

**ESTABILIDAD, CRISIS y  
ORGANIZACIÓN DE LA  
POLÍTICA: LECCIONES DE  
MEDIO SIGLO DE  
HISTORIA CHILENA**

***Paz V. Milet***  
*(compiladora)*

FLACSO-Chile

## **Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.9 Milet, Paz V. comp.  
M643 Estabilidad, crisis y organización de la  
política: lecciones de medio siglo de historia  
chilena. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.  
263p. Libros FLACSO  
ISBN: 956-205-155-2

ANALISIS HISTORICO / PROCESO POLITICO /  
PROCESO SOCIAL / PROCESO ECONOMICO /  
DEMOCRATIZACION / INDUSTRIALIZACION /  
INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EX-  
TERIOR / CRISIS ASIATICA / RELACIONES EX-  
TERIORES / RELACIONES CIVICO MILITARES /  
GOBIERNO MILITAR / 1950-2000 / CHILE

© 2001, FLACSO-Chile. Inscripción N° 119.983. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687  
Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Flacso: A.Dos Diseñadores  
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile  
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Impresión: LOM

# INDICE

<b>Presentación</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Chile contemporáneo 1950-1970</b> <i>Isabel Torres Dujisin</i>	13
<b>News from nowhere o la vía chilena al olvido</b> <i>Alfredo Jocelyn-Holt Letelier</i>	31
<b>Balance y perspectivas de la democratización política chilena</b> <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	43
<b>La nueva democracia en Chile</b> <i>Hernán Cuevas Valenzuela</i>	85
<b>Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo</b> <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	111
<b>Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional</b> <i>Verónica Silva</i>	145
<b>Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	165
<b>La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea</b> <i>Manfred Wilhelmy v. W.</i>	207
<b>Historia del régimen militar o la refundación capitalista del General Pinochet</b> <i>José Luis Díaz</i>	217
<b>Chile: la relación civil-militar durante una década de transición</b> <i>Gabriel Gaspar</i>	231

# Resumen

El libro "Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena" es una aproximación a los hechos más relevantes ocurridos en los últimos cincuenta años en Chile, desde la perspectiva histórica, política y económica; incorporando también factores como la política exterior desarrollada por los distintos gobiernos y las relaciones entre civiles y militares.

En esta publicación los autores, destacados académicos chilenos, profundizan en procesos como la conformación de la Democracia Cristiana, la generación del clima de polarización que llevó al golpe militar de 1973, la gestión del gobierno de Augusto Pinochet y las condicionantes de la transición a la democracia iniciada en 1989. Asimismo, se aborda la política exterior chilena y la estrategia de inserción internacional desarrollada en los últimos años.

Este trabajo es resultado de las exposiciones efectuadas en el curso "Los análisis políticos, sociales y económicos del Chile contemporáneo", cuyos destinatarios fueron estudiantes de la Universidad de Siracuse y jóvenes investigadores de FLACSO-Chile. El objetivo de esta actividad -así como de este libro- es entregar una visión amplia de los procesos en que ha estado inmerso Chile en los últimos 50 años, desde diversas perspectivas y con el objetivo de entregar un real aporte al entendimiento del Chile contemporáneo.

# Summary

This book, "Stability, crisis and organisation of politics: lessons of half a century of Chilean history", examines the most relevant issues occurred during the last fifty years in Chile, from a historical, political and economical perspective; also including factors such as the foreign policy developed by the different governments and the relationship between the civil and military world.

In this publication, the authors, all well known Chilean scholars, reflect on processes such as the foundation of the Christian Democracy, the generation of a polarised context that led to the military coup in 1973, the management of Augusto Pinochet's government and the conditions for the transition to democracy that started in 1989. In addition, the Chilean foreign policy will be examined as well as the strategy to international insertion developed during the last years.

This publication is the result of the expositions realised during the course "The political, social and economical analysis of the contemporary Chile", which was attended by the students of the University of Siracuse and the young researchers of Flacso-Chile. The objective of this activity, as well as of this book, is to give a wide vision of the processes in which Chile has been involved during the last 50 years, from different perspectives and with the aim of giving a real contribution to the understanding of contemporary Chile.

# ***Presentación***

El libro "Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena" constituye un importante resultado de los convenios de colaboración para estudiantes de postgrado que FLACSO-Chile ha establecido con centros universitarios estadounidenses como la Universidad de Carolina del Norte, la Universidad de Siracuse y San Diego State University. Estas iniciativas se han establecido como una oportunidad real para que estudiantes estadounidenses puedan conocer la realidad chilena y los procesos políticos, sociales y económicos en que ha estado involucrado Chile en los últimos años.

Este libro pretende ser un manual, que permita a los jóvenes conocer y comprender la historia chilena del último medio siglo. Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena, es parte integrante de la función docente de FLACSO-Chile, la cual está siendo apoyada por la Fundación William and Flora Hewlett.

Queremos agradecer especialmente el importante apoyo de la Fundación Ford al Programa Institucional de FLACSO-Chile, que ha posibilitado una reflexión sobre el país y su inserción internacional. Asimismo, la Fundación Hewlett ha entregado una ayuda esencial al programa para la promoción de los vínculos entre académicos de Estados Unidos y América Latina y, también, al desarrollo institucional de FLACSO-Chile.

Fundamental para el desarrollo de esta publicación ha sido la dedicación de los autores que en ella participan, a quienes queremos agradecer tanto su interés por participar en el curso "Los análisis políticos, sociales y económicos del Chile contemporáneo" y su posterior trabajo en este libro.

Para la éxito del curso y de esta publicación ha sido esencial el trabajo de Claudia Gutiérrez Grossi, Rodrigo Araya y los distintos miembros

del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, a quienes queremos agradecer muy especialmente. Asimismo, queremos extender este agradecimiento a Silvana Rubino-Hallman, representante de la Universidad de Siracuse, por su colaboración para el desarrollo del programa de cooperación bilateral.

Francisco Rojas Aravena  
Director  
FLACSO-Chile

# ***Introducción***

El libro "Medio siglo de historia chilena", es resultado de las presentaciones de académicos de reconocido prestigio en el curso "Los análisis políticos, sociales y económicos del Chile contemporáneo", cuyo objetivo fue entregar a estudiantes de la Universidad de Siracuse y a jóvenes investigadores de FLACSO-Chile distintas visiones respecto a los procesos ocurridos en Chile en la últimas cuatro décadas.

El alto nivel de las exposiciones y el aporte que creemos entregan estos analistas, nos han motivado para realizar esta publicación, que esperamos se transforme en un texto de consulta para todos aquellos que quieren conocer la realidad chilena o recordar el pasado más reciente.

En el primer artículo, Isabel Torres entrega una visión histórica de Chile de 1950 a 1970, adentrándose en los procesos políticos y sociales que llevaron a la radicalización de las posturas y a la elección de Salvador Allende. En su artículo desarrolla en profundidad la conformación de la democracia cristiana, la posterior llegada de Eduardo Frei Montalva a la presidencia de la república y las divisiones que ocurrieron en el partido demócratacristiano a fines de la década de los '60.

Por su parte, en su artículo "News from nowhere o la vía chilena al olvido", Alfredo Jocelyn Holt hace una interesante aproximación al Chile actual y al desarrollo de la nueva democracia capitalista, caracterizada por el establecimiento de consensos. Con su tradicional estilo, este historiador entrega una visión crítica y renovada del pasado reciente y del presente chileno, profundizando en lo que fue el cambio de régimen político y el establecimiento de una democracia caracterizada por la alta autonomización de la esfera económica respecto de la política. Asimismo, concluye que el resultado positivo del proceso de transición vía transacción en Chile fue la estabilización de la democracia, mientras la consecuencia no deseada por la nueva elite en el gobierno, ha sido la reproducción de las condiciones políticas del statu quo.



Manuel Antonio Garretón en su trabajo "Balance y perspectivas de la democratización política chilena" intenta una discusión de las principales cuestiones en juego, tanto desde el punto de vista del debate y la lucha política como la discusión técnica y analítica; en el proceso de transición chileno. En primer lugar efectúa una discusión conceptual en torno a los términos de transición y democratización política, luego hace un balance del proceso de "democratización incompleta", posteriormente analiza los procesos que se han presentado entre 1997 y 1999 en relación al carácter incompleto de la democratización y finalmente, examina las perspectivas de la democratización política en el contexto de las elecciones presidenciales de 1999.

Por otra parte, Hernán Cuevas, en su artículo "La nueva democracia en Chile" desarrolla el planteamiento de que la instauración democrática en Chile en 1990, no fue la restauración del antiguo régimen democrático anterior a 1973. El autor enuncia dos argumentos, que permiten comprender la instauración de un nuevo régimen político y económico. Primero, que la práctica política consensual ha contribuido a reproducir en el tiempo las características de un régimen democrático limitado, fruto de una transición vía transacción y, segundo, que como resultado de una serie de importantes reformas institucionales, se ha consolidado la autonomización de la economía. Es en base a estos argumentos que Cuevas Valenzuela intenta establecer un marco interpretativo realista del proceso de redemocratización en Chile, enfatizando especialmente su carácter consensual y las limitaciones asociadas a esta estrategia democratizadora.

La perspectiva económica es cubierta en este libro por dos autores, Oscar Muñoz Gomá y Verónica Silva. El primero, en su trabajo "Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo", aborda el tema de la industrialización como un intento de modernización y de un desarrollo económico independiente del capitalismo internacional, que se empieza a gestar en la década de los 20. El autor hace especial referencia a los problemas que enfrentó la industrialización chilena durante la posguerra y que motivaron la búsqueda de transformaciones más radicales del sistema económico y, fundamentalmente del rol del Estado durante los años 60 y 70.

Verónica Silva, por su parte, en su artículo "Inserción comercial chilena en los 90: desafíos en el nuevo contexto institucional", analiza el proceso de inserción internacional chileno, como factor esencial en el creci-

miento del país. En este marco, la autora centra su análisis en los efectos de la crisis asiática que se desarrolla a partir de 1997, en la economía chilena. Plantea que la reducción de la demanda en el mercado asiático y las bajas de los precios de los principales productos de exportación fueron los principales detonantes de una reversión de los indicadores de comercio y la dinámica exportadora, que experimentó Chile a partir de 1998. Desde esta perspectiva, Verónica Silva analiza las principales consecuencias de la crisis asiática para Chile y las posibles proyecciones.

Francisco Rojas Aravena realiza en su artículo "Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000" una visión general de la política exterior chilena desde la década de los '60 al 2000, planteando como elemento conductor que pese a los grandes cambios y a los distintos métodos utilizados, hay una persistencia en los objetivos de la política exterior chilena a lo largo de este período. El autor analiza las estrategias desarrolladas en política exterior en el período entre los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Eduardo Frei Ruiz Tagle, considerando también los factores internos y externos que las han condicionado. Además, Rojas Aravena enuncia las propuestas del Presidente Ricardo Lagos en materia de política exterior.

**11**

Desde otra perspectiva, Manfred Wilhelmy desarrolla en su trabajo "La política exterior chilena: una síntesis contemporánea" una aproximación a como Chile se ha relacionado con el resto del mundo, a partir de los años sesenta. El autor afirma que en los últimos años Chile ha enfrentado variados problemas para defender y promover los intereses básicos de seguridad, desarrollo y status internacional definidos por sucesivos gobiernos. En este sentido, señala que una parte significativa de la complejidad de las relaciones exteriores chilenas proviene de la contraposición de visiones acerca de dichos intereses, reflejando conflictos entre las sucesivas concepciones políticas de los actores internos y externos relevantes. Wilhelmy concluye que persiste una brecha entre la retórica de los reconocimientos externos a la transición a la democracia y los logros económicos, y las situaciones específicas de conflictos de intereses -como se habría evidenciado en el caso Pinochet- en las que nuestros actores políticos y diplomáticos tocan los límites concretos de la influencia chilena.

La última parte de esta publicación está dedicada al régimen militar y a las relaciones civil-militares durante la transición. A este respecto

incluimos dos artículos. En el primero, "Historia del régimen militar o la refundación capitalista del general Pinochet", José Luis Díaz efectúa una aproximación a las principales características del gobierno militar que gobernó durante 17 años Chile, tratando de responder a dos interrogantes centrales ¿se trató de un gobierno de las Fuerzas Armadas o de un caudillo militar que mantuvo el control de las instituciones castrenses, fuera del ámbito de la política contingente? y ¿qué decir del carácter fundacional del gobierno, que ahora le adjudican sectores de partidarios y detractores? Para responder estas interrogantes el autor se concentra en la historia política del período, aunque efectúa referencias menores a los aspectos económicos, sociales y culturales del período estudiado.

Por último, Gabriel Gaspar en su trabajo "Chile: la relación civil-militar durante una década de transición" realiza una reseña del itinerario de las relaciones entre civiles y uniformados desde el plebiscito de 1988 hasta la actualidad. Dos preguntas centrales en el análisis que hace el autor respecto a este período es si efectivamente terminó la transición en Chile y si efectivamente en este país existe democracia. Gaspar efectúa un análisis pormenorizado de las relaciones pormenorizado de las relaciones civil-militares en torno a cuatro períodos: del plebiscito a la asunción del gobierno de Patricio Aylwin; el acoplamiento de la nueva institucionalidad: el primer gobierno de la Concertación; el intento de colocar la agenda profesional en primer plano: el libro de la defensa, la gestión de Edmundo Pérez Yoma y el retiro del general Pinochet; y el retorno de los pendiente: la detención del general Pinochet.

Por la amplitud de los temas abordados y la calidad de los análisis desarrollados por los distintos autores, creemos que esta publicación será de gran utilidad para quienes deseen aproximarse al Chile de las últimas cuatro décadas.

Paz Verónica Milet  
Coordinadora  
Area de Relaciones Internacionales  
y Estudios Estratégicos

# ***Chile contemporáneo 1950-1970***

**Isabel Torres Dujisin<sup>1</sup>**

## **El contexto previo, los años del Frente Popular**

Durante la década de los treinta Chile vivió bajo los gobiernos llamados de Frente Popular, estos se caracterizaron por la existencia de administraciones de coalición, bipartición de tendencias sin polarización, donde desde el punto de vista económico se puso en práctica la aplicación de un plan desarrollista limitado, por lo que no representaba una amenaza para los intereses de los sectores económicos dominantes ya que estos conservaban sus espacios de poder en el parlamento. La existencia de un centro negociador y adaptativo, con capacidad de construir alianzas relativamente estables con la izquierda y sectores de la derecha indistintamente.

Con una izquierda sistémica, que veía la política de alianza, como parte de un proceso del desarrollo capitalista, de industrialización desde el Estado y de democratización amplia.

En 1947, durante el gobierno de Gabriel González Videla, en pleno período de guerra fría, se produjo la ruptura de la alianza del radicalismo con la izquierda, con la dictación de la llamada "ley maldita" que dejó en la ilegalidad al partido Comunista, desarticulando de este modo el eje del movimiento sindical. Este hecho es sumamente importante para comprender las soluciones políticas que siguieron a la etapa frentista.

El viraje que realizó el partido radical durante su tercer gobierno, en su línea de alianza, le produjo un desgaste y se le acusó de zigzag político, de corrupción y clientelismo.

---

1. Académica del Departamento de Ciencias Históricas de la Universidad de Chile.

Ambivalente frente a un proyecto definido, se sumó, que dentro del conglomerado de gobierno, se habían producido, divisiones al interior del Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PC) que había sido dejado en la ilegalidad, fortaleciéndose en este contexto, un clima de antipartidos.

De este modo, los proyectos de centro izquierda quedarían por un largo tiempo desahuciados.

En este contexto aparece Carlos Ibáñez, un caudillo de corte populista, respaldado por un movimiento heterogéneo en su composición económica y social. Este movimiento fue capaz de incorporar algunas de las características del populismo latinoamericano, identificándose con el modelo argentino de Perón. Ibáñez levantó un discurso autoritario, capaz de seducir a sectores desencantados o despolitizados atraídos por facetas populistas, convergiendo en la antipatía del "juego político tradicional". Ibáñez había anteriormente participado en dos golpes militares en los años 1924 y 1925. En el año 1927 había encabezado un gobierno dictatorial.

## **Las elecciones presidenciales de 1952, los candidatos**

Esta fue la primera vez que Salvador Allende se presentó como candidato a la presidencia. Su candidatura, más que tener posibilidades reales de triunfo, representaba el rechazo desde la izquierda al populismo ibañista, así mismo, era el primer intento de la izquierda de levantar una candidatura "pura" sin alianza con el centro. Este primer ensayo, posteriormente se transformaría en una constante, de este sector, en la búsqueda de un gobierno propio.

El desgaste con que había finalizado el gobierno radical de González Videla, hizo inviable una nueva alianza ni con la derecha, ni la izquierda, presentando cada sector candidatos separados.

Ibáñez, militar de profesión, que triunfó holgadamente, sin contar con el apoyo de ninguno de los grandes partidos, representaba un movimiento heterogéneo de corte caudillista. En estas elecciones, las mujeres participaron por primera vez en una contienda presidencial.

<b>Resultados electorales</b>	
Carlos Ibáñez (independiente)	46,8%
Arturo Matte (liberal)	27,8%
Pedro E. Alfonso ( radical)	19,9%
Salvador Allende (socialista)	5,5%

La oportunidad que tenía el ibañismo para asentar su triunfo, residía en aprovechar la estampida electoral, en un contexto económico favorable. Sin embargo, el movimiento triunfante tenía una debilidad estructural, que era la heterogeneidad de sus apoyos y por lo mismo, la falta de un programa político-económico claro.

Su propuesta se centraba en favorecer a los trabajadores, controlar a los clanes económicos, aumentar la intervención del Estado, fortaleciendo una burguesía nacional por sobre los grandes monopolios. Durante estos años se lograron importantes reformas económicas como: la creación del Banco del Estado, que permitía al Estado actuar sobre el mercado crediticio y en la captación del ahorro popular, a lo que se agregaba el aumento de las atribuciones del Banco Central sobre el control de los créditos. Ambas medidas estaban destinadas a favorecer la expansión económica y una mayor democratización social. Así mismo, se buscaba favorecer la organización de los trabajadores.

**15**

La aplicación y el éxito de estas medidas, eran posibles bajo condiciones económicas favorables, por lo tanto, cuando la coyuntura económica se debilitó, se produjo rápidamente un aumento de la inflación, debiéndose aplicar un programa antiinflacionario, profundamente antipopular. Se contrató a la misión Klein- Sacks, para que recomendara medidas que pusieran fin a la inflación. El diagnóstico que realizó esta misión fue que el gasto público era muy alto y que las restricciones estatales limitaban el funcionamiento del libre mercado. Se propusieron cuatro grandes objetivos; reducción de la demanda y del gasto público, reducción de la intervención estatal, reorganización de la administración pública y expansión de las exportaciones. De acuerdo a este diagnóstico se propusieron una serie de medidas que afectaban fundamentalmente al mundo laboral. El alza del salario menor al alza del costo de la vida, la eliminación de los reajustes automáticos y finalmente la elevación de los impuestos, especialmente los suntuarios.

Para poder llevar a cabo estas medidas, se hacía necesario entenderse y contar con el respaldo de los partidos políticos tradicionales, y en particular los de derecha. La crisis económica y la efervescencia de conflictos sociales, hizo que este sector, se fuera por primera vez adhiriendo de forma más manifiesta, a los proyectos de modernización capitalistas basados en la empresa privada.

De este modo, la inicial propuesta política de corte populista de Ibáñez, se vio debilitada por la alta inflación, por las medidas represivas durante las movilizaciones obreras y por divisiones del incipiente movimiento ibaísta, el que finalmente desapareció.

### **Fin de la experiencia ibaísta, las transformaciones políticas**

El fracaso de la experiencia ibaísta, produjo otros efectos colaterales, en primer lugar benefició la rearticulación del movimiento sindical, lográndose la formación de la Central Unica de Trabajadores (CUT) y facilitó la reestructuración y emergencia de un nuevo sistema de partidos políticos.

En tal sentido se ha señalado que Ibáñez representa un espacio en la transición desde un sistema de partidos, caracterizado por la formación de alianzas amplias, con bipartición de tendencias, con polaridad en estas, es decir que planteaban propuestas distintas pero no antagónicas, por lo tanto sin polarización. Donde se planteaba la aplicación de un programa desarrollista modernizador limitado, por lo tanto no lo hacía amenazante para los intereses de los sectores económicamente dominantes, ya que conservaban sus espacios de poder en el parlamento y con un centro negociador y adaptativo. A un sistema de partidos que, privilegió la formación de alianzas clasistas, por la existencia de gobiernos de baja propensión coalicional, con tendencia a proyectos globales de cambio, con ausencia de propuestas duraderas y con la emergencia de un nuevo partido de centro de naturaleza no aliancista.

### **El comienzo de un nuevo sistema de partidos políticos**

Cuando surge la Democracia Cristiana (1957), ésta se plantea como un partido policlasista, que buscaba representar desde sectores de la

burguesía hasta clase obrera y el campesinado, sólo quedaban excluidos de esta propuesta, los sectores terratenientes.

Este nuevo partido de centro tenía una significativa diferencia con lo que había sido el anterior partido de centro, el radical, que había tenido una política de alianza, flexible tanto hacia su derecha como a su izquierda.

La propuesta de la Democracia Cristiana (DC), ponía especial énfasis en ser contraria a la lucha de clases. En cambio proponía una alternativa integradora la que trascendía a los intereses de cada estamento.

Por la naturaleza de su definición, en la práctica, la DC, les disputaba espacio y representación política tanto a los sectores de derecha como a los de izquierda. En tal sentido se postula como un partido autosuficiente con capacidad de integrar, interpretar y representar a un amplio abanico de la sociedad. Por esta misma razón, no necesitaba, ni le interesaba desarrollar una política de alianzas, siendo su política claramente anti-aliancista con una fuerte carga "fundamentalista".

**17**

La presencia de este tipo de centro, de naturaleza tan diferente al anterior centro radical, gatilló una serie de reacciones. Para la derecha, que estaba viviendo un ciclo de "baja", el discurso de este nuevo centro, ponía en cuestión un aspecto esencial, le disputaba el mundo católico, en el cual había tenido históricamente una hegemonía total. La DC se plantea como un partido de cristianos, con una concepción del catolicismo como "religión de los pobres", con una ética de la convivencia humana basado en principios de justicia social.

La propuesta de transformaciones estructurales, que se basaba en la redistribución de las oportunidades y del poder, competía con la izquierda, pero sin cuestionar el sistema, como sí lo hacía este sector.

Por otra parte, un año antes de la fundación de la DC, después de largas y complejas negociaciones entre socialistas y comunistas, se había concretado la formación del Frente de Acción Popular (FRAP). Se planteaban en ese momento como una coalición de izquierda autónoma, distante de lo que habían sido anteriormente los frentes populares, tenían un proyecto de cambios estructurales, basado en un planteamiento, "antiimperialista", "antioligárquico" y "antifeudal".



## **La Década del Sesenta, período de polarización política**

En las elecciones presidenciales de 1958 la derecha recuperó el poder después de un largo período en que se enfrentaba a la imposibilidad de alcanzar la presidencia. Había desarrollado una conducta política defensiva, a través de la capacidad de veto en el parlamento, donde sí tenía una mayor representación.

Paradójicamente el triunfo del candidato de derecha, Jorge Alessandri, se produjo en uno de los momentos en que la votación de este sector estaba en su ciclo de declinación. Su triunfo se explica fundamentalmente, por una dispersión de las fuerzas, más que por un aumento de apoyo electoral.

Los resultados permiten ver con claridad esta afirmación:

J. Alessandri (conservadores/ liberales)	31,2%
S. Allende (socialistas /comunistas)	28,5%
E. Frei (demócratas cristianos)	20,5%
L. Bossay (radicales)	15,4%
A. Zamorano (independiente)	3,3%

De acuerdo a estos resultados, se puede apreciar que cualquier alianza que se hubiese alcanzado, habría modificado sustancialmente los resultados.

Cuando Alessandri llegó al gobierno, intentó implementar un programa estabilizador, que tenía su eje en la reducción del gasto público, aunque evitando altas tasas de cesantía a través de una reactivación económica, limitando las actividades industriales del Estado e incentivando la inversión de capitales extranjeros, ya que eso supuestamente, restablecería la libre competencia. Sin embargo, la propuesta de construir un proyecto de desarrollo y modernización a través de la liberalización del comercio exterior, junto a una política del dólar fijo no dio los resultados esperados, quedando de manifiesto los conflictos entre una derecha política retaguardista y una derecha económica, ligada a la tecnocracia. En materia económica, Alessandri era partidario de dar al mercado un rol preponderante, en el crecimiento económico.

No obstante fracasó su estrategia liberalizadora, en la cual, los préstamos externos jugarían un papel clave durante el primer período, para

que posteriormente se vigorizara el ahorro interno, permitiendo una balanza de pagos equilibrada; pero esto no ocurrió. Las exportaciones no aumentaron lo esperado, produciéndose un crecimiento desigual de importaciones y exportaciones, a lo que se agregó que los capitales extranjeros se habían limitado a proyectos de corto plazo, en lugar de inversiones de carácter más permanente. En los últimos años de gobierno se debió modificar la estrategia liberalizadora, suspendiendo sus principales medidas. De este modo, el sector debió abandonar su propósito, quedando carente -por un largo tiempo- de un proyecto coherente de futuro.

Finalizado el gobierno de Alessandri, este sector no sólo no había logrado consolidarse y robustecerse como fuerza política, sino que por el contrario, estaba muy debilitado, no construyendo en el mediano plazo, una opción de futuro. No era protagonista de un proyecto gubernamental, no había tenido la capacidad para hacer alianzas en las que tuviera un papel hegemónico, ubicándose una vez más en una posición defensiva. Por lo tanto, el fracaso de la derecha no sólo fue de orden económico sino fundamentalmente político, en tanto significó cancelar por un largo tiempo su estrategia de modernización conservadora.

**19**

Se puede, por lo tanto, asumir que, en ese contexto, de total pérdida de opciones reales de futuro, el sistema democrático con representación popular, no constituía para este sector un valor en sí o bien un capital que resguardar, ya que en la práctica los substruía a una simple dimensión de veto parlamentario o bien de apoyos incondicionales.

Por otra parte, el fracaso de la solución de tipo tecnocrática conservadora, dio mayor fuerza para la emergencia de propuestas más radicalizadas. Es decir, se hizo más sólida la tesis que asociaba crecimiento y desarrollo con "reformas estructurales", ganando terreno la idea de "cambios profundos".

## **Constitución del campo de fuerzas**

En las elecciones presidenciales de 1964, la derecha se encontraba evidentemente debilitada, a tal punto que debió optar por el "mal menor", eso significaba apoyar la candidatura de la DC, quitando el inicial apoyo que había entregado al candidato del radicalismo, Julio Durán.

El surgimiento y rápido crecimiento de la DC, ponía a la izquierda en una disyuntiva complicada, este nuevo partido le disputaba las propuestas de cambios estructurales, a la vez que buscaba la representación de sectores populares, que habían sido prácticamente patrimonio de los partidos de izquierda.

En la campaña del año 1964, la DC, planteaba la "revolución en libertad", presentando un programa de corte reformista, que incluía reforma agraria, y que en lo sustancial no exhibía grandes diferencias con el programa de Salvador Allende, salvo en lo referente a la nacionalización del cobre y a la apertura de relaciones diplomáticas con Cuba. Como este proyecto no distaba mucho del de la izquierda, por lo mismo, aparecían como rivales, disputando la representación, probablemente, de similares sectores sociales.

La DC no buscaba alcanzar un acuerdo con la izquierda, a pesar de las coincidencias, sino que aspiraba a sustituirla.

Los partidos de izquierda, socialistas y comunistas, habían logrado formar una alianza con posibilidades de alcanzar el poder. Alianza surgida a pesar de la discusión y diferencias respecto de las "vías" para llegar al poder. La propuesta del Partido Comunista de un tránsito no violento, transición institucional, frente a la propuesta del Partido Socialista, que veía como inviable una revolución democrático-burguesa y propiciaba la creación de un polo revolucionario. Sin embargo, frente a las expectativas de éxito en las elecciones de 1964, lograron una consolidar una alianza estable.

El efecto de expansión, por parte de la DC, hacia sus lados, generó un efecto de "centrifugación" de los polos. En la izquierda, esto se expresó en una radicalización de sus propuestas políticas, corriéndose más a su izquierda, precisamente para establecer y mantener su propio campo de influencias con un perfil claramente definido. En la derecha, la radicalización se expresó en un distanciamiento del régimen democrático.

Pero la "izquierdización", también se explica por los cambios que se producen a nivel latinoamericano. América Latina entra en un período de mayor confrontación. Los desequilibrios económico-sociales, repercutieron en una mayor radicalización de la política. Para Estados Unidos el ejemplo cubano era clave y de acuerdo a diversos intentos guerrilleros en América Latina, la amenaza comunista existía en el continente america-

no. La redefinición de la política estadounidense buscaba actuar sobre las condiciones que podrían conducir a una repetición de la revolución cubana. Esto estaba contenido durante un primero momento, en la "Alianza para el Progreso", y posteriormente se dio mayor énfasis a los programas destinados a equipar y entrenar a las Fuerzas Armadas latinoamericanas en métodos de contrainsurgencia y se instala la idea del enemigo interno.

La Alianza para el Progreso era un pacto en el cual el gobierno de Estados Unidos ofrecía cooperar para que los países pudieran alcanzar niveles de desarrollo económico que les permitieran resolver los problemas más agudos de la población. Precisamente, la implementación de este programa buscaba atenuar los efectos sociales de las desigualdades económicas.

En 1964, se produce la rectificación política por parte de Estados Unidos, ya no se trataba de respaldar sólo a las democracias representativas, sino que lo importante era contar con aliados seguros, ganando terreno las salidas militares en los países latinoamericanos.

Por otra parte, la derecha fue incorporando prominentemente un discurso anticomunista y apocalíptico, respecto de la fuerza que había alcanzando la izquierda. Respecto de la Democracia Cristiana, el tema de la reforma agraria que este sector propiciaba, estableció un abismo insalvable con la derecha.

**21**

Dos de los candidatos, Frei y Allende, tenían un discurso de reformas estructurales. La derecha por el contrario, se encontraba sin capacidad, ni de levantar un líder, ni de elaborar un programa. El apoyo al candidato radical, Julio Duran, fue lo único que pudieron lograr.

Por otra parte, en un contexto de polarización de las fuerzas políticas, se generó el hecho de que por primera vez en la historia de este país apareciera un candidato que era miembro de un partido marxista y que podría llegar al gobierno por la vía electoral.

Paradojalmente, dentro de una polarización, en la que se planteaba una confrontación entre un esquema de "comunismo y democracia", las dos principales candidaturas se inscribían en un discurso de reformismos avanzados, con una notoria izquierdización del conjunto político. Es decir, que la mayoría del electorado se inclinaba por cambios profundos.

Es importante señalar que el año 1962 se había llevado a cabo una nueva reforma al sistema electoral, la de inscripción obligatoria, que penalizaba severamente el incumplimiento de la inscripción en los registros electorales, produciendo por consiguiente, un notable aumento del electorado. En las elecciones presidenciales de 1964, se produjo un significativo salto de un 23, 6% que había en 1961 a un 34,8 % en 1964, respecto de la población total.

## **El efecto del naranjazo**

A fines del año 1963 falleció el parlamentario socialista por Curicó, Oscar Naranjo -en una zona rural con alta votación del Partido conservador- las elecciones complementarias constituyeron, por la cercanía con las presidenciales, un verdadero plebiscito, en el cual todas los sectores políticos midieron sus fuerzas electorales.

Los resultados favorecieron al candidato del FRAP, Oscar Naranjo, hijo del diputado fallecido, con un 39,2%, frente al candidato de la derecha Rodolfo Ramírez, con un 32,5% y el DC, Mario Fuenzalida con un 27,7%. Estos resultados constituyeron una señal de alerta y demostraron el debilitamiento de la derecha. Este nuevo fracaso, y el triunfo socialista provocó un reordenamiento en la campaña presidencial.

Fue en tales circunstancias, que la derecha decidió apoyar la candidatura de Eduardo Frei, como "mal menor", otorgándole su apoyo para "combatir la amenaza comunista".

## **El apoyo de Estados Unidos a la campaña de Frei**

Para contar con el apoyo de la Alianza para el Progreso, se debía cumplir con una serie de requisitos que permitieran llevar adelante reformas que hicieran posible la modernización de la economía, con mayores niveles de participación y la disminución de privilegios oligárquicos. En tal sentido el programa de la DC, reunía todos los requisitos, más aún existía una notable similitud de objetivos entre el programa de Frei y la Alianza para el Progreso.

Por lo tanto, el apoyo estadounidense para la campaña de Frei en el año 1964, fue muy importante. Se ha señalado que Chile habría recibi-

do, entre 1962 y 1969, una ayuda directa de más de mil millones de dólares, entre préstamos y subsidios, cifra considerada muy alta, como aporte para una campaña.

### **Las elecciones de 1964, la oportunidad de la Democracia Cristiana: Los resultados**

E. Frei ( demócratas cristiano/ derecha)	55,7%
S. Allende (socialistas/ comunistas)	38,6%
J. Durán (radicales)	5,0%

### **La revolución en Libertad, la propuesta de cambio de centro**

Se definían como portadores de una izquierda democrática, que lograría un gobierno popular y nacional. El programa era indudablemente de corte reformista y buscaba resolver la crisis integral que se diagnosticaba, cuyos síntomas eran crecimiento lento, alta inflación, distribución desigual del ingreso y la creciente dependencia externa.

**23**

El programa de Frei no intentaba reemplazar el sistema capitalista de producción, que existía en el país, sino más bien superar las deficiencias a través de un impulso dinámico que hiciera posible una integración creciente de la población. Para alcanzar este objetivo se requería de reformas profundas, como la reforma agraria, en tanto esto constituía una prioridad impostergable para cualquier proyecto reformista.

### **La reforma agraria y la sindicalización campesina**

La ley de reforma agraria se logró aprobar a mediados del año 1976. El debate en torno a este proyecto de ley, dejó claramente de manifiesto, las resistencias que ésta provocaba al interior de los sectores latifundistas y sus representantes políticos. El temor que desencadenaba la movilización campesina, ya que la veían como una amenaza a uno de sus nichos de poder más sólidos, el mundo rural.

El gobierno, después de la dictación de la ley, dio un significativo estímulo a la formación de sindicatos y cooperativas rurales, que reunían no sólo a los sectores rurales pobres, sino que también esta ley permitía la organización de empleadores y pequeños productores.

Durante el gobierno DC, la producción de cultivos agrícolas, creció de manera prudente, lográndose una tasa promedio anual de 5% siendo que se había mantenido en el período anterior una de un 2,3%, de promedio.

En tal sentido, el gobierno de Frei, puede caracterizarse como un gobierno que modificó las estructuras agrarias y las relaciones campesinas, que cambió la tenencia de la tierra, que condujo a la desaparición del latifundio, que se organizó desde "arriba" un significativo movimiento sindical campesino, y que desarrolló una activa labor de asistencia técnica a los pequeños propietarios. A esto se agregaba la participación social, que se implementaba a través de la política de "promoción popular".

Estas reformas produjeron cambios importantes en los diferentes sectores políticos. Sin embargo fue en la derecha, en que la aplicación de un programa de modernización con reformas antioligárquicas y las medidas democratizadoras, ponía en cuestión uno de sus nichos de poder más significativos, el mundo campesino, estableciéndose así, un abismo para potenciales alianzas, entre este sector y la DC.

## **La solución a la marginalidad; los planes de la promoción popular**

Para el gobierno DC, la idea de terminar con los sectores marginales estaba ligada a la creación de organizaciones de base de los sectores populares, particularmente pobladores y mujeres, los que consideraban como uno de los sectores más marginales y carentes de organizaciones propias.

Se trataba, por lo mismo, de que a través de la incorporación activa de las bases comunitarias, llámese juntas de vecinos, centros de madres, las cooperativas, se impulsaran mecanismos para enfrentar sus problemas. De este modo los cambios serían impulsados no desde el Estado, sino que desde las propias bases.

## **La chilenización pactada del cobre**

Después de la era del salitre, la industria del cobre se convirtió en la principal actividad productiva del país, en términos de recaudación

fiscal (22,6%) y generación de divisas (58,6). El presidente Frei llegó a bautizar al cobre como la "viga maestra" de la economía chilena.

El cobre era explotado por varias industrias, siendo las principales las empresas transnacionales. Durante el gobierno de Frei, se iniciaron las negociaciones con estas compañías para llegar a constituir empresas mixtas con el Estado chileno. Durante este gobierno, el precio del cobre en el mercado internacional tuvo una fuerte alza, pudiéndose financiar, con los ingresos del cobre, gran parte de los programas de desarrollo social contemplados en el programa.

## **La salida de los rebeldes de la DC, 1967 punto de viraje**

A pesar que en el plano económico el gobierno estaba alcanzando buenos resultados, fue en el plano político donde se vio enfrentado a mayores dificultades. Las elecciones parlamentarias de 1965, habían arrojado un amplio respaldo al gobierno, permitiéndole aprobar una serie de reformas en el parlamento, por ejemplo la reforma agraria. Sin embargo, los problemas al interior del partido de gobierno, comenzaron a surgir.

25

En 1967, después de las elecciones municipales salieron a la luz los conflictos que se venían desarrollando al interior del partido, quedando de manifiesto las contradicciones contenidas en el proyecto demócrata cristiano. Las diferencias entre los distintos sectores, residían en la mayor o menor atención que se entregaba a los cambios sociales conectados con el desarrollo económico. Para rebeldes y terceristas, el principal obstáculo en el camino de reformas, radicaba en el poder que manejaba los grupos económicos.

A esto se agregaba la creciente agitación política, con altos niveles de violencia y con un importante número de víctimas fatales en los enfrentamientos. En 1966 se inició en el mineral El Teniente, un paro por mejoras salariales, el gobierno ordenó la reanudación de las faenas, lo cual fue resistido, con un saldo de 9 personas muertas y varios heridos. Al año siguiente, la Central Única de Trabajadores (CUT) convocó a un paro nacional, contra un proyecto económico del gobierno. Las poblaciones marginales fueron acordonadas para evitar su movilización hacia el centro de Santiago, el paro terminó con un saldo de 5 muertos. En agosto de 1968, se produjo la toma del principal templo católico del país, La Catedral, por parte del movimiento "iglesia joven", los que



perteneían al partido de gobierno. En 1969 en el mundo universitario se vivió un clima de agitación, tomas y reforma universitaria.

Ese mismo año se produce una nueva masacre, en el sur del país, en Puerto Montt, cuando un grupo de sesenta familias sin casa ocuparon un territorio, siendo violentamente reprimidos por la fuerza pública. Esto provocó la muerte de 9 pobladores y un número de 40 heridos. A esto se agregaban huelgas de los profesores, trabajadores portuarios, etc.

Así cuando se realizó la Junta Nacional del PDC, como había malestar en las filas del partido de gobierno, uno de los temas centrales, fue la relación del partido con el gobierno. Los sectores rebeldes se manifestaron contrarios a subordinar el partido al gobierno, criticaron la distancia que el gobierno tenía con el programa de la DC. Durante esta junta se realizaron votaciones para aprobar las disposiciones del gobierno, donde éste salió claramente fortalecido por el respaldo en la votación, sin embargo, lo complejo de esta situación fue que a partir de ese momento, se desarrolló una lucha fraccional abierta. Los grupos terceristas y rebeldes comenzaron una franca oposición al gobierno.

Estos sectores realizaron una evaluación crítica, respecto de cómo se había implementado el programa, señalando que no se había tocado a los empresarios y que el poder de éstos constituía el principal obstáculo para realizar un programa de reformas. Dentro del partido, este sector era partidario de alcanzar alianzas con la izquierda.

## **La evolución de los partidos políticos durante el período**

El año 1969, durante el período previo a las elecciones parlamentarias, se produjo una cristalización de las tendencias. Ese año, un sector importante de los críticos, se retiraron de la DC y forman el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitario), vinculado a las reformas universitarias y a los sectores campesinos. Se definieron por dar un carácter popular al proceso político y establecieron su disposición a formar parte en una alianza con la izquierda, que al muy corto tiempo, se concretó y se denominó "Unidad Popular".

La izquierda, que había mantenido un alto nivel de movilización sindical y política, trabajaba en la formación de un bloque popular, la "Uni-

dad Popular", integrada por comunistas, socialistas, radicales, socialdemócratas y MAPU.

La derecha, que en las elecciones parlamentarias del año 1965, había alcanzado una muy baja representación electoral, decidió en 1966 la fusión de los dos partidos históricos de este sector, liberales y conservadores y formó el Partido Nacional, logrando en las municipales del año siguiente una importante recuperación electoral, la que se vio nuevamente incrementada en las parlamentarias de 1969.

Este sector, que en las elecciones presidenciales había optado por el "mal menor", a los fines del gobierno de Frei, estaba exasperado por las reformas llevadas a cabo, especialmente por la reforma agraria. Sin embargo, tampoco tenía propuestas reales que ofrecer, pero sí hacía énfasis en salidas no democráticas frente la escalada de agitación social que vivía el país.

## **Radicalización de la política**

**27**

El gobierno de la Democracia Cristiana había iniciado un importante proceso de reformas sociales, las que alentaban un mayor nivel en las organizaciones sociales. En los años de gobierno DC, se duplicó la sindicalización urbana y los sindicatos campesinos que eran prácticamente inexistentes, aumentaron rápidamente, llegando a incorporar un gran número de trabajadores rurales. El número de miembros de sindicatos agrícolas aumentó de 2.118 en 1965 a 47.473 miembros el año 1967, momento de la reforma.

De este modo, aumentó sustancialmente la capacidad de demandas del mundo social, desencadenándose una enorme efervescencia política.

En 1964 se registraban 564 huelgas urbanas, y al término del gobierno, el año 1969, éstas llegaron a 977, casi duplicando la cifra.

A medida que el gobierno llegaba a su fin, la actividad política se volvía más conflictiva. El clima previo a las elecciones de 1970, se caracterizó por una creciente radicalización de las propuestas políticas.

## Las elecciones de 1970

Estas elecciones dejaron en evidencia la incapacidad de un sistema polarizado, de estructurar una coalición mayoritaria.

La derecha presentó a Jorge Alessandri como candidato. Esta vez no estaba disponible para repetir la experiencia de las elecciones anteriores, en esta se sentía triunfadora y no necesitaba a la DC.

Dentro de la izquierda, se tenía la confianza del triunfo y a pesar de las coincidencias con el candidato de la DC, no estaba dispuesta a una alianza con el centro. Después de un largo debate al interior de la alianza, se acordó que el candidato fuera nuevamente Salvador Allende. El partido comunista, junto a un sector del partido socialista, respaldaban la postura de Allende, en el sentido que lo que se debía lograr era una consolidación gradual del poder dentro de las instituciones democráticas.

En la DC se había oficializado la candidatura de Radomiro Tomic, quien había exigido a su partido tres condiciones para aceptar la nominación: un programa presidencial de corte anticapitalista, que el partido se declarara socialista y revolucionario dentro de las características de América Latina y finalmente un rechazo a la chilenización pactada del cobre, pronunciándose partidario de una nacionalización.

Los resultados electorales fueron:

S. Allende ( Unidad Popular)	36,6%
J. Alessandri (nacionales)	34,9%
R. Tomic (Democracia Cristiana)	27,8%

Inmediatamente elegido Salvador Allende, se creó un "pánico financiero", propiciado por corporaciones estadounidenses apoyadas por su gobierno y por sectores de la derecha nacional.

La DC decidió apoyar la ratificación del parlamento, condicionando sus votos a la firma de un "Estatuto de garantías democráticas", que se incorporarían al texto constitucional.

La salida que propiciaba la derecha era la de un golpe militar, sin embargo no encontró respaldo ni en la DC, ni en las Fuerzas Armadas. Se

intentó el secuestro del Comandante en Jefe del Ejército, René Schneider, como una forma de producir una reacción y posteriormente un golpe de Estado. Cuando éste se dirigía a su despacho fue interceptado y al oponer resistencia, lo asesinaron. En la investigación se estableció que la responsabilidad del ataque correspondía a un grupo de extrema derecha.

## **Caracterización del período**

El sistema de partidos se componía de cinco grandes conglomerados; la derecha estaba representada por el Partido Nacional, el centro por los radicales en proceso de erosión y la Democracia Cristiana, con grandes dificultades internas y la izquierda, por el Partido Comunista, el más grande de América, después del cubano y el Partido Socialista, con fuerte influencia de los procesos revolucionarios armados.

En la práctica era un sistema de partidos altamente competitivo y polarizado, es decir con incapacidad de lograr alianzas entre los diferentes partidos y con polos irreductibles.

**29**

Por naturaleza de los proyectos de cada sector, que si bien es cierto, no eran totalmente diferentes (el caso del programa del candidato DC y la UP) era altamente improbable la formación de una alianza amplia de naturaleza interclasista, a pesar de la existencia de un consenso muy generalizado de la necesidad de cambios y la idea de llevar a cabo un programa de democratización sustantiva.

La imposibilidad de construir un "bloque por los cambios", llevó a que el centro y la izquierda se enfrentaran en la competencia por la representación y posición hegemónica de la propuesta de cambios radicales. Estructurándose de este modo, un campo de fuerza, caracterizado por tres tercios irreductibles.



# ***News from nowhere, o la Vía Chilena al Olvido***

**Alfredo Jocelyn-Holt Letelier<sup>1</sup>**

*Yo que anhelé ser otro, ser un hombre  
de sentencias, de libros, de dictámenes,  
a cielo abierto yaceré entre ciénagas;  
pero me endiosa el pecho inexplicable  
un júbilo secreto. Al fin me encuentro  
con mi destino sudamericano.*

*Poema Conjetural, J. L. Borges*

## **I**

Una antigua leyenda chilena relata la existencia de una mítica ciudad hechizada que espera el fin de los tiempos, que es cuando se podrá exorcizar el conjuro que pende sobre ella. En el entretanto -cuentan los que saben- muchos serían quienes pudiendo adelantar ese día se coluden a fin de no revelar su secreto cómplice.

En el sur de Chile, en un lugar de la cordillera de los Andes que nadie puede precisar, existe una ciudad encantada de extraordinaria magnificencia. Todo en ella es oro, plata y piedras preciosas. Nada puede igualar a la felicidad de sus habitantes, que no tienen que trabajar para subvenir a las necesidades de la vida, ni están sujetos a las miserias y dolores que afligen al común de los mortales. Los que ahí llegan, pierden la memoria de lo que fueron, mientras permanecen en ella, y si un día la dejan, se olvidan de que la han visto.

---

1. Historiador, D. Phil. Oxford University; B. A. y M. A., The Johns Hopkins University. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile e investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Es autor de *La Independencia de Chile: Tradición, modernización y mito* (Madrid 1992), *El 'Peso de la Noche', nuestra frágil fortaleza histórica* (Buenos Aires 1997) y *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar* (Santiago 1998). Ha sido profesor visitante de la Universidad de Cambridge y es actualmente columnista del diario *El Mercurio*.

Un anciano religioso que habitó tres años en la famosa ciudad [...] recuerda sí [...] que en el tiempo que vivió en la ciudad encantada, tuvo ocasión de hablar con amigos suyos que llegaron a ella, y ninguno le reconoció, ni se reconocieron a sí mismos, cuando él les dijo quienes eran. A muchos de ellos encontró después, en las casas de sus familias, y no recordaban tampoco haber estado en la ciudad encantada [...]

La Ciudad de los Césares está encantada en la cordillera de los Andes, a la orilla de un gran lago. El día Viernes Santo se puede ver, desde lejos, cómo brillan las cúpulas de sus torres y los techos de sus casas, que son de oro y plata macizos. Los habitantes que la pueblan son los mismos que la edificaron, hace ya muchos siglos, pues en la Ciudad de los Césares nadie nace ni nadie muere. El día que la ciudad se desencante, será el último del mundo; por lo cual nadie debe tratar de romper el encanto.

[...] César —así se llama— es una ciudad encantada. No es dado a ningún viajero descubrirla "*aún cuando la ande pisando*". Una niebla espesa se interpone siempre entre ella y el viajero, y la corriente de los ríos que la bañan refluye para alejar las embarcaciones que se aproximan demasiado a ella. Sólo al fin del mundo se hará visible, para convencer a los incrédulos que dudaron de su existencia [...] Para asegurar mejor el secreto de la ciudad, no se construyen allí lanchas, ni ninguna clase de embarcación. El que una vez ha entrado en la ciudad, pierde el recuerdo del camino que a ella le condujo, y no se le permite salir sino a condición de no revelar a nadie el secreto, y de regresar cuanto antes a ella. Nada dice la leyenda acerca del castigo impuesto a los violadores del sigilo, pero se supone que ha de ser terrible<sup>2</sup>.

Se trata, pues, de una variante compuesta por diversas tradiciones orales o escritas de viejo cuño asociadas desde siempre a América, incluso desde antes de su descubrimiento y conquista: el lugar donde estuvo el Paraíso, la utópica Nueva Atlántida, la Fuente de la Juventud, en fin, El Dorado, Quivira y múltiples otras derivaciones.

En este caso, sin embargo, lo que más llama la atención es la insistencia en el olvido. La *Ciudad de los Césares* está rodeada y sumida en la más profunda niebla tendida por el más tupido de los olvidos. Se admi-

---

2. Julio Vicuña Cifuentes, *Mitos y supersticiones recogidos de la tradición oral chilena* (Santiago, 1915), pp 58-63.

te entrar en ella y gozar de sus riquezas sólo si uno está dispuesto a perder la memoria. A su vez, desde fuera, ella misma deviene en un espejismo quimérico, o bien, en un secreto no revelado que, además, no admite comprobación; recordemos que quienes la abandonan se comprometen a olvidarla o simplemente no se acuerdan. En el fondo, es un lugar fantástico que succiona todo atisbo histórico y sólo destella la luminosidad cegadora de una riqueza ilimitada que opera como anzuelo, trampa y/o liberación. La *Ciudad de los Césares* es una suerte de paraíso o refugio de los audaces, la última frontera por la que aspiran atravesar los desilusionados de este confín del mundo.

Difícil encontrar una mejor definición metafórica que la anterior para entender a Chile como país, en este su momento actual por el que transita. Con todo, que se trate de una vieja leyenda oral confirma algo tremendamente alucinante: a veces los pueblos, consciente o inconscientemente, ratifican literalmente sus propias aspiraciones míticas.

En verdad, de un tiempo a esta parte, Chile se ha vuelto un paraíso amnésico. Permítaseme, por tanto, a modo de mero paréntesis ilustrativo, digamos que poco chileno a la luz de lo antedicho, uno que otro dato o noticia de índole histórica, aunque de ello resulte un ejercicio quizá nostálgico y, por lo mismo, a la larga, inútil, comparado con el peso infinitamente superior y gravitante del mito autocumplido.

**33**

## **II**

Los últimos treinta y cinco años han sido los más dramáticos que generación chilena alguna haya debido soportar. Se han sucedido, una tras otra, tres visiones, tres proyectos distintos y excluyentes de sociedad. En primer lugar, el modelo reformista democristiano (1964-1970), con fuerte apoyo internacional anticomunista -fue concebido como una alternativa al castrismo- que pretendía terminar con el latifundio mediante una extensa reforma agraria, auspiciaba la copropiedad de las empresas cupríferas norteamericanas, a la vez que promovía una progresiva participación política ciudadana masiva. Le sigue la propuesta revolucionaria de izquierda (1970-1973) que radicaliza aún más el proceso expropiatorio y nacionalizador desatado por la Democracia Cristiana, además de querer distanciar a Chile de la órbita norteamericana e intentar infructuosamente un gobierno popular liderado por Salvador Allende, un marxista-leninista confeso. Por último, tenemos el proyecto



militar neoliberal (1973-1989), empeñado en poner fin a la tendencia socializante de la economía que se venía dando desde los años 30, abriendo al país a los mercados internacionales conforme a políticas financieras ortodoxas, y amparado por una brutal represión de los sectores de izquierda.

Nada de extraño, por tanto, que Chile durante estos últimos treinta y cinco años haya estado en la mira internacional siendo percibido como un *test case* de tres experimentos socio-políticos encaminados a "liberar" de una vez por todas a una sociedad tradicional latinoamericana de su subdesarrollo atávico. De hecho, a pesar de sus diferencias estos tres modelos entrañan un conjunto de similitudes modernizantes que tienden a opacar las divergencias de índole estrictamente político. Ello explica quizá por qué la comunidad internacional se ha mostrado proclive a apoyar, con mayores o menores grados de entusiasmo, este curso progresivo por parte de una sociedad que apuesta siempre a favor de un itinerario crecientemente moderno cualquiera sea su etiqueta coyuntural.

Verdadero o no, Chile una y otra vez ha sido percibido, desde dentro y desde fuera, como una constatación lejana de una Europa afincada en las antípodas. Se ha dicho que los chilenos son los "ingleses" o "suizos" del Cono Sur americano. Se ha reparado a menudo en su temprana organización como Estado-nación en el siglo XIX, en sus infrecuentes quiebres institucionales, sus escasas constituciones, su acentuado respeto por el derecho y cierta tradición reformista. Es más, durante el siglo XX, se evidencia un curioso paralelismo político e ideológico con Europa. En los años 30 gobernó un Frente Popular. Chile, además, ha contado con uno de los partidos comunistas de más extendida práctica democrática, equivalente sólo al italiano y al francés de posguerra. Otro tanto se puede decir de la Democracia Cristiana, del modelo de sustitución de importaciones y de un sistema de salud que se hace eco del británico. En los años 60 su clero fue fuertemente influido por el Concilio Vaticano II y el movimiento universitario estudiantil guarda paralelos con sus homólogos francés y norteamericanos de esa misma época. El que Chile tuviera hasta dicha década los partidos políticos de derecha mejor organizados y ostentara una trayectoria militar civilista, no golpista, subraya aún más dichos vínculos.

En fin, la discusión sobre Chile es inentendible si no se toma en cuenta este reiterado carácter proyectual del mundo occidental, en que pare-

cieran reproducirse y confirmarse con relativo éxito sus más ambiciosas aspiraciones idealizantes para este lejano rincón del mundo. Y aún cuando el gobierno militar post 1973 pareciera desmentir todo lo anterior, el que se haya abierto la economía a capitales extranjeros, el que se iniciara una política privatizadora y se ordenaran sus cuentas públicas -concordante con el thatcherismo y la variante económica del "*trickle down*"-, y por último, el hecho de que Pinochet haya aceptado compartir el poder con civiles, antiguos opositores suyos, ha significado que ese inicial desvío parcial se ha traducido a partir de los años 90 en una constatación de que Chile, a pesar de todo, ha seguido siendo el mismo de siempre. Al igual que Pinochet, los dos gobiernos siguientes de centro izquierda han profundizado esta estrategia.

Ahora bien, benevolamente hablando, el saldo arrojado por estos tres experimentos pareciera confirmar esta continuidad histórica no obstante sus disonancias ocasionalmente notorias. Si en los años 50 sólo un 15% de la población pertenecía a la clase media y las clases bajas ascendían a un 75%, se estima que hacia 1996 la pobreza habría bajado a un 23.2%. La tasa de analfabetismo, en igual período, habría descendido de un 25% a un poco más de un 4%. La mortalidad infantil, una de las más altas en el mundo todavía en 1960, ha disminuido diez veces desde ese entonces mientras que la expectativa de vida ha aumentado 18 años entre 1960 y 1994. En el Chile de hoy un 80% de la población vive en ciudades. La gran propiedad agraria dejó de existir hace ya tres décadas, habiendo desaparecido con ello el orden señorial jerárquico que presidió la institucionalidad política y social por casi trescientos años. Es más, la gran propiedad minera cuprífera que a comienzos de los años 60 significaba el 50% de las exportaciones y aún estaba radicada en manos de compañías extranjeras, desde que fuera plenamente nacionalizada durante el gobierno de Allende continúa estando bajo control administrativo del estado.

A este conjunto de logros de largo plazo habría que sumarle otros más recientes. En los últimos diez años Chile ha alcanzado un crecimiento económico sostenido de un 7% anual, el Producto Nacional Bruto se duplicó -antes doblar la producción tardaba 75 años-, se han creado más de un millón de empleos, los sueldos y salarios aumentaron más de un 30% en términos reales, se ha reducido la inflación y el desempleo a un 4.7% (1998), las exportaciones se han incrementado en un 90% y las inversiones extranjeras en un 250%.

Pensar que estos últimos adelantos se deben únicamente al modelo neoliberal introducido por el gobierno militar y consolidado por la alianza de centro-izquierda que asume el gobierno en 1990, resulta miope. La gran transformación social que ha ido operando en Chile, supone un arrastre cumulativo remontable incluso más atrás que estos treinta y cinco últimos años. Fue previamente necesario que el país comenzara a industrializarse a partir de la década de los 30, que paralelamente surgieran instancias administrativas estatales planificadoras y cuadros tecnocráticos capaces de orientar dicho desarrollo, y que todo ello se enmarcara dentro de un sistema político institucionalizado ampliamente representativo de todas las corrientes modernizadoras, desde la izquierda a la derecha, en virtud del cual se podía llegar a acuerdos, o al menos hasta fines de la década de los 60, se podía, precisamente gracias a dicha trayectoria pluralista, evitar quiebres profundos.

Lo particularmente significativo de Chile, es que a partir de los años 60 el proceso que lo ha llevado a un incuestionable desarrollo económico y a una acelerada participación política -entre 1952 y 1964 el electorado se duplica- se ha hecho a espaldas de la institucionalidad tradicional. La Democracia Cristiana que llega al poder el 64 con votos de derecha, hace un gobierno monopartidista y aspira a destruir a los sectores oligarquicos tradicionales; he ahí el sentido político último de la reforma agraria. La Unidad Popular, inicialmente apoyado por sólo un tercio del electorado en 1970, pretende profundizar radicalmente el proceso participativo expropiando industrias, generando desabastecimiento e inflación de hasta un 1000%. En fin, los militares -hasta entonces profesionales y no golpistas- se imponen el 73, cierran el parlamento, prohíben los partidos políticos, intervienen todo el tejido institucional y social, censuran, instauran un régimen de terror, exilian, torturan. Desde 1967 hasta 1990, Chile, por tanto, se ve sumido en una espiral de demandas crecientes que conduce a un estado de confrontación permanente. La otra cara de su modernización política y social ha sido agitación política en el agro y la industria, polarización ideológica, electoralismo plebiscitario, violencia callejera, inflación galopante, seguido por represión y terror sistemático, aplicación de un modelo económico de *shock* que conllevó a la destrucción del movimiento sindical y de ciertas áreas de la economía, a altísimas tasas de desempleo y a una lenta recuperación económica con repuntes significativos únicamente en estos últimos diez años.

No es mi ánimo culpar a unos u otros de este cuadro trastornador, sino enfatizar lo medular: el hecho de que cualesquieran que hayan sido las convulsiones de estos últimos treinta y cinco años igual ha habido desarrollo, la sociedad se ha vuelto más moderna y las expectativas futuras son auspiciosas, ello no obstante de que algo se ha quebrado en la sociedad chilena y esto último es sumamente difícil de dimensionar.

### **III**

A fin de comprender qué exactamente es lo que se ha quebrado cabe preguntarse cómo es que ha sido posible sobrevivir esta seguidilla de trastornos. Respuestas no han faltado; lo más probable es que sobren. Por de pronto, el grueso del electorado parece haber apoyado siempre la fórmula ganadora del momento; estuvo a favor de cambios estructurales revolucionarios durante toda la década del '60 y comienzos del '70, y múltiples factores hacen pensar que las mayorías han terminado por inclinarse a favor también de la revolución "desde arriba" iniciada por los militares. Suponer que estos últimos se han mantenido en el poder todos estos años únicamente gracias a la fuerza es ingenuo.

**37**

Sólo a nivel de cúpulas la salida consensual ha resultado más difícil, pero ahí nuevamente ha terminado por primar el acomodo pragmático. De hecho, el gobierno actual ha estimado conveniente, dado el equilibrio cívico-militar todavía imperante, defender al general Pinochet en Londres. Política concordante, por lo demás, con la trayectoria conciliatoria de estos últimos diez años: el que no se haya hecho justicia respecto a los abusos de derechos humanos, el que se haya recurrido una y otra vez a la razón de Estado para no investigar a Pinochet y sus familiares, el que se haya mantenido el modelo económico, etc. Para que dicho consenso se diese fue necesario previamente que los sectores más progresistas de izquierda, derrotados el 73, se *aggiornaran* doctrinariamente -renegaran del socialismo marxista-, y asumieran como propio el orden capitalista remozado. En cuanto al centro político y a los defensores del "legado" militar les ha bastado simplemente aceptar el nuevo credo político: la mantención del empate transaccional. De ese modo nadie gana ni nadie pierde y se sigue avanzando en la senda del desarrollo modernizante, pensado cada vez más en términos tecnocráticos y gerenciales.

Esto, por cierto, ha traído consecuencias impredecibles. Desde luego, un progresivo rechazo de la política y un creciente malestar en grupos más conscientes no obstante los logros económicos, tendencia que ha comenzado a volverse más evidente en estos últimos dos años. Según un sondeo de opinión pública (enero 1995) un tercio de la población mayor de 18 años no entiende qué es democracia; a su vez, el 70% estima que el sistema democrático es débil.

En un plano más profundo, ha ido calando incluso la certeza de que Chile está sumido en una aguda depresión. No es para menos. La marea desarrollista de distintos signos dirigistas ha dejado al descubierto un paisaje desolador: colapso de un orden tradicional oligárquico que si bien era injusto al menos aseguraba estabilidad, deslegitimación de antiguas instituciones políticas que enorgullecían al país independientemente de las posturas políticas que se auspiciaran, movilidad social vertiginosa, pasiones desgastadas, proyectos que fracasaron, secuela de muertes, vidas truncadas por el exilio, volteretas ideológicas, sobrevivencia desilusionada y desencanto culposo. En palabras de uno de los más revolucionarios políticos de los años 60 y 70 acerca de dicha sobrevivencia: "Habría sido mucho mejor morir allá...[el 73] que vivir acá pensando... y pensando..."

Lo anterior lo postula un desengañado escéptico, un ilustrado sensible que alguna vez creyó, pero que de repente debe atenerse a la pesadilla de un pasado desgarrador que ofrece, al menos, como consuelo sucedáneo un presente incómodo, o bien, un futuro expectante del que se tiene tan sólo una certeza: que en el mejor de los casos lo que depara dicho futuro, ojalá, no volverá a ser peor que el camino ya recorrido.

Acabo de citar a un ilustrado sensible, representativo a lo más de la cúpula dirigente del país, ¿qué ocurre, en tanto, con el resto, cómo han sorteado las mayorías silenciosas dicho dilema? Pues bien -qué duda cabe- lo han enfrentado conforme a la única modalidad escapista que se les ha ofrecido. Por de pronto, gozando de los nuevos alicientes que estimulan un modelo de mejoramiento del estándar de vida basado en mayor consumo y endeudamiento: *malls*, *developments*, *leasings*, *resorts* de "tiempo compartido", tarjetas de crédito, capitalismo popular, paquetes turísticos, mayor oferta educacional aunque de dudosa calidad, crecimiento del parque automotriz, telefonía celular... De hecho, se estima que aproximadamente un millón y medio de familias chilenas (de una población total de 14 millones de habitantes) posee

algún tipo de deuda de consumo con bancos, financieras o casas comerciales; las cifras, en todo caso, son anteriores a la reciente crisis mundial. Conste, además, que a pesar de los avances recientes, Chile todavía manifiesta fuertes desigualdades; un 10% de la población percibe el 46% del ingreso *per capita* nacional, mientras el 10% más pobre recibe sólo el 1.3%, en otras palabras, estamos ante una diferencia que se multiplica 30 veces. Es más, cálculos de 1996 afirman que el país tiene una deuda social pendiente con 3 millones 300 mil pobres.

A la luz de lo anterior, no es de extrañar, entonces, que se observen signos inequívocos de angustia. La capital, Santiago, cuya población es de más de 4 millones y medio de habitantes, figura entre las ciudades con más trastornos mentales en el mundo según la Organización Mundial de la Salud. Datos de la Organización Internacional del Trabajo para 1995 señalan que Chile es el país donde más horas se trabajan, sin perjuicio que los rendimientos son comparativamente bajos. Es más, en 1994 se calculaba que, en Santiago solamente, habría más de 200 mil adictos a las benzodiazepinas, fármacos que se usan para tratar la ansiedad, el insomnio y la gordura.

**39**

A dicho panorama debemos sumarle una serie de otros índices preocupantes. Cada semana se denuncian 600 casos configurativos de violencia intrafamiliar; incluso más, estudios sobre maltrato infantil estiman que un 63% de niños chilenos son víctimas de violencia física y 34% sufren agresiones graves. Sondeos tanto para 1991 como 1994 demuestran que menos de un 27% de encuestados considera que la justicia funciona bien; cerca de un 70% cree que favorece siempre a los poderosos, y un 37% contesta que para gente como ellos la justicia simplemente no existe. Sólo un 4% de la población dice confiar en el resto de las personas mientras que en países escandinavos la cifra es superior al 60%. Otro dato ilustrativo es que un 42% de los nacimientos actualmente sucede fuera del matrimonio, y un 21.6% de las familias tiene como única jefa del hogar a una mujer; ello no obstante que sólo un tercio de las mujeres mayores de 15 años o más trabaja por un sueldo.

En suma, el escenario que emerge de aquí mezcla consumo con desigualdad, endeudamiento con angustia, y todo esto en medio de poca desconfianza y, peor aún, altísimos índices de violencia, gran parte de la cual es endogámica, de hecho, estalla en el seno mismo de la casa familiar.

Decíamos anteriormente que la solución ha apuntado por el lado del escapismo. En efecto, el "imperio de lo efímero", del consumo conspicuo y de la concientización vía imágenes se encarga de una parte del problema. La inversión publicitaria nacional ha crecido de US\$500 millones en 1993 a US \$1.100 millones en 1995. A su vez, en un plano estrictamente espiritual es notorio el aumento experimentado por las sectas evangélicas las que, según estimaciones de gobierno, están a punto de representar el 30% de la población nacional.

En definitiva, el desarrollo vertiginoso y trastornador, con todas sus paradojas y nuevas involuciones, está haciendo de Chile un nuevo país, difícil de comprender y menos de predecir.

#### **IV**

¿Un nuevo país? Quizás ni tanto, porque esa es probablemente su principal contradicción. Los signos externos, las formas, cambian, pero el país sigue la ruta trazada por una modernización acelerada, cada vez más masiva, impuesta, al igual que desde hace ya treinta y cinco largos años, "desde arriba".

De ahí también su paradoja medular. La de un país que quiere olvidar, que está predispuesto anímicamente a olvidar pero dificultosamente, con éxitos sumamente relativos. ¿Qué otra cosa es un proceso desarrollista traumático en que una sociedad originalmente tradicional, señorial y jerárquica, deviene moderna si no un ejercicio motivado por el olvido inducido? Así y todo ¿cómo puede lograrse una modernización plena si la sociedad en cuestión sigue siendo tan autoritaria, verticalmente dirigida, y adolece aún de resabios estructurales tradicionales tan agudos como son la pobreza, la desigualdad, la falta de justicia social, en fin, la incapacidad misma de dicha sociedad de hacerse cargo de sus propios fantasmas atávicos y recientes? *There 's the rub.*

¿De qué Chile estamos hablando? ¿Del Chile que apenas se deja vislumbrar, ese 68.9% de encuestados en un sondeo de opinión de julio de 1995 que opinaba que aún no se había logrado plenamente la reconciliación nacional, o del Chile que busca nuevos derroteros, nuevas creencias, nuevos mercados para sus productos, nuevas imágenes para adormecer sus siempre insatisfechos deseos liberalizadores? ¿Del otro, del mismo, al decir de Borges?

La revolución social de los años 60 y tempranos 70, al igual que la revolución económica de los 70 hasta nuestros días no compensan la ausencia crónica que significa la falta de una solución política y cultural que sirva de alternativa al autoritarismo. Dicho de otro modo, el paso de una sociedad tradicional a una sociedad fuertemente modernizante se ha hecho bajo signos diversos de autoritarismo. De ahí que se termine por apuntar siempre a lo mismo: cualquier intento chileno de "liberalizar" se hace "desde arriba", supone necesaria o fatalmente aceptar dicho verticalismo. Este es quizá su secreto cómplice, su secreto mejor guardado.

De lo que se deduce que el desarrollismo modernizante en cuanto oferta liberadora opera sólo como espejismo. Lo cual quizá no es ninguna novedad desde una perspectiva sociológica amplia o incluso universal, salvo que en este caso específico ello termina por explicar históricamente por qué en Chile, de un tiempo a esta parte, se recurre tan a menudo y con tanta insistencia, al olvido.

En efecto, Chile nunca ha tenido una gran tradición libertaria en el sentido anglosajón del término. Sus tres grandes hitos mediana y generosamente análogos a dicha inclinación -la evangelización católica-hispana, el republicanismo decimonónico y el positivismo de fines del siglo pasado y comienzos del actual- han posibilitado márgenes de autonomía dentro de un imperio laxo como lo fue el español, seguido por gobiernos oligárquicos que, en el mejor de los casos, se proyectaron como un Estado-nación con cierto grado de flexibilidad dentro de un orden neocolonial-capitalista, y por último, crecientes grados de crecimiento y secularización bajo el lema de orden y progreso. En definitiva, lo que siempre ha primado ha sido el orden, la obsesión por el orden, no una aceptación de la libertad en cuanto tolerancia, diversidad y una sociedad civil que garantice la pluralidad. No todo ha sido en vano, por cierto. La tendencia hacia el orden ha redundado en un entramado institucional significativo, en una tradición legalista de vieja data, y hasta bien adentrados en el siglo XX -la época a la que aquí hemos hecho alusión-, estabilidad política. Nada de mal para un país fronterizo en las antípodas de la proyección mundial europeizante, pero -está claro- que ello no es suficiente. De hecho, en estas últimas décadas tanto desde dentro como desde fuera de Chile, ha cundido la convicción de que a pesar de todos los logros obtenidos históricamente, en definitiva, ello no ha sido suficiente.



A falta de una apuesta libertaria auténtica hemos tenido en Chile, pues, un orden precario *-nuestra frágil fortaleza histórica-* fácil de trizar, lo que produce fuertes y sucesivos trastornos periódicos, difíciles de resolver, e invita a que se opte, a modo de paliativo, por más y más apuestas hacia un futuro supuestamente mejor. En estas últimas tres décadas hemos llevado dicha solución al paroxismo. Al punto incluso que para alimentar una y otra vez dicho itinerario, se niega y olvida el paso inmediatamente precedente, y eso que éste casi siempre es similar si es que no se parece bastante al anterior. Por tanto, se avanza a la vez que se borran las huellas pasadas, aún a riesgo de que se ande en círculos y volvamos una y otra vez a lo mismo: lo aún pendiente, lo que se olvida pero igual reaparece porfiadamente, en fin, lo nuevo y lo de siempre, lo otro, lo mismo.

¿Dónde está Chile? Buena pregunta.

Hace rato ya que la historia de Chile, se hace, o mejor dicho, se sigue haciendo, en *otra parte*, cuan *destino sudamericano*, en algún exilio interno y externo, sobre el prado verde de Parliament Square, Westminster, sembrado con tres mil cruces blancas, como también en Chile, ese que diariamente deja de ser y aún no es, no todavía. *Eutopia/Utopía, the good place/no place*, o lo que lo mismo: *Nowhere*.

A la luz de lo anterior, créanmelo, no sé si este país tiene solución.

# ***Balance y perspectivas de la democratización política chilena***

**Manuel Antonio Garretón M.<sup>1</sup>**

Más que una descripción de la evolución de los hitos y acontecimientos que marcan la llamada "transición" chilena y que redefiniremos en términos de "denocratización" política, este trabajo intenta una discusión de las principales cuestiones en juego, tanto desde el punto de vista del debate y la lucha política como de la discusión técnica y analítica<sup>2</sup>. En primer lugar, haremos una discusión conceptual en torno a los términos de transición y democratización políticas. Luego haremos el balance general del proceso en Chile que calificamos de "democratización incompleta". En un tercer momento analizaremos los principales problemas que se han presentado en los dos últimos años en relación a este carácter incompleto de la democratización. Finalmente, examinamos las perspectivas de la democratización política en el contexto de las elecciones presidenciales de diciembre de 1999<sup>3</sup>.

---

1. Sociólogo formado en la Universidad Católica de Santiago y Doctorado en l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales Paris. Ha sido Profesor Invitado en Oxford, Universidad Notre Dame, Universidad California San Diego, Universidad de Chicago, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, UNAM-México, Universidad Católica de Perú, Wilson Center, Universidad Hebrea de Jerusalem, Cátedra Simón Bolívar del Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, FLACSO México. Coordinador Comisión Política y Estado de CLACSO y Presidente Comité de Investigación Clases y Movimientos Sociales Asociación Internacional de Sociología.

2. Existe una abundante literatura descriptiva y analítica de la denominada "transición chilena". Nos remitimos para ella a la exhaustiva revisión de A. Wilde "Irruptions of memory: expressive politics in Chile's transition to democracy" (Journal of Latin American Studies, vol 31, 1999). Mi propia versión en M.A. Garretón, "Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones" (Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1995).

3. Versiones parciales de algunos capítulos este trabajo, ampliadas y revisadas aquí, han aparecido en Revista Mensaje Enero-Febrero 1999; FLACSO-Chile "Chile 98. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet" (FLACSO, Santiago, 1999) y Revista Rocinante, Abril 1999.

## **I. Validez de un enfoque**

### **Sobre la autonomía de los procesos políticos**

Luego del enorme auge que tuvo la literatura sobre las transiciones democráticas, asistimos desde hace algunos años al cuestionamiento de este enfoque<sup>4</sup>. Si el primero coincidió con lo que se llamó erróneamente la "nueva ola" de democratizaciones en el mundo, denominación que escondía la polivalencia de estos procesos en diversos contextos, el segundo parece corresponderse con el desencanto por el resultado de las transiciones o democratizaciones.

Detrás de este auge y decadencia de la temática de las transiciones o democratizaciones hay dos visiones contrapuestas en las que se mezclan tanto cuestiones técnicas y académicas como posiciones propiamente políticas. Una de ellas veía en las transiciones o democratizaciones políticas "la" nueva problemática latinoamericana, como lo fueron el desarrollo, la dependencia, la revolución, las reformas estructurales cada uno en su momento. La otra cuestionaba que pueda analizarse un fenómeno político, como la democratización y su resultado la democracia, sin analizar o enfrentar al mismo tiempo el sistema de dominación, al carácter del Estado o al modo de producción, de los que forma parte<sup>5</sup>.

Sin entrar a la discusión detallada de estas visiones, sus puntos fuertes y débiles, hay que reconocer que ambas parten de una concepción de democracia que totaliza una de las dos dimensiones de este concepto y desconoce o minimiza la otra. En efecto, el enfoque de las transiciones enfatiza la dimensión institucional de la democracia, principalmente

---

4. Entre lo más conocido de la literatura sobre transiciones, ver G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead, "Transitions from authoritarian rule" (4 vols, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986); J. Linz y A. Stepan, "Problems of democratic transition and consolidation" (Johns Hopkins University Press, 1996); C. Barba, J.L. Barros y J. Hurtado, "Transiciones a la democracia en Europa y América Latina" (Miguel Angel Porrua 1991). Sobre los límites y el cuestionamiento de este campo de estudio, especialmente para América Latina, C. Franco, "Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina", (Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 1998). Excelentes muestras de uno y otro enfoque los encontramos en la recopilación de los trabajos de G. O'Donnell, "Contrapuntos" (Buenos Aires, Paidós, 1997). Mi propia visión de este campo de estudio en "Democracia y Democratización" (Conceptos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y humanidades, UNAM, México, 1999). El conjunto de proposiciones analíticas de este capítulo se basa en este trabajo, por lo que ahorrará las referencias a él.

5. Un buen ejemplo de esta posición se encuentra para el caso chileno en T. Moulián, "Chile actual: anatomía de un mito" (Ediciones LOM, Santiago 1997).

aunque no únicamente, la existencia de elecciones libres y las condiciones socio-políticas y jurídicas que las aseguran, lo que constituye una definición llamada "minimalista" de la "democracia procedimental". En la medida que este núcleo básico está asegurado, estamos en presencia de democracias y la transición ha terminado, por cuanto ella es el paso de un régimen autoritario a uno democrático. En cambio, en la visión que evalúa las transiciones democráticas como parte de una transformación social, hay una concepción normativa de la democracia que la ve como el tipo de sociedad ideal y no sólo como un régimen político, es decir, lo que se ha definido como "democracia sustantiva". Si no cambia un determinado tipo de Estado o modo de dominación, es imposible la existencia de una democracia plena, luego el objeto de lucha política y de análisis social, las transiciones democráticas, es una ilusión y carece de contenido y sentido.

Si bien estamos llevando ambas visiones a un extremo, ello nos permite entender el núcleo de la cuestión en debate. Los transitólogos se quedan sin objeto de estudio una vez que se ha terminado la transición, es decir, inaugurado la democracia. Los normativistas o idealistas no ven ninguna diferencia "esencial" entre una dictadura o una democracia si el sistema de dominación, por ejemplo, lo que se llama el neo-liberalismo, no ha sido reemplazado. En un caso se extrema la autonomía de los procesos políticos y se totaliza la sociedad en ellos. En el otro, se les niega tal autonomía y se les absorbe en la sociedad.

**45**

Hemos dicho más arriba que ambos enfoques totalizan para sí una de las dos dimensiones propias de la democracia. Esta es, por un lado, un régimen político, es decir, un sistema de instituciones mediadoras entre Estado y sociedad que resuelven los problemas de quién y cómo se gobierna, cómo se relacionan las personas con el Estado y como se canalizan los conflictos y demandas sociales. En el régimen democrático estas tres cuestiones se resuelven a partir de ciertos principios como son la soberanía popular, el Estado de derecho y las libertades públicas, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la solución institucional y pacífica de los conflictos y la regulación y control legítimo de la violencia. Ellos se expresan en instituciones y mecanismos destinados a asegurar los principios de mayoría y respeto de minorías y el pluralismo político, la alternancia en el poder, el imperio de la ley, tales como el sufragio universal y las elecciones libres y periódicas, la existencia de partidos políticos, la separación de poderes del Estado, etc.

Pero, por otro lado, precisamente, la existencia de ciertos principios éticos como los nombrados y relacionados con el ideal de la "sociedad buena" por volver a los clásicos, le da a la democracia un carácter valórico y normativo que no se agota en ninguna institución. Así, la democracia es un régimen específico que puede distinguirse tanto de otros regímenes políticos como de otras dimensiones o niveles de la sociedad y puede darse en coexistencia con múltiples formas de estos otros niveles o dimensiones, es decir, en múltiples contextos socio-económicos y culturales. Pero es también un ideal, un principio ético de organización política de la sociedad. En otras palabras, la democracia es siempre una tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valórica y ética que sobrepasa las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad. Por ello, no tiene sentido la discusión en torno a la definición "minimalista" o "procedural" de la democracia versus una dimensión "sustantiva", sea ésta participativa, socio-económica o deliberativa<sup>6</sup>.

Esta definición rescata a la vez la autonomía del sistema y régimen político y su imbricación o articulación problemática con las otras dimensiones de la sociedad. Pero busca apartarse del determinismo que establece que a una determinada configuración de estos otros niveles o dimensiones, por ejemplo, la economía o la estructura de clases o el sistema simbólico o de valores, le "corresponde" un determinado sistema político y que sólo existirá "verdadera" o "plena" democracia, por ejemplo, si se da un determinado sistema económico, social o cultural.

En el caso chileno, la visión determinista de la democracia ha tenido dos direcciones, opuestas entre sí pero que parten ambas de la vinculación de ésta con la economía de mercado.

Para otros, desde la perspectiva más ortodoxa de la izquierda al margen de la Concertación, es precisamente la inmersión del proceso de transición de transición en lo que denominan "el sistema neo-liberal" lo que hace ilusoria la transición y hará imposible una "democracia plena", no habiendo diferencia "esencial" entre la dictadura militar y el régimen post autoritario.

6. Ver la discusión de estas materia en G. O'Donnell, "Democratic Theory and Comparative Politics" (mimeo, Notre Dame, Julio, 1999)

Para algunos, especialmente en la derecha y en parte en la coalición gobernante de partidos de centro e izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, la democracia sólo es posible en el marco de esa economía, lo que obliga a subordinar el proceso de democratización a las exigencias y ritmos de ese esquema económico, lo que equivale a definir la transición a la democracia como parte de un proceso de doble transición, a la economía de mercado y a la democracia. El llamado "modelo chileno" ha sido celebrado en los círculos de la economía internacional precisamente por haber cumplido con la doble transición y es eso lo que lo hace "ejemplar".

En ambos casos se identifica la democracia política con algún sistema socio-económico. Paradojalmente para la izquierda más ortodoxa o clásica, sólo se ha dado este tipo de régimen político en sociedades de economías capitalistas, con lo que ambas posiciones afirmarían la compatibilidad esencial entre capitalismo y democracia o entre economía de mercado y capitalismo y sólo diferirían respecto de qué tipo de capitalismo permite la existencia de un régimen democrático. Para los primeros, la economía de mercado es condición necesaria, aunque no para todos ellos suficiente, para la existencia de democracia. Para los segundos, la economía de mercado llamada neo liberal sería incompatible con la democracia y otros tipos de capitalismo la permitirían, por lo que, si interesa el régimen democrático en sí mismo, habría que luchar por hacer triunfar estos capitalismos por sobre el neo-liberal. Es fácil apreciar el carácter reaccionario, determinista e inútilmente ideologizada de esta discusión. Sobre todo, parece un retroceso de lo que hemos avanzado en las ciencias sociales y en la práctica política y de la vida social de la gente, donde la democracia aparece como un valor y conquista autónoma, propia de la voluntad histórica colectiva y no expresión única de sistemas económicas o de tipos de dominación, aunque estas dimensiones existan.

**47**

Si he partido con este planteamiento es sólo para marcar mi diferencia teórica tanto con un análisis institucionalista que ve en las transiciones y consolidaciones la culminación de la historia de una sociedad, como un análisis dialéctico totalizante que ve en ellas una simple ilusión o fantasía que oculta los "reales" problemas de la sociedad.

Es cierto que entre el régimen político y las otras esferas de la sociedad, hay condicionantes, determinantes, regularidades estructurales, y en este sentido no cabe el indeterminismo total ni la reducción de la socie-

dad a puros flujos y casualidades. Pero, tales determinantes son históricas y válidos sólo para ciertos momentos y ciertas sociedades. Descubrir las e interpretarlas sin convertirlas en leyes inmutables que harían de las situaciones históricas sólo ilustraciones, es la tarea del análisis social y político. Ello implica evitar la idea del principio de determinación única y esencial de una esfera, dimensión o ámbito de la sociedad sobre los otros, donde la historia ya estaría explicada de una vez para siempre.

La perspectiva analítica de este trabajo parte del supuesto, entonces, de que la democracia política debe ser analizada a partir precisamente de factores políticos, entendiendo que hay factores de otras esferas como el cultural, el económico y el social que facilitan o dificultan democracias políticas pero que no determinan por sí mismos su existencia, permanencia y naturaleza. En otras palabras, no hay un tipo de familia, o un tipo de cultura, o un tipo de economía que le "corresponda" a la democracia política. Puede haber democracias políticas en muy distintos tipos de cultura, en muy distintos tipos de formas de organización social, en muy distintos tipos de economía, sólo que algunos de estos elementos pueden favorecer más o menos a la democracia política.

En el mundo de hoy, por decirlo de manera gráfica, se "disparan" cada una por su lado, las esferas cultural, social, económica y política, es decir, vivimos en sociedades en que no se corresponden exactamente una con otra en un determinado espacio territorial<sup>7</sup>. En una época podríamos hablar, por ejemplo, de la sociedad industrial y ahí encontrábamos que había un tipo de estructura de clases o un tipo de organización familiar, un tipo de ética y un tipo de sistema político. Lo propio de la sociedad contemporánea es esta disrupción, esta separación, esta autodinamización de cada una de las esferas que no se determinan automáticamente entre sí, pero que tampoco se autorregulan cada una ni como conjunto tampoco.

Así, si hay una instancia de "totalidad", por usar los viejos términos, ella es la política, no como el lugar en que se determina el contenido de las otras esferas, sino el lugar donde se encuentran, donde es posible

---

7. M.A. Garretón, "En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo". (En H. González y H. Schmidt, eds. "Democracia para una nueva sociedad. Modelo para armar" Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1997).

de algún modo articularlas. Y para que haya política, la única exigencia es que haya "sociedad", en este caso sociedad estatal-nacional, lo que clásicamente se llamó la polis, es decir, el lugar donde la gente, el pueblo, los actores sociales, los ciudadanos, las clases, como se les quiera llamar, toman las decisiones.

Lo que hemos afirmado hasta ahora es una perspectiva que permite estudiar y analizar, en el plano intelectual, y plantearse como meta y tarea, en el plano político, la cuestión del régimen político como un objeto de validez propia. Y por lo tanto, también el cambio de régimen como un tipo de cambio autónomo de otras transformaciones de la sociedad. En esto consiste el estudio de las democratizaciones, inadecuadamente llamadas transiciones, por lo que veremos enseguida.

Pero esta validez del cambio de régimen político como objeto de estudio, supone, al menos, tres condiciones igualmente aplicables a todo estudio de cambios, pasos o transiciones en otras dimensiones o esferas de la sociedad. La primera es definir adecuada y rigurosamente los puntos de referencia de partida y de llegada. La segunda es evitar todo tipo de análisis teleológico de procesos en desarrollo o de explicaciones que predeterminan los resultados; es decir, evitar el pensamiento de tipo evolucionista en que los libretos están escritos de antemano y todas las acciones son explicadas a partir de ese libreto que lleva a un objetivo determinado y cuyo alejamiento constituiría una "desviación". La tercera es evitar hacer del proceso de democratización política, el único proceso fundamental que afecta a la sociedad y hacer depender de él todos los otros sin reconocérseles su autonomía, como en otra época se desconoció la autonomía a los procesos o cambios de régimen.

### **Sobre democratizaciones y transiciones políticas**

Si hasta el momento hemos utilizado indistintamente los conceptos "democratización" y "transición", corresponde ahora una mayor precisión, porque de esta confusión han surgido muchas de las erradas visiones teóricas y políticas que circulan en nuestro ambiente. Sin entrar en una discusión teórica detallada, digamos que las transiciones son sólo un tipo determinado de democratización política posible. Por esta última entendemos el proceso de construcción de una base de instituciones democráticas, a partir de una situación o régimen básicamente



no democrático, cualquiera sea el tipo de régimen de origen. En este sentido, la democratización política parece ser un proceso permanente, precisamente por esta tensión entre el concepto normativo y el concepto institucional de democracia. Pero aquí nos referimos a la democratización política como paso de un tipo de régimen no democrático a uno democrático y no como evolución al interior de un régimen democrático.

Es en este sentido, entonces, de democratización como cambio de régimen, y no como profundización de una democracia establecida, que puede afirmarse que en las últimas décadas en diversas partes del mundo, especialmente en América Latina, hemos asistido a tres tipos o vías de democratización. La primera está constituida por las fundaciones, cuando se establece por primera vez una democracia en una determinada sociedad, después de guerras civiles o enfrentamientos o al final de una dictadura oligárquica (Centroamérica). La segunda, son las transiciones, cuando se parte de un régimen dictatorial o autoritario institucionalizado moderno formalmente constituido como tal, sea civil o militar (Cono Sur), muchas veces adquiriendo el carácter de recuperación de un sistema democrático destruido por tal régimen autoritario (Chile). La tercera son las reformas democráticas, en las que a partir de un régimen semi-democrático o semi-autoritario, se inicia desde el régimen mismo un proceso de cambios institucionales destinados a eliminar los núcleos y componentes autoritarios y extender los principios y mecanismos democráticos (México)<sup>8</sup>. Si bien en las transiciones no hay derrota o empate militar, ni siquiera propiamente derrocamiento de los titulares del poder como suele ocurrir con las fundaciones, en ellas se trata de desplazar o cambiar a dichos titulares con el fin de generar instituciones democráticas, y eso las diferencia de la vía de la reforma.

Por cierto que un proceso histórico de democratización política, aunque corresponda principalmente a una de estas tres vías, siempre tiende a incorporar elementos de las otras. Así, como veremos, el caso chileno es un caso típico de transición que, en sentido estricto, terminó hace tiempo. En cambio, el problema de la reconciliación pendiente es un rasgo propio de las fundaciones y la eliminación o superación de las instituciones heredadas del régimen lo acerca hoy a las situaciones de reforma.

---

8. Aclaremos que el concepto de reforma no se refiere aquí a cualquier cambio en un determinado régimen sino a una forma particular de acceder a un régimen democrático.

En los casos de transiciones, no hay derrota militar interna, aunque sí hay algún tipo de derrota política para el núcleo militar en el poder. Todos ellos se caracterizan por complejos procesos de negociación y por la definición de una arena institucional de término de las dictaduras, ya sea ésta una Asamblea Constituyente, un plebiscito o elecciones o una combinación de estos elementos. De la seriedad de la derrota política del núcleo militar en el poder y de la existencia o no de un marco institucional para el futuro régimen democrático gestado por el régimen autoritario (lo que hemos denominado los enclaves autoritarios<sup>9</sup>, dependen la capacidad de maniobra y la influencia de la institución militar en el primer momento de democracia. Se trata para esta institución de mantener sus prerrogativas con el fin tanto de operar como factor de poder, al menos de veto, como de defender lo que estiman su "obra", y cubrirse con la impunidad por los crímenes cometidos durante el período dictatorial.

La democratización política vía transición, que supone procesos previos de oposición y movilización contra la dictadura, puede ser descompuesta en diversos sub-procesos que incluyen la transición propiamente tal, que se inicia en el momento en que el conjunto de actores significativos orientan sus acciones al cambio de régimen y termina con la instalación de instituciones y gobiernos democráticos, la inauguración o instalación del primer gobierno democrático, la superación de los enclaves autoritarios y lo que se ha denominado consolidación democrática.

El concepto de consolidación democrática tiene, al menos, dos significaciones diferentes<sup>10</sup>: por un lado, la consolidación "hacia atrás", que significa la creación de condiciones que impidan la regresión autoritaria. Por otro lado, la consolidación "hacia adelante" que implica la profundización democrática para evitar situaciones que hagan irrelevante la democracia frente a los poderes fácticos o crisis que lleven a nuevas rupturas o quiebres del régimen. En este último sentido, a diferencia del anterior, puede decirse que la consolidación es un proceso permanente y siempre inacabado de toda democracia.

---

9. M.A. Garretón, "Hacia una nueva era política..." op. cit.

10. No hay que confundir las dos significaciones de consolidación "hacia adelante" y "hacia atrás" con las menciones que hace Di Palma a dos tipos de legitimación con la misma denominación "hacia atrás" o "hacia adelante". Citado por Linz y Stepan, op. cit.

El resultado de una democratización política, como cambio o paso de un régimen político a otro, especialmente, en el caso de las transiciones que son procesos en general de diseños explícitos, puede ser muy diverso en cuanto a las características y calidad del régimen democrático resultante. Que haya terminado un proceso de democratización política o una transición, no significa que su resultado sea necesariamente una democracia completa. En otras palabras, un proceso de democratización y transición tiene un comienzo y un término, independientemente de sus resultados. Si así no fuera y la instalación de un verdadero y completo régimen democrático fuera el parámetro para definir el término de un proceso, podría ocurrir que una transición o democratización política se arrastrara por décadas, con lo que el concepto perdería todo sentido.

En lo que sigue, intentaremos aplicar esta perspectiva al caso chileno, no para realizar una descripción detallada del proceso de democratización, sino para realizar un balance y examinar las perspectivas futuras.

## **II. La democratización incompleta en Chile**

### **Transición y democratización política en Chile**

Partamos afirmando lo obvio. En Chile hubo un proceso de transición a la democracia, es decir, de paso de un régimen de un tipo dictatorial a otro de tipo democrático.

Y tiene sentido afirmar lo obvio porque, si bien nadie podría sostener que estamos en dictadura, hay quienes sostienen que el régimen vigente no es "esencialmente" distinto a aquella y no aceptan que estamos en otro tipo de régimen, por lo que no habría habido nunca propiamente transición. A nuestro juicio estamos frente a un régimen de naturaleza distinta de la dictadura, aunque no se trate de una democracia completa, y todo el sentido del cambio de dictadura a este régimen fue dado por la idea de establecer una democracia. Por ello, estamos frente a un proceso de transición propiamente tal, es decir, de cambio entre dos regímenes políticos, que debe ser evaluado en cuanto tal.

A algunos les molesta el concepto de transición, porque siguen soñando en la transición entre modos de producción (del feudalismo al capitalismo, de éste al socialismo) y quedaron pegados a un uso nostálgico

y dogmático de las palabras. Y así caen en el error de llamar "transformismo" a este fenómeno de cambio o paso de un régimen a otro<sup>11</sup>. El concepto de "transformismo" está sacado de otro tipo de procesos de naturaleza totalmente diferente y al que sólo cabe oponerle el término de revolución y sin duda que quienes lo usan, ni esperaban que con el término de la dictadura desapareciera automáticamente el capitalismo actual ni tampoco han pensado ni siquiera deseado una revolución para el Chile de fines de los ochenta.

A nuestro juicio, hace tiempo que esta transición terminó y lo que ocurre es que estamos en presencia de un régimen consolidado en sus componentes democráticos y en sus componentes autoritarios, es decir, gobiernos y parlamentos democráticos en el marco de un régimen de democracia incompleta y pobre de calidad. Pero ella es sustantivamente distinta a la dictadura militar y no conviene confundirse la cabeza con términos tales como "transformismo" que nadie entiende aplicado a este tipo de procesos.

Nuestra afirmación básica en esta materia es que la transición política en Chile se desencadenó con el resultado del Plebiscito de 1988, cancelándose ahí definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar. Y ella terminó con el ascenso del primer gobierno democrático en Marzo de 1990. Pero el término de la transición no significó que, junto a gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado la democracia propiamente tal. Se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida, de baja calidad y llena de enclaves autoritarios. La tarea no era ni continuar con la transición, ya terminada, ni consolidar el nuevo régimen post-autoritario que ya estaba consolidado en la medida que no había regresión autoritaria posible. Era reformar profundamente ese régimen y generar una auténtica democracia política donde no fueran los poderes fácticos o las minorías políticas las que fijan los límites de la voluntad y soberanía populares. Es decir, había que resolver los problemas dejados por la transición y que ésta no había resuelto.

---

11. T. Moulián, op. cit.

Así, nos apartamos tanto de las visiones que afirman que no hubo transición ninguna, como de aquéllas que afirman aun estamos en transición y que ella terminará sólo cuando terminen los enclaves autoritarios y también de las que afirman que la transición terminó en algún momento de algunos de los dos gobiernos democráticos. Lo que significa que no puede definirse el primer gobierno democrático como "gobierno de transición", como hicieron muchos que luego proclamaron que la transición había terminado y poco después, a raíz del "boinazo" y presiones militares, reconocieron que en realidad no había terminado. ¿En qué quedamos?, y ¿por qué los gobiernos que siguen no son de transición... porque duran seis y no cuatro años?

En lo que sigue intentamos desarrollar la hipótesis que democratización política chilena fue exitosa en la medida que desplazó a la dictadura, impidió la descomposición de la sociedad al controlar las variables económicas y aseguró un gobierno formado por la coalición democrática mayoritaria. Pero que no puede en ningún caso hablarse de "transición ejemplar" o exitosa si se consideran el resultado de este proceso y la calidad de este régimen democrático: debilidad institucional por presencia de poderes fácticos, debilidad de representación por las tensiones entre actores políticos y sociedad, debilidad cultural por ausencia de consensos básicos y debilidad de la cohesión, unidad y dirección societal por el resquebrajamiento del poder estatal.

### **Los problemas resueltos por la democratización política chilena**

A nuestro juicio, en Chile la transición o el paso de un régimen de dictadura a un régimen democrático, aunque incompleto, resolvió tres problemas y pagó un determinado costo, es decir dejó sin resolver y generó otros.

El primer problema que la transición política resolvió fue el término de la dictadura. Y no sólo hubo transición propiamente tal, también ha habido también consolidación. Es decir, es muy poco probable una regresión autoritaria, por lo que estamos hablando de la existencia de un régimen político relativamente consolidada. Pero aquí radica la paradoja. Porque la pregunta es qué es lo que se consolidó, y lo que constatamos es que se consolidaron a la vez los elementos democráticos de la nueva situación (libertades públicas, Estado de derecho, elecciones libres) pero también los elementos autoritarios a los que nos referiremos más adelante, es decir, tanto los aspectos positivos o exitosos como los negativos o fracasos.

Una segunda cuestión en que la transición chilena, a diferencia de prácticamente todas las otras de nuestro continente, fue exitosa a la constitución a nivel de gobierno de una coalición mayoritaria, formada básicamente por los ejes centrales, con una excepción en el caso de la izquierda comunista, de lo que fue el bloque antidictatorial. Es decir, en ningún otro país la transición dio por resultado un gobierno democrático mayoritario formado por los componentes mayoritarios del bloque anti-dictatorial. Pero esto tiene otra connotación y es que dicho bloque, con la salvedad ya indicada, había sido la expresión política de los sectores medios y populares y de la demanda del cambio social durante casi todo este siglo. Y precisamente la distancia y enfrentamiento entre estos componentes, el centro y la izquierda, al polarizar la sociedad permitió el aprovechamiento por parte de la derecha y los militares para desencadenar el derrumbe democrático de 1973.

Así, el elemento más positivo de la transición a la democracia en Chile ha sido un gobierno mayoritario, formado por la mayoría de las fuerzas democráticas y progresistas. Por supuesto que se trata de un gobierno mayoritario en lo social, lo político y lo electoral, no así en lo institucional por la presencia de los enclaves autoritarios. Y por supuesto también, que los equilibrios internos de este bloque y sus exclusiones generan problemas en el régimen democrático o post-autoritario, a los que nos referiremos más adelante. Pero todo ello no quita la importancia de este segundo aspecto exitoso de la democratización.

**55**

El tercer elemento positivo, el tercer problema resuelto, se refiere a la ausencia de una crisis económica coyuntural que alterara la correlación de fuerzas pro-democráticas o que implicara espacios de desestabilización o deslegitimación por parte de poderes fácticos o distanciamiento de sectores medios y populares. Este fue el caso de la mayoría de las transiciones en el continente, con la hiper-inflación como elemento paradigmático de alteración de la vida cotidiana de las mayorías, y la respuesta radical de los ajustes neo-liberales, con gravísimas consecuencias de desarticulación de los actores sociales y con fisuras importantes en el bloque democrático. No estamos diciendo que en el caso chileno no haya problemas serios con el modelo económico de crecimiento y su imposibilidad de convertirse en modelo de desarrollo autosustentable. Tampoco estamos desconociendo que, si bien el ritmo de crecimiento ha sido alto y la superación relativa de la pobreza significativa, no se han resuelto y en ciertas dimensiones se han agravado los problemas de equidad e igualdad. Simplemente, estamos diciendo

que el bloque democrático, social y político, en los primeros seis o siete años no ha tenido que pagar el costo de políticas económicas masivamente regresivas para enfrentar una coyuntura de crisis grave que fuera heredada de la dictadura. Sin embargo, la consecuente oportunidad de concentrarse en los aspectos propiamente políticos de completar la transición superando los enclaves autoritarios, desgraciadamente no fue aprovechada. Asimismo, el otro lado oscuro de este aspecto positivo, es que la prioridad absoluta dada a la estabilidad económica, desincentivó la constitución y acción de movimientos y actores sociales.

### **La dimensión crítica de la democratización política**

Cualquier balance honesto de la denominada transición o democratización política chilena muestra que no son menores los éxitos de la transición chilena. Sin embargo, todos ellos pagaron un costo que puede apreciarse en cuatro grandes aspectos o problemas no resueltos. Y si hablamos de éxitos, podemos ahora hablar de fracasos que no niegan los primeros pero que obligan a un balance ponderado. Obviamente, no estamos refiriéndonos a problemas más generales de la sociedad, sino a aspectos específicos que tienen que ver con la transición o democratización misma, es decir, con el cambio de régimen militar por uno democrático.

Algunos de estos problemas no resueltos, o algunos de sus aspectos, son parte de la naturaleza de la transición y no podían dejar de hacerse presentes. Dicho de un modo más general, cuando hablamos de democratizaciones políticas que no implican revoluciones o fundaciones democráticas, sino paso de un régimen a otro dentro de determinados marcos institucionales y sin que haya derrocamiento ni derrota de las fuerzas dictatoriales, siempre habrá algún tipo de herencia, de presencia del régimen militar o autoritario en el nuevo régimen democrático y será tarea de éste el superarla. Esto es de la "esencia" de las transiciones. Y cuando no hay otra alternativa de cambio de régimen, es decir, cuando el derrocamiento, la revolución, la fundación democrática no son posibles o no existe consenso para ello entre las fuerzas democráticas, o cuando la oposición democrática no ha logrado negociar una propuesta institucional de salida favorable imponiéndose la del régimen militar, no puede criticarse el recurso a las transiciones con su secuela de costos intrínsecos.

Pero ello es diferente de aquellos costos o problemas no resueltos que no dependen de la naturaleza de un cambio de régimen en marcos institucionales negociados, sino de la calidad de tales negociaciones y de la conducción política de las fuerzas democráticas. Echarle la culpa de todo a la transición es tan errado como echarle la culpa de todo a la conducción política. El análisis político debe distinguir ambas dimensiones, las que de una u otra manera están presentes en todos los problemas que indicaremos a continuación.

El primero de los problemas no resueltos o de los fracasos de la democratización política chilena, es la cuestión de los enclaves autoritarios que hacen a la calidad y extensión del nuevo régimen democrático. Su presencia inicial era inevitable, como hemos indicado, pero su no superación bajo los gobiernos democráticos, es también en parte, y no exclusivamente, responsabilidad de la conducción política de los gobiernos y los fuerzas políticas que los constituyen<sup>12</sup>. Estos enclaves se refieren al poder de las Fuerzas Armadas, el tipo de Justicia y Tribunales heredados, el sistema electoral, los Senadores designados y todas las amarras constitucionales y legales no democráticas, así como al problema ético-simbólico de la violación de derechos humanos bajo la dictadura militar que deja sin resolver la cuestión de la "reconciliación nacional".

57

Los enclaves autoritarios existen aún y si existen hay que responder políticamente por qué no se han superado. La respuesta no puede ser exclusivamente que no se han superado porque su existencia impide hacerlo. En esta materia es donde la crítica a la conducción política de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se hace más evidente. En otros trabajos hemos mostrado cómo en el gobierno de Aylwin, por un error de cálculo político, al poner como prioridades únicas la estabilidad económica con la corrección social al modelo económico y evitar la regresión autoritaria que, a nuestro juicio, ya estaba cancelada como posibilidad, se desperdició la oportunidad de enfrentar y superar en el momento adecuado los enclaves institucionales. Asimismo, hemos hecho ver que el gobierno de Frei simplemente se enredó en una primera discusión sobre la transición terminada y la nueva fase de la modernización y luego dio por cancelada la posibilidad de superar los enclaves heredados, enviando proyectos de reforma consti-

---

12. Ver el debate al respecto en Revista de Ciencia Política Vol. XVI, N°s 1-2, 1994. Ver también "Hacia una nueva era política..." op. cit. y O. Godoy, "La transición chilena a la democracia: pactada". Revista Estudios Públicos, Santiago, N° 74, Otoño 1999.



tucional más para resolver un problema de imagen en el seno de la coalición gobernante que por convicción de su necesidad y viabilidad<sup>13</sup>.

Pero, desde mediados de los noventa se hace patente que no sólo los enclaves heredados de la dictadura entraban la expresión de la voluntad y soberanía populares. También lo hacen muchas de las fórmulas e instituciones que fueron establecidas como resultado de negociaciones entre la oposición democrática y la dictadura en 1989 y los gobiernos democráticos y la oposición de derecha con posterioridad. Sin entrar a discutir su mayor o menor adecuación en los momentos en que se llevaron a cabo, tales acuerdos no respondían a consensos reales sino a imposiciones de los sectores ligados a la dictadura militar y a cálculos equivocados por parte de la dirigencia de la Concertación. Ellas son hoy, si no un enclave, al menos un lastre<sup>14</sup>.

Que exista el veto estructural de una minoría y de poderes fácticos y que la voluntad de la mayoría social, política y electoral no logre expresarse institucionalmente, no significa que no haya democracia política, sino que ella es pobre o mediocre, es decir, incompleta. Y esta situación tiene un efecto muy importante, sobre el que volveremos, cual es que ningún otro problema pueda enfrentarse directamente sin tener que enredarse, sin estar contaminado con la presencia de estos enclaves y del pasado. Ni la política de defensa que el país necesita ni la reforma profunda del poder judicial, ni la cuestión del modelo redistributivo, por citar sólo algunos ejemplos, pueden plantearse como tales sin que se cuestione la dimensión "ajuste de cuentas" o se pretexto "revancha". Y ello impide la verdadera deliberación, sin la cual toda democracia se resiente pues ella es de su esencia<sup>15</sup>.

---

13. M.A. Garretón, "El segundo gobierno democrático en Chile. De la transición y consolidación a la profundización democrática?". (Revista Mexicana de Sociología. vol. 58 N° 1, Enero-Marzo, 1996)

14. Cabe indicar como ejemplos de este tipo de traba o amarre, tanto aquellos aspectos que se negociaron mal con ocasión de la reforma constitucional de 1989 (autoridades municipales, períodos presidenciales, sistema electoral, etc), como ciertas normativas bajo los gobiernos democráticos (televisión, municipalización y regionalización, leyes laborales, marcos regulatorios de las empresas de servicio público privatizadas, política de defensa y el gasto militar, etc.)

15. Entre otros, el senador Carlos Ominami ha presentado una lista muy precisa de proyectos de ley sustantivos que no han podido materializarse por la presencia de senadores designados.

El segundo problema no resuelto por nuestra democratización política, corresponde a la contraparte de lo que hemos evaluado como su mayor éxito, cual es la continuidad de una coalición mayoritaria de gobierno formada por la mayoría del bloque opositor a la dictadura y de los ejes de centro e izquierda de la sociedad chilena. Si esto ha sido posible, es porque en Chile el sistema partidario, cualquiera sea la crítica que se le haga, es un sistema enteramente legitimado y donde la participación política y el voto extra o anti-partidarios son minoritarios y decrecientes, a diferencia de prácticamente la mayoría de los países latinoamericanos. Ahora bien, ocurre que este sistema partidario legitimado está basado en fraccionamientos, antagonismo y proyectos sociales de larga data, que, por supuesto, no han desaparecido, pero no dan cuenta plenamente de las nuevas problemáticas y visiones de la sociedad. A esto hay que agregar que la coalición de gobierno está formada por partidos que expresaron históricamente los principales conflictos de la sociedad chilena y a los sectores sociales que encarnaban el cambio social. Su responsabilidad de administración del proceso de transición y consolidación, deja a los actores sociales huérfanos de representación en aquello que no se refiere directamente a la transición o les exige subordinar su dinámica a los requerimientos de ésta. Es decir, el rol fundamental jugado por los partidos en la democratización política, y sin el cual ésta no se habría realizado en Chile, tiene como contraparte la dificultad de representación de la sociedad bajo el régimen democrático. Y quienes puede asumir esta representación de la conflictualidad son más bien actores políticos de ruptura que no poseen la capacidad política de respuesta que no sea la pura expresión del descontento, como ocurre con el Partido Comunista o los agrupamientos políticos alternativistas, en general de corta vida.

El tercer problema no resuelto, en parte vinculado al anterior, es la ausencia de debate sobre los grandes temas que definen la sociedad y las bases fundacionales de la democracia, y la consiguiente ilusión del consenso. Este sólo existió, en realidad, para terminar con la dictadura. Lo que hubo después fueron acuerdos circunstanciales o puntuales entre gobierno y oposición. Pero nadie en ninguna parte del mundo habría osado llamar a estos últimos "democracia de consensos"<sup>16</sup>. La ausencia de tal consenso se explica, por un lado, por el veto de la mino-

---

16. Probablemente quienes generalizaron ingenua y equivocadamente el concepto de "democracia de consensos" para Chile, tanto en la derecha más democrática como, sobre todo en sectores de la Concertación ligados a la conducción gubernamental, adaptaron ligeramente esta idea de la literatura sobre "democracia consociacional o consensual", desarrollada principalmente por A. Lijphart. Ella intenta distinguir la democracia mayoritaria de la que resuelve ciertos aspectos fundamentales por la vía del consenso. Pero se trata de "acuerdos sobre fundamentos" y no arreglos políticos puntuales sobre aspectos específicos en que sí debe decidir la mayoría. Es decir, hubo una lectura ingenua y equivocada de teorías desarrolladas para otro tipo de situaciones.

ría y los poderes fácticos. Por otro, porque no ha habido debate sobre los temas cruciales o este debate ha sido ahogado por las exigencias de estabilidad económica o política. Por último, porque sigue existiendo un trauma del disenso, el conflicto y la confrontación, a los que se demoniza o patologiza. Y para que haya consenso societal básico, debe haber habido conflicto y debate.

El cuarto problema tiene que ver con el debilitamiento y la dificultad de reconstrucción de la capacidad de acción estatal. Ello, especialmente, en lo que se refiere al control de las fuerzas económicas. No hablamos aquí de problemas que no tienen que ver estrictamente con la cuestión central de la democratización política, sino de un aspecto que hace a la esencia del régimen democrático. Se supone que en democracia política todos los distintos actores o fuerzas, se constituyen en ciudadanos y que por lo tanto están sometidos a las reglas del juego de la mayoría y la minoría, de la representación de los partidos, etc. La economía no lo está. Y ello plantea, como hemos dicho más arriba, más allá de la necesaria autonomización de una economía que en un momento puede haber estado demasiado sometida a la política y al Estado, la necesidad de reconstrucción de la relación entre economía y política. Porque si no, no hay sociedad, y sin sociedad el régimen político es una ilusión. La reconstrucción de un sistema político con un Estado dirigente que reemplacen tanto a los ideologismos del pasado como a las versiones neo-liberales recientes, es el problema crucial del futuro democrático.

De modo que el Chile de la post-transición presenta el revés de la tesis clásica de Aníbal Pinto que definía una contradicción básica entre una economía atrofiada y un sistema político institucional y cultural desarrollado<sup>17</sup>. Esta debilidad del sistema económico obligaba en algún momento a autonomizar la economía de sus amarres políticos. Hoy día el problema es exactamente el inverso: se hizo esta autonomización de manera salvaje y no por la inteligencia o capacidad emprendedora de una clase dirigente, sino por la adaptación acrítica, brutal y por la fuerza a los cambios de la economía mundial.

---

17. Ver A. Pinto, "Tres ensayos sobre Chile y América Latina". (Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires, 1971).

Una economía en despegue, al menos hasta mediados de los noventa, sí, pero sobre todo despegada del país y la sociedad. Frente a ello, un sistema político, institucional y cultural atrofiado. Baste recordar los enclaves autoritarios, la debilidad del sistema de descentralización y regionalización la crisis del sistema educacional y el colapso de la educación superior, la enorme debilidad de los actores sociales y de su capacidad para negociar con el poder económico, el retraso abismante de la institucionalidad sobre la organización familiar, las dificultades para redefinir un nuevo rol dirigente y protector del Estado. Es decir, en todos los planos que se tomen, el nuevo régimen democrático se encuentra con un congelamiento y erosión del sistema político institucional y cultural. Pero, a su vez, la naturaleza del modelo socio-económico ha impedido que en momentos de crisis económica, como en 1998 y 1999 se cuente con los recursos institucionales que permitan afrontarla.

Es decir, los problemas fundamentales del país post-transición tienen que ver con la organización de la polis, de la capacidad de conducción, de hacer que en la política se expresen los problemas culturales y sociales. Ello quiere decir que no hay propiamente una crisis de lo político y su legitimidad, ni siquiera en los jóvenes<sup>18</sup>. Lo que hay es una crisis de la capacidad y de la actividad políticas para dar cuenta de lo político y no girar en torno a sí misma. A la larga, el riesgo es que ello lleve a una crisis de legitimidad.

**61**

### **III. Las revanchas de la democratización incompleta**

#### **Del falso consenso al debate crítico**

Ya desde 1997, se hizo evidente que los consensos aparentes que se le habían imputado a la transición chilena llegaban a su término y que el tan alabado modelo chileno de "doble transición a la economía de mercado y a la democracia" acusaba puntos débiles. Para unos se trataba de un impasse y para otros de un fracaso. Los intelectuales de izquierda opuestos a la Concertación habían mantenido hasta entonces un silencio perplejo. Las observaciones críticas de los intelectuales afines a la Concertación, entre las cuales las del autor de este trabajo, eran acalladas por la clase política oficial, incluyendo gobierno y oposición de derecha.

---

18. M.A. Garretón y T. Villanueva, "Política y jóvenes en Chile. Una reformulación" (Participa y Fundación F. Ebert, Santiago, 1999).

Entre los elementos críticos que se señalaban mucho antes que aparecieran los best-sellers y las cartas abiertas sobre el Chile actual<sup>19</sup>, había al menos dos a los que ya hemos hecho mención.

Por un lado, el cuestionamiento de que hubiera realmente una democracia de consenso ahí donde sólo había acuerdos adaptativos y pragmáticos y donde todos los grandes temas estaban empantanados o no eran objeto de debate: la cuestión constitucional, el tema de los derechos humanos, la política frente a las Fuerzas Armadas, los llamados enclaves autoritarios, el modelo socio económico y redistributivo, la reducción del rol dirigente del Estado y la debilidad de los procesos de descentralización, regionalización y democratización local, las relaciones laborales, la sustentabilidad del modelo de desarrollo. Por ello, malamente podía hablarse de consenso.

Hemos indicado que en todos estos años sólo ha habido debate y consenso aparente en cuanto al término de la dictadura, aún cuando no lo hubiera respecto de las reformas políticas que permitan una verdadera democracia. Podría también añadirse que tal consenso y debate ha existido en cuanto a la necesidad y contenidos de la reforma educacional básica y media y en cuanto a la prioridad formal en la lucha contra la pobreza, aunque sin acuerdo en la implementación de políticas ni en el aspecto redistributivo.

Por otro lado, el cuestionamiento a la idea que aún estábamos en transición, idea que desde la oposición y el gobierno servían para impedir un debate de fondo sobre cualquier tema, con el pretexto de que se podía alterar la "estabilidad" o "governabilidad" de una transición que ni retrocedía ni avanzaba un solo paso desde la elección del primer gobierno democrático y la reforma que permitió elecciones municipales. Se trataba de una curiosa transición que, al paso que se iba, podía llegar a durar más que la propia dictadura a la que reemplazó. A la oposición de izquierda esta idea de una transición inmutable y sin horizonte de término, le permitía negar la diferencia entre dictadura y democracia y rechazar toda la estrategia de término de ésta, partiendo por el plebiscito de 1988 que nunca les gustó.

Desde principios de los noventa se hizo ver por parte de algunos que si no se resolvían los problemas pendientes, éstos impedirían encarar el futuro y tomarían su revancha haciéndose presentes permanentemen-

19. Una completa revisión de esta literatura en A. Wilde, op. cit.

te. Primaron el silencio de los críticos de la izquierda radical y el clima de autosatisfacción en la oposición de derecha y, sobre todo y aunque por razones diferentes, en la Concertación. Y así, los cuestionamientos mencionados elaborados y publicados desde muy temprano, no pudieron instalar un debate nacional, el que vino a generalizarse sólo en los tres últimos años.

### **Los climas políticos y las "sensaciones térmicas"**

Así, es como si los años 1997 y 1998 significaran para la política chilena la transposición de los fenómenos climáticos reales que tanto han afectado al país: se produjo una creciente transformación de la sensación térmica, más allá de los indicadores de la temperatura propiamente tal.

Tres principales "sensaciones térmicas" dividieron o polarizaron a los actores políticos y a la opinión pública.

Por un lado, la oposición de derecha, que atribuía el éxito del "modelo chileno" a las herencias, tanto económicas como políticas del régimen militar, denunciaba la incapacidad de conducción y liderazgo del gobierno y su desviación de los "problemas que aquejan a la gente" por no respetar la ortodoxia del modelo económico y por intentar introducir reformas políticas que alteraran dichas herencias institucionales (las referidas a los denominados "enclaves autoritarios", especialmente senadores designados, sistema electoral, composición del Tribunal Constitucional, inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, Consejo de Seguridad Nacional, etc). Las elecciones parlamentarias de Diciembre de 1997 significaron reforzar esta sensación térmica, sin ninguna conexión con los datos reales, como veremos, y fortalecieron las aspiraciones presidenciales a través de una precandidatura de los sectores más ligados al pinochetismo y a la visión de la política como el "hacer cosas". Ya entrado el segundo semestre de 1998 se oficializaba la precandidatura de Joaquín Lavín, exitoso alcalde de Las Condes, por la UDI, más cercana al pinochetismo, mientras Renovación Nacional, muy disminuida en su proyección simbólica y en su liderazgo nacional, promovía desesperanzadamente al ex-Senador Sebastián Piñera como precandidato, quien posteriormente se retiró en favor de Lavín.

Por otro, estaban sectores de gobierno "satisfechos", tanto con el modelo económico como con la marcha de la democratización política. Estos afirman que casi todo va bien, aunque se reconoce un déficit en lo social y un cierto malestar. Para este sector estaríamos en una especie de "post-política", en la que hay sólo que introducir alguna corrección mínima, pero lo mejor es que las cosas se autorregulen, dado que lo deseable es la menor intervención de gobierno y discusión política posibles. La variante a esta sensación la representa otro sector de gobierno que cree que alguna intervención es posible a través de "operadores políticos" y negociaciones cupulares, generalmente fracasadas, en cada una de las operaciones intentadas.

Es desde estos sectores de gobierno y de la Concertación de Partidos por la Democracia que se hace un primer planteamiento escrito a mediados de 1998, firmado y promovido por algunos ministros, que se centra en los éxitos obtenidos y señala que los problemas existentes se deberían a rasgos propios de toda modernización. El documento critica el desencantamiento de muchos sectores de la Concertación y llama a cerrar filas en torno al gobierno y el futuro de la Concertación<sup>20</sup>.

La otra gran sensación térmica, que se hizo predominante en términos políticos en 1997, es la del descontento. Ella fue recogida a través de un best seller de un intelectual de izquierda que combinaba metáforas, imágenes y discursos filosóficos y sociológicos a la moda y del Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile, que mezclaba datos empíricos interesantes con una muy confusa y ambigua interpretación teórica<sup>21</sup>. Ella está presente en sectores de gobierno desilusionados y, sobre todo, en la oposición de izquierda.

Hay aquí también al menos dos vertientes. En su versión moderada, de grupos pertenecientes a la Concertación, se afirma que los resultados electorales de Diciembre 1997, muestran una lejanía y descontento de la gente respecto de la política; que hay que hacer un juicio a la transición porque ella no ha superado los enclaves autoritarios y ha permitido impunidad de los militares, cuyo símbolo es la llegada de Pinochet al Parlamento como Senador vitalicio, y ha prolongado un modelo económico cuyos resultados sociales no guardan relación con los éxitos de

---

20. "La fuerza de nuestras ideas". El Mercurio, 17 Mayo 1998.

21. T. Moulián, op. cit.; PNUD: "Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización" (PNUD, Santiago, 1998).

ciertos indicadores macro-económicos. Los sectores progubernamentales que se ubican en esta posición salieron al paso al documento más "oficialista" mencionado anteriormente, con otro en que se expresa una visión más crítica, señalando que esos problemas provienen en parte de la propia conducción de la Concertación<sup>22</sup>. Siempre dentro del mundo de la Concertación, hubo un tercer grupo que emitió un documento que se plantea mucho más duramente frente al modelo socio-económico heredado de la dictadura y la incapacidad de superar los enclaves autoritarios.

En la versión radical, proveniente de sectores de oposición de izquierda, la transición democrática no ha sido tal y no hay diferencia "esencial" entre la dictadura y la actual democracia, por lo que estaríamos en presencia de un simple "transformismo", concepto confuso al que ya nos hemos referido, destinado a mantener un modelo económico neoliberal que es producto de la "cúpula" formada por los militares, las transnacionales y los tecnócratas<sup>23</sup>. Algo así como la nueva versión en este mundo globalizado de "la oligarquía y el imperialismo".

Todo este clima impidió un análisis y una solución adecuada de los diversos conflictos sociales que se desataron a partir de 1996 y que en 1997 tuvieron su principal expresión en el movimiento estudiantil desencadenado en la Universidad de Chile.

Pero, sobre todo, este clima ha impedido entender la naturaleza de los fenómenos políticos más importantes ocurridos en los dos últimos años, llevando a una verdadera confusión y desconcierto tanto de la clase política, como de los analistas e intelectuales en este ámbito, afectando esta situación especialmente a la Concertación de partidos gobernantes.

### **Las elecciones parlamentarias de Diciembre de 1997**

Las elecciones parlamentarias de diciembre de 1997 fueron las primeras desde la reinauguración democrática que no se hacen en conjunto con las presidenciales. Pretender ver en ellas un rechazo a la política, debido a la disminución del universo electoral por la baja inscripción de jóvenes, la abstención y el aumento significativo de los votos nulos y blancos, parece un error extensamente instalado en el país. De hecho,

---

22. "La gente tiene razón", Santiago, Junio 1998. (mimeo).

23. T. Moulián, op.cit.



el fenómeno de inscripción puede arreglarse simplemente con la inscripción automática que baje los costos actuales de la participación, pues se les exige a los jóvenes un acto abstracto de inscripción sin que aún comiencen las campañas y motivaciones electorales. El fenómeno de la abstención propiamente tal sigue siendo muy bajo (entre 11 y 13%). Su leve aumento de los últimos años corresponde a la regularización de una situación anómala, en que la abstención había sido extremadamente baja en relación a la tasa histórica, en los momentos del plebiscito y en las siguientes elecciones debido a la inauguración democrática post dictatorial. Por otra parte, es un error serio sumar las no inscripciones, abstenciones, votos blancos y nulos para así señalar un rechazo global a la clase política y más aún al gobierno. Aún así, la participación electoral sería del 60%, lo que en términos comparativos es alta. En cuanto a los votos nulos, éstos aumentaron significativamente a un 17%, lo que obliga a analizar el sentido de ellos. No teniendo investigaciones ni acceso a los datos directos, sólo es posible hacer hipótesis sobre el significado del acto de votar nulo que, insistimos, no tiene nada que ver con la abstención o no inscripción y sólo en una de sus significaciones coincide con el voto blanco. El rechazo a todas las opciones que se presentan por no coincidir con la propia o por no tener ninguna, la convicción que aunque se tenga una opción y ella está presente en alguna de las candidaturas el sistema electoral e institucional vigente no le permitirá ser elegida, el rechazo a algunas políticas concretas (lo que es muy minoritario y no podrían sumarse entre sí), además de la anulación clásica por ignorancia sobre como votar, son algunos de los significados posibles de los votos nulos. Estos no pueden sumarse en un sólo significado y cada uno de ellos abarca un porcentaje muy bajo de votos.

Tampoco los resultados políticos mismos de 1997 permiten hablar de un malestar o voto de castigo al gobierno o a la clase política en su conjunto, porque supuestamente se habría privilegiado el voto no político, favoreciendo a los candidatos que "hacen cosas" y están "cerca de la gente". Sin duda que tal malestar existe y mucho más extendido de lo que pueda suponerse: pero ello no puede deducirse de los resultados electorales, más aún si consideramos la enorme votación voluntaria alcanzada en las primarias de la Concertación para elegir candidato presidencial en 1999. Más bien se deduce de la enorme distancia entre la clase política y la opinión pública en relación a ciertos eventos o problemas claves, como por ejemplo, el tema de los derechos humanos y la detención de Pinochet en Londres en 1998, a lo que nos referire-

mos más adelante. Por el contrario, las elecciones fueron claramente políticas y en términos generales y de los grandes números, salvo excepciones puntuales significativas, se castigó el independentismo, la pura presencia mediática, el pragmatismo o "cosismo" y las líneas políticas ambiguas. Detrás de ello puede verse un profundo anhelo de ideas y de debate político verdadero, lo que la clase política parece no percibir.

Los resultados políticos más significativos fueron, el que la oposición de derecha se mantuvo en torno al 35% y se mantuvo la ventaja del sector Renovación Nacional respecto de la Unión Demócrata Independiente (UDI), pero la derrota de los liderazgos simbólicos de aquella frente a sus aliados de la UDI (más ligada al pinochetismo) muestra la escasa claridad y proyección de la opción de derecha democrática. Tanto las elecciones de Diciembre de 1997, como los desarrollos políticos que culminan con la proclamación final del candidato presidencial de la UDI en 1999, serán una clara demostración que fue derrotado por tiempo indefinido un proyecto de derecha democrático y que la derecha afirmó su carácter constitutivo y su núcleo esencial: el pinochetismo.

**67**

Los partidos de la Concertación, que apoyan al gobierno, mantuvieron su porcentaje, excepto la Democracia Cristiana (DC), que bajó cuatro puntos, los mismos que bajó la Concertación, y que por primera vez quedó por debajo de sus aliados PS-PPD, Esto no puede ser interpretado, entonces, como un voto de castigo al gobierno, sino sólo a la línea política de la Democracia Cristiana que era vista como demasiado hegemónica al interior del bloque de gobierno. En este sentido, la verdadera derrota de la DC fue en estas elecciones y el resultado de las primarias de la Concertación de 1999 en que su pre-candidato presidencial fuera derrotado por el candidato socialista-PPD-radical, Ricardo Lagos, no hizo sino confirmar la demanda por un cambio de timón al interior de la Concertación. En 1997 en el seno del bloque PS-PPD, hubo una muy escasa distancia a favor de los segundos, pese a la importante disminución de parlamentarios socialistas debido a la errada opción táctica en cuanto a las candidaturas. Este permanente empate no hace sino mostrar que se trata, a juicio de la gente, de un solo conglomerado político que debiera unificarse con el fin de solidificar el polo de centro-izquierda en la Concertación, aunque sus dirigentes se niegan a reconocerlo.

Como era de preverlo, los porcentajes alcanzados por la Concertación, no le permitieron aumentar su número de parlamentarios de modo de alcanzar los quórum para realizar las reformas políticas y constitucionales que le permitieran terminar con los enclaves autoritarios, especialmente los senadores designados. Ello se vio agravado por la incorporación de Pinochet al Senado en calidad vitalicia según la Constitución vigente. La Concertación quedó sin estrategia para superar dichos enclaves y la sensación predominante fue que la "transición", como se denomina equivocadamente al proceso actual, estaba bloqueada para algunos, o había fracasado para otros.

### **Cambio en el Ejército y Pinochet Senador Vitalicio**

La salida de Pinochet de su cargo de Comandante en Jefe del Ejército después de casi veinticinco años, tuvo un doble significado, el segundo de los cuales opacó al primero. Este consistía en las exitosas operaciones realizadas por el gobierno para que al término del mandato establecido por la Constitución, Pinochet fuera reemplazado por un general no ligado estrechamente al núcleo pinochetista ni a quienes estaban más duramente identificados con el régimen militar, es decir, a alguien más independiente respecto de esos puntos, como parece serlo el General Ricardo Izurieta. Tardará en saberse con exactitud el costo político que esto tuvo para el gobierno y qué concesiones hubo que hacer frente al pinochetismo. Al menos las concesiones simbólicas, probablemente nunca estipuladas o explicitadas, fueron evidentes. Ello se ilustra tanto con el rechazo del Gobierno a la acusación constitucional contra Pinochet presentada en Chile por diputados del partido Demócrata Cristiano, como en la defensa de una supuesta inmunidad diplomática otorgada a Pinochet para su viaje a Londres y la tenaz oposición a que sea juzgado por crímenes contra la humanidad fuera de Chile con ocasión de la detención del ex dictador en Londres en Octubre de 1998.

El segundo significado fue que Pinochet, por mandato constitucional pasaba a asumir la función de Senador Vitalicio, lo que era un símbolo de la mayor violencia a un proceso de democratización aún incompleto. Que ello fuera una cuestión sabida y que estaba en la Constitución no quita este aspecto de violencia, cuya inevitabilidad era muy discutible como hemos indicado más arriba. Lo que es imposible de soslayar es que, de todos modos, la clase política chilena debía dar una señal de su desaprobación de una situación a la que había sido obligada. Y ello se hizo a través de manifestaciones en el momento que el ex-dictador

asumía su cargo y, sobre todo, a través de la acusación constitucional presentada por algunos diputados de la Democracia Cristiana, luego de la oposición del gobierno y con intenso debate polarizado en el seno de ese partido dada la oposición de su directiva a esta iniciativa. El Partido Socialista (PS) apoyó siempre la acusación y el Partido por la Democracia (PPD) lo hizo con cierto retardo. El bloque gubernamental sufrió una profunda división frente al principio fundamental de oposición que había permitido su constitución: Pinochet. Ello se repetiría a fines de año con ocasión de la detención de este último en Londres.

Quienes dentro de la Concertación y el gobierno se opusieron a la acusación constitucional, que por razones legales sólo podía hacerse por la actuación de Pinochet durante el período democrático, adujeron dos tipos de razones. La primera de tipo jurídico y la segunda política, en el sentido que esto era hacer un juicio a toda la transición y a los dos gobiernos democráticos. Cayeron exactamente en la misma argumentación de la derecha y no entendieron que la cuestión central era una demostración simbólica y política sobre algo en lo que no cabe perderse: el repudio a Pinochet tanto por parte del país como de la opinión pública mundial. El gobierno cometió el error de intervenir para que no se presentara la acusación y luego para que no fuera aprobada, cuando el más mínimo sentido común obligaba a permanecer al margen de una cuestión en la que no le cabía institucionalmente ni aprobar ni rechazar, sino guardarse como instancia política arbitral para más adelante si fuera necesario.

**69**

Luego de la derrota de la iniciativa, se acentuó la incertidumbre de cómo se sale de una situación institucional que bloquea la democratización y retrotrae permanentemente al país a un pasado que permea todas las cuestiones del presente y futuro. El gobierno ha anunciado respecto de los senadores designados una reforma constitucional encaminada a permitir ampliar las funciones del plebiscito o referéndum, de modo que sea la ciudadanía la que resuelva la cuestión de los enclaves autoritarios. Si se tratara de una reforma constitucional permanente, parecería una iniciativa poco madurada, en la medida que introduce necesarios componentes de democracia directa pero reforzando el presidencialismo y sin cambiar el conjunto del ordenamiento constitucional, lo que puede generar incoherencias y problemas de gobernabilidad futuras. En cambio, sí parece ser la única solución para un conflicto preciso que no tiene ninguna otra solución posible y que permanece latente como una prolongación de la dictadura. Esto implicaría presentarlo como una reforma transitoria destinada explícitamente

te a resolver el conflicto que quedó pendiente luego del plebiscito de 1998. Pero al igual que aquel plebiscito que puso término a la dictadura de Pinochet, esta iniciativa requeriría de un enorme y concertado esfuerzo de movilización pacífica de masas para obligar a sus opositores a aceptar el desafío.

El error del gobierno en esta coyuntura tendrá profundos efectos en lo que fue el acontecimiento político que puso al desnudo definitivamente los problemas pendientes de la democratización política chilena: el arresto de Pinochet en Londres.

### **Los 25 años y la "reconciliación nacional"**

De algún modo, la cuestión anterior, que llena el primer semestre de 1998, se liga a otra que se tiene su culminación en el mes de Septiembre, en que se cumplieron los simbólicos veinticinco años del golpe militar de Septiembre de 1973 que puso fin al gobierno socialista de la Unidad Popular y a la vida del Presidente Allende, destruyó la democracia chilena e impuso una dictadura militar dirigida por Pinochet durante diecisiete años.

El gran tema, más allá del debate ideológico en torno a la Unidad Popular, el golpe de Estado de 1973 y la dictadura militar de Pinochet, es si el país ha logrado o no su reconciliación o permanece dividido y escindido como lo estuvo en relación a esos tres hitos<sup>24</sup>. Lo cierto es que los sectores de centro e izquierda, enfrentados en 1973, han establecido una sólida alianza social y política que se expresa, entre otras cosas, en dos gobiernos sucesivos. Por lo que el problema real es la reconciliación entre las Fuerzas Armadas y la minoría política de derecha, por un lado, y el conjunto de la sociedad, por otro.

En esta materia los datos nuevos en 1998 fueron: por un lado, el cambio en el liderazgo del Ejército que significó que una nueva generación asume el mando, más ligada a cuestiones institucionales y profesionales que a una postura política, aunque ésta es siempre de respaldo al golpe y gobierno militares y, en particular a Pinochet. Por otro lado, posiciones

---

24. Sobre la cuestión de la reconciliación, ver entre otros, Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, "Encuentro Académico sobre reconciliación y democracia" (Santiago, 1995). M.A. Garretón, "Crucial but limited. Reflections on the Chilean Truth Commission and the (im)possible reconciliation". (Presentado al International Seminar on Justice, Truth and Reconciliation. The role of Truth Commissions in Transitional Societies. Ginebra, Suiza, 9-12 Diciembre 1998).

muy definidas de la nueva autoridad de la Iglesia en materia de Derechos Humanos, especialmente en torno a la información necesaria del destino de los detenidos desaparecidos. En tercer lugar, algunas definiciones novedosas de los Tribunales respecto de ciertos casos de violaciones de derechos humanos bajo la dictadura, que llevarían a completar las investigaciones, incluso más allá de la ley de amnistía. Finalmente, la discusión en torno al proyecto de ley de terminar con el feriado del 11 de septiembre, que después de un empate en el Senado, culminó con un acuerdo promovido por el mismo Pinochet junto al presidente del Senado, para reemplazar en el futuro esa celebración, en una fecha distinta de septiembre, por una destinada a la unidad nacional. Todos estos elementos invocan de una u otra manera la cuestión de la reconciliación nacional, concepto sobre el cual cada uno tiene su propia interpretación.

Los dos problemas básicos, sin cuya resolución el tema no tiene destino, son, primero, la información por parte de las instituciones y personas responsables respecto del destino de las víctimas de las violaciones de derechos humanos bajo la dictadura y algún tipo de sanción que consagre el término de la impunidad. Segundo, el reconocimiento de las Fuerzas Armadas de su responsabilidad institucional en los crímenes y violaciones a los derechos humanos, partiendo por lo ocurrido el mismo día 11 de septiembre. Ambas cosas están muy lejos aún de producirse. Quizás, en algún momento futuro, una vez definitivamente separados todos los militares que estuvieron implicados en tales crímenes y violaciones, pueda haber algún gesto de las Fuerzas Armadas como lo ha habido en otros países. Parece más difícil que este paso sea dado por la derecha pinochetista que ve en la dictadura militar y en la preservación de sus símbolos, de su institucionalidad heredada y de su modelo socio-económico y político, su único fundamento histórico y sello de identidad.

En 1999, como consecuencia del arresto de Pinochet en Londres y en medio de nuevos juicios y procesos abiertos contra los militares por parte de los Tribunales que involucraban también a Pinochet y que significaron el arresto de varios altos oficiales de la época, y luego de un cambio ministerial sorpresivo, el Ministro de Defensa propuso una mesa de diálogo para discutir la cuestión pendiente de los Derechos Humanos. Ella fue rechazada por los familiares de las víctimas, pero contó con la participación de abogados de Derechos Humanos además de representantes de las Fuerzas Armadas y de otros sectores de la vida

nacional. Más allá de la estrategia e intenciones detrás de esta iniciativa y siendo incierto su desenlace y resultados, ella ha significado un clima general de reconocimiento de un problema no superado y en que se hace indiscutible la existencia de crímenes contra la humanidad perpetrados por el Estado a través de una política sistemática. Aunque las Fuerzas Armadas no han hecho un reconocimiento de sus propias responsabilidades, hay un cambio discursivo en sus representantes. Pero el principal riesgo de este mesa de diálogo es que pueda dar señal una equívoca a los Tribunales que sólo recién empiezan a cumplir con deberes de justicia que despreciaron durante décadas.

### **La detención de Pinochet en Londres**

El arresto de Pinochet en Londres por la acusación de la Justicia española de crímenes por genocidio, tortura y terrorismo de Estado, es una expresión y catalizador de todos los problemas señalados<sup>25</sup>.

Por un lado, mostró hasta qué punto no había consenso ni sobre las cuestiones vitales de violaciones a los Derechos humanos bajo la dictadura, reparación, justicia, impunidad, reconciliación, ni sobre el modo en que han sido tratadas o pueden serlo en el futuro. Es decir, se puso en evidencia hasta qué punto los problemas del pasado son problemas del presente y del futuro por la incapacidad para haberlos resuelto. La frase definitoria de esta situación fue la primera reacción del Arzobispo de Santiago: estas cosas ocurren porque no se ha hecho justicia en Chile.

En segundo lugar, el pinochetismo mostró que la derecha política no es otra cosa que su expresión fidedigna y que en ella toda idea, proyecto o posición queda subordinada a esta verdad esencial. Su visión de una soberanía nacional aplastada o violentada por aquello que la casi unanimidad de la humanidad celebraba como una oportunidad de justicia y de civilización, fue apoyada por los poderes fácticos económicos y mas mediáticos, así como los poderes fácticos de jure, como es el Poder Judicial.

---

25. Sobre este tema, ver los trabajos incluidos en FLACSO, "Chile 1998. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet", FLACSO, Santiago, 1999. También en *International Affairs*, Vol. 75, Nº 2, April 1999.

En tercer lugar, el gobierno cometió todos los errores posibles, desde el otorgamiento de una misión especial tardía a Pinochet que no daba ninguna inmunidad, pasando por la contradicción al afirmar inicialmente que la cuestión no era asunto de Estado ni afectaba la transición o la estabilidad democrática ni era política, para terminar organizando operaciones políticas para que "Pinochet vuelva a Chile", afirmando que había una cuestión de soberanía nacional y enemistándose con países tradicionalmente amigos. Con ello se legitimó el discurso desestabilizador de la derecha y se aceptó en esta materia la presión militar, lo que permitió, por supuesto que sólo en lo referente al asunto Pinochet, un virtual co-gobierno con las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional. Su planteo inicial de la posibilidad de avanzar en la reconciliación a través de la justicia se diluyó enteramente al no diferenciarse, sino en el discurso, de la posición central de la derecha y el pinochetismo civil y militar: que vuelva Pinochet a Chile sin condiciones. Perdió así toda autonomía política y quedó sin conducta frente a las alternativas futuras de esta situación. Al igual que en el caso de la acusación constitucional, y no se ha insistido suficientemente que de haber actuado adecuadamente en esa circunstancia se habría evitado el episodio del arresto y sus efectos, el gobierno no supo dar conducción política, se separó de la opinión pública y presionó y tensionó a la Concertación haciendo de su posición una doctrina obligada y la única línea correcta, no permitiendo el debate de alternativas.

En cuarto lugar, se produjo la mayor distancia y un profundo alejamiento entre la clase política que respondía en forma autorreferente y provinciana a la situación, y una opinión pública que veía perpleja como aquella se enredaba con los temas de soberanía nacional, hacía un doble discurso y era incapaz de representar la demanda de justicia de la gran mayoría de los chilenos y, por supuesto, de toda la humanidad. Será difícil explicar a esa opinión pública, es decir, a la sociedad chilena, por qué razón, cuando un problema crucial no ha sido ni podrá ser resuelto en Chile y cuando la mayoría del país y la humanidad toda expresan su voluntad de resolverlo para hacer avanzar la civilización, la justicia y la dignidad de este país, su clase política esgrime falsa y orgullosamente el argumento "que nosotros resolvemos nuestros problemas".

En quinto lugar, no puede dejar de hacerse un balance extremadamente positivo de los efectos que la detención de Pinochet tuvo para hacer avanzar temas pendientes de la transición. Señalemos entre ellos, el ya



mencionado cambio en las posiciones del Poder Judicial que continuó con los juicios respecto de varios procesos de violación de derecho humanos que estaban estancados y que empezó a investigar aquéllos en que estaba comprometido el propio Pinochet. Igualmente, nos hemos referido ya al establecimiento de una mesa de diálogo promovida por el gobierno y apoyada por los militares, probablemente con el ánimo de poner fin a los juicios contra ellos que se estaban activando en el Poder Judicial. Ella ha significado de hecho un cambio discursivo en las Fuerzas Armadas que aceptan ahora al menos la existencia de un problema en materia de Derechos Humanos y, sobre todo, la generalización de la idea que no hay reconciliación ni resolución del problema sin verdad sobre las violaciones ocurridas bajo la dictadura y sin justicia respecto de tales crímenes.

#### **IV. Democratización política y elecciones presidenciales de 1999**

##### **El futuro de la Concertación y las candidaturas presidenciales**

Tanto la interpretación de los resultados electorales de 1997, como la discusión y tensión internas con ocasión de la acusación constitucional, como el debate más general en torno a los documentos programáticos mencionados y otros típicos, como, sobre todo el arresto de Pinochet y la cuestión de la democratización y reconciliación bloqueadas, han generado un debate en torno al futuro de la Concertación.

La cuestión de fondo está en que, pese a los indudables éxitos políticos y socio-económicos de los dos gobiernos de la Concertación y a que no existe otra alternativa política de futuro, hay una sensación de frustración debido a la persistencia de los enclaves autoritarios, la exacerbación de las desigualdades sociales aunque haya menos pobreza estadística, la falta de una redefinición del papel dirigente del Estado y de instituciones que fortalezcan actores sociales, ciudadanía y sociedad civil, así como la banalidad del debate público y la ausencia de visiones que movilicen las energías sociales. Ello no puede achacarse sólo a la acción de la derecha opositora y del pinochetismo ni tampoco, como hacen los voceros y sectores cercanos al gobierno, a la naturaleza y éxitos del mismo proceso de modernización, por lo que serían "normales e inevitables". Hay problemas de conducción política y de contenido de los proyectos y programas gubernamentales y de la Concertación.

Por ejemplo, la reforma judicial recién aprobada, la política de descentralización y de seguridad ciudadana, la reforma del Estado, la política cultural, de educación superior, medio ambiental y de salud, para citar sólo algunas ilustraciones, que deben ser sometido a debate, para no caer en que aquello que se ha hecho era lo único que podía hacerse.

Pero el tema del futuro de la Concertación no ha sido puramente político-ideológico o teórico o de conducción política gubernamental, sino que se relaciona con el problema de su liderazgo político, especialmente, respecto de quién la encabezaría en las próximas elecciones presidenciales de 1999. Se trata de la competencia entre los dos polos principales, Democracia Cristiana y bloque PS-PPD, desde 1997 por primera vez en empate electoral virtual o con leve ventaja del segundo, todo lo cual dejaba al Partido Radical minoritario en posición de jugar un rol arbitral. Esta cuestión se precipitó después de los resultados electorales de diciembre de 1997 que acusaron una baja de la Democracia Cristiana, la que además no tenía una figura que oponer ni al eventual candidato de derecha, ni, sobre todo, al interior de la Concertación, a la figura del líder indiscutido del PS/PPD, ex-Ministro de Obras Públicas y número uno en todas las encuestas de opinión pública, Ricardo Lagos. Ello llevó a la DC a acelerar la nominación de su propio candidato presidencial para competir al interior de la Concertación, resultando designado el Presidente actual del Senado, Andrés Zaldívar.

**75**

Las elecciones primarias de mayo de 1999 contaron con una participación cercana a la mitad de los votos de la Concertación en 1997, lo que es un porcentaje extraordinariamente alto que va a contracorriente de la afirmación generalizada sobre crisis de participación y rechazo a la política. Ellas resolvieron la cuestión del liderazgo interno en la Concertación para el próximo período presidencial con una victoria espectacular del candidato Ricardo Lagos con porcentaje superior al 70%, lo que significa una nueva conducción en la alianza. Precisamente esta renovación de liderazgo es la que asegura no sólo la cohesión de la Concertación, habiéndose ya superado el shock que significa para la Democracia Cristiana no llevar candidato de sus filas por primera vez en cuarenta años. También ello permite llegar a un amplio sector de izquierda que, crítico de los gobiernos de la Concertación, no ve otra alternativa de gobierno ni quiere permanecer al margen de una victoria nacional de las posiciones más progresistas.

Todo lo cual hace pensar que el próximo Presidente será el candidato de la Concertación y en la primera vuelta. El problema no radica, entonces, solamente en ganar una elección lo que parece altamente probable, sino, a través de la campaña electoral, en generar las condiciones que permitan una verdadera transformación de la sociedad en democracia.

### **Las elecciones presidenciales: lo que está en juego**

Las elecciones presidenciales de diciembre de 1999 en Chile se realizan al finalizar una década de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de mayor estabilidad en este siglo.

En relación a las dos elecciones presidenciales previas desde la recuperación democrática, la de 1989 en que fue elegido Patricio Aylwin y la de 1993 en que fue elegido Eduardo Frei Ruiz-Tagle, hay tres novedades importantes. Por primera vez no se realizan estas elecciones en conjunto con elecciones parlamentarias, por primera vez el candidato de la Concertación, Ricardo Lagos, no pertenece a la Democracia Cristiana sino al bloque Socialista-Partido por la Democracia y Partido Radical y, por primera vez, éste se enfrentará a un candidato único de la Derecha, Joaquín Lavín<sup>26</sup>.

En un momento en que se habla de nueva época, fin de siglo, nuevo milenio, no hay relación entre la conmoción intelectual o, por último, retórica, respecto del cambio de época que vivimos, simbolizado en las fechas míticas del 2.000 (cambio de siglo y milenio) y, para Chile, del 2010 (bicentenario nacional) y las relativamente bajas expectativas respecto de las elecciones presidenciales de 1999 en materia de proyectos posibles.

Algunos piensan que este país ya entró en "la nueva época". Para ellos, ésta estaría marcada por la democracia, la economía de mercado y la globalización. Pero consideran que esta entrada la hizo Chile en forma tardía y sin la fuerza suficiente, por lo que habría remover las trabas que aún lo atan a la sociedad del siglo XX y que impiden a la globalización y a la economía de mercado su plena realización.

---

26. A diferencia de las elecciones anteriores, no hay candidato significativo de derecha independiente como fueron F.J. Errázuriz en 1989 y J. Piñera en 1993. La candidatura de A. Frei B. que reivindica la representación del pinochetismo es marginal.

Muchos de ellos sostienen que la política debe estar al servicio de este proceso y que, por lo tanto, las elecciones presidenciales tienen sentido sólo para asegurar que Chile no se "quede atrás".

Otros no ven que los cambios de gobierno, las presidencias o la política puedan jugar ningún rol crucial como antes en las transformaciones sociales y que es mejor que los gobiernos se dediquen a administrar lo mínimo posible. Se basa esta afirmación en la supuesta irrelevancia de la política para la gente y la indiferencia de ésta frente a las diversas opciones.

Ambas visiones son compartidas, en grados diversos, por el mundo de la derecha y los empresarios.

Otra visión de esta cuestión proviene de sectores de izquierda fuera de la coalición gobernante, hoy girando en torno a las posiciones del Partido Comunista, que aunque creen deseable un cambio radical en lo que denominan el modelo neo-liberal administrado por la Concertación de Partidos por la Democracia, sienten que ésta es incapaz, en cualesquiera de sus versiones más centristas o más izquierdistas, de realizar tales cambios, con lo que sólo es posible aprovechar esta elección para constituir un sector de opinión pública que exprese el descontento frente a lo que consideran la administración concertacionista de la herencia de Pinochet.

**77**

Por último, en la atmósfera intelectual y de opinión de la Concertación se han dado, al menos hasta mediados de año, dos estados de ánimo principales. Por un lado, hay quienes comparten que no deben haber grandes programas de gobierno ni grandes ideas que signifiquen giros históricos. Ello no porque no crean en la importancia de la política, sino porque piensan que esto sería volver al pasado de los proyectos globales o de tipo fundacional que polarizan a las sociedades y que, precisamente en el caso chileno, causaron el derrumbe de la democracia: el trauma de los sesenta y setenta sigue presente. Esto se expresa para algunos también en un cierto temor al cambio de liderazgo en la Concertación desde la hegemonía demócrata cristiana durante los dos primeros gobierno al liderazgo del actual candidato presidencial Ricardo Lagos que expresa más a los sectores de izquierda dentro de la Concertación (Partido Socialista, Partido por la Democracia y sectores del Partido Radical). Finalmente, estos sectores de izquierda de la Concertación ven en el próximo gobierno de la Concertación la posibili-

dad de una transformación que, manteniendo los éxitos logrados por los dos primeros gobiernos de la Concertación, permitirán el giro para entrar en el próximo siglo. Con todo, el discurso predominante combina la continuidad económica con un cambio de clima socio-cultural y donde la gran interrogante es la permanencia de la institucionalidad política heredada de Pinochet.

De lo que se trata es de responder si es posible pensar en un proyecto o tarea nacionales, tal como lo fueron el desarrollo desde el segundo cuarto de siglo, las reformas estructurales de los sesenta y setenta o la recuperación de la democracia en los ochenta y principios de los noventa, independientemente de la evaluación que cada uno de esos proyectos y sus resultados nos merezcan. Como hemos dicho, el primer gobierno democrático, de tiempo muy breve, definió, la tarea nacional en términos de "transición a la democracia" y apuntó hacia la idea de un "crecimiento con equidad", manteniendo los equilibrios macro económicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó "democracia de consensos", a nuestro juicio equivocadamente como señaláramos más arriba. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que metas y orientaciones hubo y que, en términos de ellas, el gobierno avanzó relativamente. En cambio, hay que reconocer también que durante el segundo gobierno de la Concertación, y pese a una muy buena performance económica hasta 1997, en materia de proyectos y orientaciones, de metas que movilicen energías sociales y culturales, el país ha ido a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política.

En Chile, al igual que en otros países del continente, el simbolismo del fin de siglo se corresponde con el fin de un modelo socio-político. Si en América Latina en los ochenta y noventa existió algún modelo o proyecto o, al menos, sólo un imaginario o un mito al respecto, ello fue lo que se llamó "la doble transición a la democracia y a la economía de mercado", que reemplazaba a los proyectos nacional-populares o populistas, desarrollistas, revolucionarios o autoritarios de otras épocas. Precisamente lo que se ha agotado es este modelo o mito de "doble transición".

Por lo tanto, aquí, las elecciones presidenciales de este año pueden marcar un giro, es decir, ser una oportunidad para plantearse qué país

se está construyendo y puede construirse. Y la respuesta afectará en parte la vida, al menos, de dos o tres generaciones.

En efecto, ya hemos indicado que no puede sostenerse que aún se está en transición a la democracia, dado que el sistema institucional no se mueve ni para atrás ni para adelante (lo que sería propio de una transición) sino que está consolidado. Pero, como lo que está consolidado es una democracia incompleta o una semi-democracia, lo que cabe es una reforma política muy profunda que haga de este régimen una verdadera democracia política, es decir, que traduzca en instituciones legítimas, estables y dinámicas, los principios éticos de la democracia. Por otro lado, está agotado, como base de un desarrollo nacional integrado y auto sustentable aquí y en todas partes del mundo, el modelo de economía de mercado neo-liberal o "modelo privatizador". Si alguna duda había de esto a nivel mundial y para el caso chileno, la crisis asiática, en el primer caso, y la de la energía en Chile, muestran cómo el libre juego del mercado no sólo desintegra las sociedades sino que es también absolutamente ineficiente en términos de sus propias metas. Si es cierto que no se trata de volver a un resquema de absoluta subordinación de la economía al Estado y la política, tampoco cabe seguir con la monserga que no hay modelo alternativo y que hay que continuar con más de lo mismo. El modelo alternativo, diferente para cada país, consiste en devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supra nacionales, un rol dirigente en el desarrollo, establecer marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurar el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, reconociendo que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir -obviamente con mecanismos e instituciones distintos a la política- los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados.

**79**

Esta imagen o mito que hemos construido de nosotros mismos, como viviendo, a la vez, una transición a la democracia y un acceso a la modernidad a través de la economía de mercado, ha sido el escenario que ha permeado todas las propuestas políticas aunque de manera distinta según el espectro ideológico.

Frente a su crisis, hay quienes creen que hay que proteger el modelo a toda costa y, por lo tanto, no introducir ninguna variación sino castigar toda idea o acción que se revele como poco ortodoxa y no tocar ni las instituciones políticas ni el modelo económico. De algún modo, esta

posición, con creciente predominio de la idea de "cambio para resolver los problemas de la gente" está presente en el candidato presidencial de la derecha chilena, hasta hace poco Alcalde de uno de los distritos más ricos del país, Joaquín Lavín. Hay en esta candidatura una doble paradoja. En primer lugar, se trata de la alianza, por primera vez en el período post autoritario, de todo el espectro de derecha, bajo el predominio irrestricto del sector más duro y pinochetista liderado por el partido Unión Democrática Independiente. Pero, por otro lado, el candidato busca a todo costa despolitizar la elección y separarse de su imagen de hombre de derecha y pinochetista, criticando la política tradicional y hablando mucho más del cambio, aunque sin clarificar su contenido, y mucho menos de preservar la obra del régimen militar, como lo había hecho hasta ahora su sector político. En segundo lugar, se trata de una postura que afirma, por un lado, la mantención y profundización del modelo de economía de mercado criticando la intervención estatal y política, y por otro promete "resolverle los problemas a la gente", una curiosa combinación de neo-liberalismo y neo-populismo. Ello en un enorme esfuerzo mediático en que se utilizan fórmulas plebiscitarias para elaborar el programa a través de consultas populares, como las que realizara el candidato cuando era alcalde para resolver los problemas de su comuna. Lo más probable es que el desarrollo de la campaña electoral ponga las cosas en su lugar, demostrando el carácter de representante de la derecha social y política del candidato. Lo cual plantea como techo máximo probable un 35% del electorado siendo muy difícil que llegue al techo alcanzado por Pinochet en el plebiscito de 1988 que fue de 44%, porcentaje nunca alcanzado por la Derecha en más de medio siglo.

Hay, sin embargo, en el país un sector social mayoritario consciente de las insuficiencias del doble modelo de transición a que nos hemos referido. Algunos, sin ideas para alterarlo o convencidos que ello no es posible, proponen simplemente su corrección, más o menos profunda según los casos. Pero existe una demanda muy extendida por un cambio de rumbo, por una transformación de fondo. Entre éstos hay un pequeño sector que cree que nada se ha avanzado desde la dictadura y, por lo tanto, no se preguntan por los costos o posibles retrocesos ni por la posibilidad real de generar nuevos consensos para implementar tales transformaciones. Así, la izquierda fuera de la Concertación tiene representación en dos candidaturas menores de tipo alternativista y, sobre todo, en un sector liderado por el Partido Comunista y su candidata Gladys Marín. Esta candidatura busca expresar a todos los sectores descontentos con lo que consideran la prolongación, en un marco

institucional levemente distinto, del modelo socio-económico pinochetista y plantean su transformación radical. Pero seguros que no pueden aspirar a más de un 7 u 8% del electorado, las elecciones son un espacio testimonial para consolidar un bloque anti Concertación.

Una gran mayoría que quiere cambios significativos, por el contrario, sabe que tales transformaciones no pueden arriesgar lo que se ha avanzado hasta ahora. Y, por eso, el único actor político posible para encabezar la opción transformadora es la Concertación. Si bien, en cualesquiera de sus variantes, ella asegura gobernabilidad, el verdadero problema no es la gobernabilidad, que no está en riesgo mientras gobierne la Concertación, sino que la calidad y amplitud de la convocatoria del proyecto y de su liderazgo e implementación.

De lo que se trata, entonces, en el próximo gobierno de la Concertación es de un nuevo pacto o de un verdadero consenso nacional para realizar la transformación y reconstrucción del país en el cambio de siglo. Si ello no se hace, quizás no sobrevenga ninguna catástrofe. Sólo que el país será cada vez más un puro espacio atravesado por el mundo globalizado y dominado por los poderes fácticos de dentro y de fuera, y donde vivir en él será indiferente, para muchos, o una realidad que se acepta como un mal necesario y de la que se sueña con escapar, para otros. Dicho de otra manera, lo que está en juego en los próximos años es la existencia del país como comunidad en la que tiene sentido vivir, más allá de ser un territorio y un espacio de consumo individual y familiar. Y si el proyecto de país, sus formas de convivencia, las identidades que lo constituyen y la proyección propia en el mundo globalizado, son el meollo de la política hoy día, las propuestas políticas son en definitiva propuestas culturales. Es en torno a esta centralidad de la cultura que deberá definirse la propuesta del próximo gobierno.

**81**

Sólo con fines de ilustración, pueden indicarse algunos campos en los que deberán definirse nuevos consensos en la perspectiva de un proyecto nacional que signifiquen a la vez completar la transición y asegurar la consolidación "hacia adelante" o profundización democrática.

El primero se refiere al problema de la reconciliación y la resolución de cuestiones que se arrastran desde la dictadura y que la transición y las negociaciones de los dos primeros gobiernos democráticos no resolvieron. Como hemos indicado, la experiencia de casi una década de democracia muestra que estos problemas del pasado son problemas del futuro, es decir, aunque no son los únicos, definen la forma de convi-



vencia y la herencia ética del futuro. Hay, aquí, al menos tres cuestiones. La primera se refiere a las tareas de completar la verdad, hacer justicia que termine con el gran clima de impunidad y mejorar los mecanismos de reparación. El Estado deberá encabezar la búsqueda de verdad, castigo y reparación, generando nuevas fórmulas, porque las usadas hasta ahora han sido insuficientes para avanzar en una efectiva reconciliación. La segunda se refiere a la superación de los enclaves autoritarios expresados sobre todo en la limitación de la voluntad popular en la Constitución, en el peso excesivo de los poderes fácticos y en las propias negociaciones o "consensos" en que incurrió la transición. No basta ahora decir que hay que superarlos y que debe haber un cambio constitucional, sino que hay que proponer fórmulas sobre cómo puede llegarse a él, como parte de la campaña presidencial para movilizar energías sociales en torno a ello.

Un segundo campo tiene que ver con el modelo socio-económico, donde al menos hay otros tres problemas que requieren una drástica redefinición. El primero, es la desigualdad social y la necesidad de asegurar fórmulas redistributivas, más allá de la sola superación de la pobreza, en sí misma indispensable. El segundo es el término del predominio del modelo de mercado y la refundación del sistema institucional y del papel del Estado en ámbitos como las relaciones laborales, la educación superior, la comunicación pública, el medio ambiente, la seguridad social y la salud. El tercero es la reforma del Estado, más allá de las dimensiones de modernización y eficiencia, en términos de asegurar su rol dirigente, controlado por el sistema político y la ciudadanía<sup>27</sup>.

Un tercer campo se refiere al modelo de convivencia y al desarrollo de libertades y solidaridades. Un primer aspecto tiene que ver con la expansión de espacios de participación, lo que requiere una revisión profunda de las actuales formas de gobierno local y regional para dotarlos de mayor autonomía y poder de decisión y mejores instancias de deliberación y participación. Ello es aún más imperativo en el caso de pueblos indígenas, donde cabe implementar el carácter pluri-nacional del Estado. Asimismo hay que buscar fórmulas que institucionalicen la paridad de los cargos de representación entre géneros y la participación juvenil a nivel de municipalidades, regiones y organismos nacionales. Un segundo aspecto, tiene que ver con la mayor secularización de instituciones como la familia, la eliminación de las diversas fórmulas de censura y la genera-

27. Entre las áreas que requieren un cambio radical en la institucionalidad estatal están, por lo menos, cultura, medio ambiente, comunicaciones e información.

ción de mecanismos que establezcan efectiva igualdad en la capacidad de creación e innovación respecto de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Un cuarto ámbito en que deben definirse nuevos consensos en la formulación de un proyecto nacional es el de la inserción del país en el proceso de globalización. Ello requiere una definición clara de su vocación latinoamericana acompañada de fórmulas de incorporación definitiva a los espacios de integración económica y de generación de instancias de gobierno supra nacionales.

En síntesis, estamos ante la posibilidad de un cambio de escenario, de dar una razonable "vuelta de tuerca" al modelo socio-económico, político y cultural que movilice y canalice las energías sociales de este país, sin lo cual la erosión, la banalidad y la irrelevancia de la política se harán inevitables, lo que afectaría indudablemente la legitimidad de la democracia.



# ***La nueva democracia en Chile***

**Hernán Cuevas Valenzuela<sup>1</sup>**

La instauración democrática en Chile en 1990 no fue una restauración del antiguo régimen democrático anterior a 1973. Durante el largo período del régimen militar, importantes cambios internos y de contexto fueron introducidos. Entre estos cambios, sobresalen algunos de especial interés. Primero, el paso de un modelo de desarrollo hacia adentro, centrado en el Estado, hacia un modelo de desarrollo hacia fuera, en el marco de una economía globalizada y centrado fuertemente en el dinamismo del sector privado. Segundo, el paso de un Estado interventor y empresarial, a un Estado técnicamente regulador y de limitada capacidad de intervención. Tercero, el paso de un esquema de interacciones entre economía, actores sociales y Estado con una posición privilegiada de la política como instancia integradora de la sociedad, a un esquema de esferas sociales más autónomas en que la política tiene una limitadísima capacidad de intervención sobre la economía, escenario nuevo ante el cual los actores sociales tradicionales tienen dificultades para adaptarse. Cuarto, el paso de una sociedad que se autoconcebía fundamentalmente como mesocrática y solidaria, con una creciente valoración de la justicia social, a una sociedad más individualista, competitiva y que concibe el progreso fundamentalmente como resultado de la capacidad de emprendimiento personal. Durante el régimen militar se produjo un importante cambio en las orientaciones valóricas de la población, una resocialización asociada a las reformas de la institucionalidad socio económica, al nuevo rol del Estado y a la extensión y mayor importancia otorgada al mercado. Quinto, el paso de una sociedad movilizadora, politizada e ideologizada, y en un proceso de agudización de la lucha de clases, hacia una sociedad desmovilizada, despolitizada

---

1. Académico del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

y privatizada, dominada por la lógica de la alianza, del pacto y la negociación entre elites. Sexto, el paso de una institucionalidad política democrática altamente competitiva, con un sistema de partidos con tendencias centrífugas y tensionada por múltiples presiones sectoriales, hacia una nueva democracia "protegida", con limitaciones institucionales a la soberanía popular, más inmune a las presiones sociales y con un sistema de partidos dominado por tendencias centrípetas.

Sostengo que las transformaciones estructurales producidas durante el régimen militar en Chile establecieron una serie de restricciones para la acción política. Este supuesto nos obliga a repensar la relación entre la estructura socioeconómica y la acción política intencional. Los procesos de transición son complejos y fluidos, pero no por ello "inestructurados". La lógica y la historia indica que no todo está abierto como posibilidad para los actores. La cuestión fundamental de la que me ocuparé será entender cómo condicionó e influyó la transformación socioeconómica y la implantación de un nuevo modelo de desarrollo en Chile entre 1973 y 1989 a: a) la constitución de los actores sociales, y b) las oportunidades y estrategias de las fuerzas políticas. La implantación de un nuevo modelo de desarrollo, y su efecto y articulación con las transformaciones en el mercado laboral, tuvieron un profundo impacto sobre las principales categorías sociolaborales. Esta reestructuración de las categorías sociolaborales y el nuevo marco de desarrollo socioeconómico fijaron nuevas condiciones para la constitución y desarrollo (o declinación) de los principales actores sociales tradicionales.

El modelo de desarrollo impuesto, y su aceptación<sup>2</sup>, estableció un marco a la posibilidad de reforma política del período pos autoritario. Aparece así una relación de convivencia entre un compromiso político y un compromiso socioeconómico que se convirtieron en la base de la nueva democracia capitalista en Chile.

En las siguientes páginas intentaré desarrollar dos argumentos que, según planteo, tienen un interesante rendimiento para comprender la instauración de este nuevo régimen político y económico.

---

2. No me pronunciaré aquí sobre la conveniencia o inevitabilidad de dichas transformaciones. Me referiré a los efectos que producen dichas reformas y a las posiciones que ante dichos cambios asumen los actores sociales y fuerzas políticas. En consecuencia, aún cuando personalmente sostengo que varios de esos cambios significaron profundas modernizaciones, la evidencia de que dispongo a partir de una serie de *focus group* realizados con dirigentes sindicales me ha convencido que dichas transformaciones son percibidas como nocivas por vastos sectores populares organizados. Desde esta difundida percepción se ha estructurado el discurso restauracionista en el movimiento sindical de los años 90.

Primero, sostengo que la práctica política consensual ha contribuido a reproducir en el tiempo las características de un régimen democrático limitado fruto de una *transición vía transacción* (Share & Mainwaring, 1986). Este proceso contribuye a explicar una cierta continuidad que se observa entre el orden político y económico autoritario, y el orden político y económico vigente en la nueva democracia.

Segundo, sostengo que como resultado de una serie de importantes reformas institucionales, se ha consolidado la autonomización de la economía. La consecuencia es que la política se haya limitada para producir cambios sociales y económicos importantes para la profundización democrática. Planteo que es posible entender el caso chileno como la instauración de una nueva democracia capitalista que se ha construido sobre la base de un compromiso político, pero sobre todo sobre la base de un compromiso socioeconómico. Existe una interrelación de acuerdos y pactos políticos y socioeconómicos, pues ambos contribuyen a establecer un compromiso en torno de las reglas del juego. Siguiendo a T. L. Karl (Karl, 1988), es posible sostener que en Chile, el conjunto de compromisos negociados (en ocasiones corporizados en pactos explícitos, en otras sólo implícitos) establece las "reglas del juego" político y económico de la nueva democracia capitalista. Este conjunto de compromisos ha institucionalizado un patrón específico de relaciones entre los actores sociales, el Estado y la economía, y de este modo ha establecido los límites políticos y económicos entre lo público y lo privado, ha establecido las garantías para el capital privado, y ha definido los límites para las potenciales reformas socioeconómicas.

**87**

En definitiva, planteo que la nueva democracia chilena inaugurada en 1990 no es parecida a la vieja democracia anterior a 1973. Buena parte de los cambios que se impulsaron y que hoy persisten bajo la nueva democracia -y que en buena medida parecen ya consolidados- pueden explicarse en parte por las dos tendencias del sistema político que antes he presentado (naturaleza de la transición vía transacción y consolidación de la autonomización de la economía).

El enfoque que aquí desarrollo intenta establecer un marco interpretativo realista del proceso de redemocratización en Chile, enfatizando especialmente su carácter consensual y las limitaciones asociadas a dicha estrategia democratizadora. Por tanto, sólo en la sección de conclusiones planteo algunos comentarios de carácter más normativo.

## La forja de la democracia de los consensos

En 1983 la oposición al régimen militar de Pinochet estaba en pleno proceso de reorganización. Dos eran entonces los conglomerados de mayor importancia: la Alianza Democrática de centro izquierda, que reunía a sectores socialistas moderados, al Partido Radical, el Partido Socialdemócrata y el Partido Demócratacristiano, y el Movimiento Democrático Popular, que reunía partidos y movimientos de izquierda. En 1984, en pleno auge de la política de movilización de masas de la oposición, Aylwin presentó en el ICHEH (Instituto asociado a la DC) una propuesta de estrategia electoral e institucional para vencer al régimen militar. En el contexto de la crisis económica y de movilización social exitosa, una propuesta institucional como la de Aylwin no pareció atractiva a los actores del momento. Con el paso de los años, el fracaso de las movilizaciones y la consolidación del régimen económico y político, dicha estrategia terminó por ser adoptada. Hagamos algo de historia al respecto.

En 1985 comenzaron a decaer las movilizaciones y protestas masivas. También desde 1985, la Iglesia Católica promovió el entendimiento entre diferentes sectores sociales y políticos del país. Es en este contexto de agotamiento de la fase de movilización social y protestas que el año 1986 se lleva a cabo el llamado *Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia*. En el Acuerdo Nacional se expresó concretamente una opción estratégica *nacional* de pacto y acuerdo político entre las distintas fuerzas políticas y sociales que perseguían generar un nuevo contrato social para estabilizar el proceso de democratización. En esta iniciativa participaron personeros de la derecha y centro-derecha, como Andrés Allamand, y de los partidos de la Alianza Democrática. Paralelamente, durante 1986 aumentó el descrédito de la estrategia de movilización social, especialmente debido a una serie de atentados terroristas del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), brazo armado del PC en la época. Los sucesos de 1986, especialmente el atentado contra el General Pinochet el 7 de septiembre y los hallazgos de armamento en Carrizal Bajo, produjeron una retracción de dicho proceso de entendimiento, con lo cual el régimen militar pudo reclamar una mayor legitimidad y llevar adelante la democratización según su propio itinerario constitucional. Sumado a esto, el agotamiento de la fase de movilizaciones y el definitivo despegue económico, llevaron a la oposición a un giro estratégico: pasar de la movilización de masas a una estrategia electoral. Primero, la oposición propuso elecciones li-

bres. En esto tuvo particular relevancia el llamado Comité por Elecciones Libres, liderado por el demócratacristiano Sergio Molina. Sus objetivos eran dos: primero, sustituir el plebiscito programado para 1988 por elecciones libres y, en segundo lugar, pero no menos importante, crear una estructura de información y control que permitiera la fiscalización y asegurara la limpieza del proceso electoral. Ante el rechazo del régimen militar a la propuesta de elecciones libres, la oposición se vio obligada a aceptar el prefijado plebiscito de 1988 como única oportunidad para derrotarlo. La Alianza Democrática inició así una campaña por la inscripción electoral de la población, y en febrero de 1988 se conformó la Concertación de Partidos por el "No" como nuevo referente político de la oposición de carácter más amplio. Llegó a reunir a 17 partidos políticos opositores. Como es sabido, la Concertación de Partidos por el No triunfó en el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Pero el gobierno del General Pinochet obtuvo el no despreciable apoyo del 44%. Este importante apoyo popular al gobierno autoritario sin duda contribuyó, dentro de ese sector, a reforzar la opción por la lucha en el terreno electoral y por la democracia, pues sus intereses vitales tenían un importante respaldo en los votos.

Después que la oposición triunfara en el plebiscito de 1988 y el régimen militar aceptara dicho resultado, la estrategia de los acuerdos y del pacto social pasó a adquirir nuevamente centralidad. Si bien el plebiscito tenía por finalidad expresa definir la permanencia del Presidente Pinochet en el gobierno por un nuevo período de 8 años, no es menos cierto que ante el fracaso de la opción "Sí" se abrió la oportunidad para la oposición de presionar a favor de la necesidad de llevar adelante profundas reformas al orden institucional. De hecho, la oposición al régimen militar permanentemente aludió a este doble sentido del plebiscito: por un lado, el llamado a rechazar por medio de la opción «No» la prolongación del mandato del presidente Pinochet y, por otro, el rechazo de la institucionalidad establecida por su gobierno. El nuevo escenario establecido luego del 5 de octubre de 1988, llevó al gobierno militar y a los representantes de los partidos de gobierno y de la oposición a concordar una serie de reformas al texto constitucional. Para el propio gobierno militar, luego del plebiscito era necesario iniciar *"una etapa de intercambio de proposiciones con miras a una reforma constitucional"* que *"fuere el fruto de un amplio acuerdo ciudadano"*. (Cáceres, 1989:13) El contenido de dichas reformas fue fundamental para avanzar en la democratización de la Carta Constitucional y generar un piso de acuerdo en torno a la institucionalidad nacional. Como



resultado de dichas reformas se cambió la composición del Consejo de Seguridad Nacional otorgándole un mayor equilibrio entre representantes civiles y de las Fuerzas Armadas y redefiniéndolo como un organismo de carácter más consultivo. El artículo 8, que en el hecho permitía limitar el pluralismo ideológico, fue suprimido. Los extremadamente altos requisitos exigidos para reformar la Constitución -3/5 de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados de dos Congresos consecutivos- fueron cambiados por la menor exigencia de 2/3 del quórum legislativo. Estas reformas fueron plebiscitadas en 1989, logrando una votación a favor del 95% de los votos válidamente emitidos. La reforma constitucional de 1989 fue una de las primeras manifestaciones -con resultados concretos- de una política de los consensos entre partidarios del gobierno militar y la oposición. Se inició así un proceso de diálogo y negociación entre los sectores políticos opositores y el gobierno de Pinochet.

En el período que se extiende entre el 5 de octubre de 1988 y el 11 de marzo de 1990 observamos -como lo ha destacado Carlos Huneeus (1997)- un proceso ambiguo y a la vez capital. Este proceso permitió realizar algunas reformas constitucionales de la mayor relevancia "a través de un proceso regulado" y en estabilidad. Pero, además, permitió al régimen militar llevar adelante una intensa actividad legislativa que tendría por resultado limitar por medio de una serie de "amarres" las oportunidades del nuevo gobierno de realizar cambios institucionales y socioeconómicos de relevancia. Esta dualidad del proceso fue justificada como un mal menor por parte de los distintos actores del sistema político. La estabilidad y la paz social eran vistas por el conjunto de los actores como el "bien mayor" que era necesario preservar. Al evaluar en su conjunto el proceso de negociación de ese período he llegado a las siguientes conclusiones. Primero, si bien la negociación que se llevó a cabo para reformar la Constitución en 1989 era naturalmente asimétrica -en el sentido que las dotaciones de poder de los actores implicados eran desiguales- como resultado de las mismas el régimen militar y su bloque de apoyo debieron realizar varias concesiones. Segundo, de un modo semejante también los líderes de la oposición debieron realizar concesiones. Sus aspiraciones de reformar fundamentalmente la Constitución no fueron satisfechas. El resultado de dicho proceso de reformas no anuló el carácter tutelar de las Fuerzas Armadas, ni la comprensión corporativista de la representación política, ambos aspectos aún vigentes en la Constitución de 1980. A diferencia de Huneeus (1997) pienso que, si bien el proceso de negociación de 1989 implicó importantes concesiones del régimen militar que permitieron reformas

que reforzaron el proceso de democratización, su alcance fue limitado y no implicaron una completa disolución de la democracia protegida. La dinámica de negociación que dominó durante la transición en Chile corresponde a lo que Share y Mainwaring llamaron "transición vía transacción". Su principal característica es que se trata de procesos regulados de disolución -y autodisolución- del régimen autoritario. Las transiciones vía transacción son llevadas adelante con un alto grado de control y supervisión por parte del mismo bloque autoritario. Por ello, frecuentemente tienen como resultado una situación post autoritaria que presenta continuidades con el régimen anterior y una limitación de las oportunidades de cambio y reforma social en el nuevo régimen (Scott & Mainwaring, 1986) .

### **El primer Gobierno de la Concertación y la idea de consenso**

Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-94) dominó la orientación consensual de la política. Muestra de esto fueron los cambios impulsados en el ámbito de la política laboral, el acuerdo que permitió la reforma tributaria de 1990, y la reforma del sistema municipal. Todos estos temas pudieron ser llevados adelante con el concurso de parte de la oposición de derecha en el Congreso. No obstante, los alcances de las reformas implementadas fueron diversos, y no siempre satisfactorios desde el punto de vista de la democratización de la sociedad. Uno de los factores determinantes de estos diferentes resultados fue, precisamente, la estrategia de negociación entre los diversos sectores, lo que implicó siempre un ejercicio de mutuas concesiones. Pero cabe preguntarse si era siquiera posible un escenario diferente. De hecho, importantes personeros de ese gobierno manifestaron que en un país con profundas diferencias como Chile, sólo era posible impulsar cambios duraderos por medio de grandes acuerdos (Walker, 1992). Esta estrategia limita los cambios probables y su alcance a aquellos temas que forman parte del campo de lo acordado o aceptado por el conjunto de actores relevantes del sistema. De ese modo, importantes reformas sociales y políticas que formaron parte del ideario de los partidos de la Concertación dejaron de ser probables.

## **Las reformas pactadas**

Los cambios propuestos al sistema de relaciones laborales pretendían responder a las demandas del sindicalismo y los trabajadores en general por acceder a una mayor seguridad en el empleo, y por recuperar derechos y beneficios que fueron debilitados durante el período autoritario. Las reformas laborales fueron aprobadas el 21 de julio de 1990. Además del proceso legislativo normal, dichas reformas también reflejaron el resultado de un proceso de negociación tripartita entre gobierno, representantes del empresariado y representantes de los trabajadores. Entre otros cambios, se eliminó el desahucio sin expresión de causa -aunque se mantuvo la figura del desahucio por necesidades de la empresa-, se elevó el monto de las indemnizaciones en caso de despido, y se otorgó protección -fuero- a los representantes sindicales de los trabajadores. Con anterioridad a la reforma laboral mencionada, se logró también un acuerdo tripartito para aumentar el sueldo mínimo. Los acuerdos tripartitos se fueron sosteniendo anualmente hasta 1993. Estos acuerdos dejaron insatisfechos tanto a trabajadores como a empresarios en términos sustantivos. Pero fueron valorados como importantes para la estabilidad de la nueva democracia. Además, si bien las reformas estuvieron lejos de significar una restauración del régimen laboral anterior a 1973 -que era la esperanza de los trabajadores-, tuvieron un impacto social interesante, sobre todo en sus primeros años. El salario mínimo fue reajustado significativamente, la sindicalización aumentó y también aumentó el número de sindicatos y empresas que negocian colectivamente.

En otro campo de cuestiones laborales, se puso mayor énfasis en la utilización de franquicias tributarias -disponibles pero subutilizadas- para capacitación laboral de los trabajadores; se creó un fondo público que permitió durante cuatro años la capacitación de dirigentes sindicales; y se creó en 1994 una nueva institucionalidad de Concertación Social -el Foro de Desarrollo Productivo-.

Para el gobierno, la reforma tributaria era de relevancia para enfrentar la llamada "deuda social". El gobierno sostenía que las políticas de ajuste económico y cambios fundamentales en el régimen socioeconómico implementados por el gobierno autoritario habían afectado la calidad de vida de los grupos más pobres de la sociedad. La reforma tributaria permitiría incrementar el gasto social para ir en auxilio de dichos sectores sociales con programas responsablemente financiados. La reforma tributaria fue promulgada el 29 de junio de 1990.

Entre los cambios introducidos, se encuentran los siguientes: a) el aumento de la tasa de impuesto a la Primera Categoría desde un 10 a un 15%, cuya base de cálculo se modificó de las utilidades retiradas a las utilidades devengadas, b) la modificación de los tramos de ingresos y las tasas que determinan los impuestos Único al Trabajo y Global Complementario, c) se limitó la posibilidad de tributar en base a renta presunta para empresarios agrícolas, minería y transporte terrestre y, d) se aumentó, para fines específicos y por un período definido, el IVA del 16 al 18%. Si bien los efectos de la reforma tributaria muestran un reducido impacto sobre la distribución de la riqueza, su promulgación permitió el financiamiento de proyectos y políticas de especial impacto sobre los sectores sociales más carenciados, lo que permitió reducir la pobreza.

La reforma del sistema municipal era fundamental para democratizar el sistema político en el nivel local. Hasta ese momento, se mantenían aún las autoridades municipales designadas por el gobierno autoritario.

Existe un cuarto tema que también fue objeto de una búsqueda de construcción de acuerdos: las reformas constitucionales. Sobre este tema no fue posible alcanzar acuerdos sustantivos que permitieran eliminar algunas de las limitaciones institucionales que se mantenían vigentes<sup>3</sup>.

**93**

De entre todas las propuestas de reforma, la reforma laboral y la reforma constitucional enfrentaron los mayores obstáculos. Esta relativa incapacidad de la política consensualista de generar reformas más radicales importantes para la democratización es fundamental en mi argumentación, pues postulo que el alcance de las políticas basadas en acuerdos consensuados era necesariamente limitado. Y esto, porque entre los actores que apoyaron al régimen militar, se entendía dicho proceso de reforma como un intento de desmontaje de los principales pilares del modelo institucional y económico que había dado estabilidad y crecimiento sostenido al país durante los últimos años del régimen militar. Por ello, si se mira el conjunto de pactos y acuerdos negociados en el período, se llega a la conclusión que todos ellos se sostuvieron sobre un acuerdo más básico en torno a la necesidad de mante-

---

3. Aún cuando la mayoría de las propuestas del proyecto de reforma del gobierno de Aylwin no significaban una gran novedad, pues ya habían sido acordadas en la comisión conjunta de estudio de Renovación Nacional y la Concertación que planteó una propuesta consensual para las reformas constitucionales plebiscitadas en 1989.

ner en lo esencial el régimen socio económico heredado por el gobierno militar. De este modo, todas las reformas se inscribieron en un marco más general de continuidad con las relaciones sociales, económicas y políticas prefijadas durante el gobierno militar.

## **Limitaciones y ámbitos de la construcción de acuerdos**

¿Estuvo la democracia entre los acuerdos básicos de la sociedad chilena? Para responder afirmativamente a esta pregunta sería preciso evaluar si era la democracia valiosa en sí misma para los actores socio políticos relevantes del sistema. Esta es una cuestión controvertida sobre la que aún hoy es difícil pronunciarse. Pero lo que sí es claro, es que prevaleció en las instituciones y en algunos actores relevantes una concepción de la democracia limitada, en el sentido que limita el imperio de la soberanía popular y el principio mayoritario más allá de lo que habitualmente establece la doctrina democrática.

El consenso logrado en el Chile pos autoritario, tal como lo expresa Ruiz (1993), se establecía sobre ciertos fines sociales, y no sobre una condición de aceptación del régimen democrático en sí. Su fundamento era la aceptación de las reglas del juego económico y un cierto régimen económico y social. Este marco no permitía cambios fundamentales ni abruptos. Y una manera de evitarlos era consolidando la autonomización de las esferas de la sociedad -principalmente la economía- de las potenciales injerencias desde la esfera de la política. La mayor garantía de dicha separación de esferas o subsistemas la otorgaba la mantención de las condiciones institucionales que fueron establecidas por el gobierno militar.

En definitiva, el éxito del acuerdo político que permitió una transición estable dependió de dos asuntos previos. Primero, un acuerdo más básico sobre el régimen socio económico establecido durante el régimen militar como base fundamental para lograr el desarrollo económico. Y, segundo, la aceptación de ciertas garantías para las Fuerzas Armadas. Sólo de este modo fue posible la estabilización de las instituciones políticas pos autoritarias. Dicho de otro modo, sólo cuando fue aceptada la vigencia de las condiciones de consolidación del régimen socio económico establecido durante el gobierno militar, se volvió una posibilidad real la culminación de la transición hacia la democracia en Chile. La democracia fue aceptada por las fuerzas de apoyo al régimen militar, y desde ese punto de vista es incuestionable su aporte al proce-

so de transición. Pero lo hicieron en el marco de una transacción: aceptación de la democracia, siempre que no amenazara sus intereses fundamentales. Es decir, aceptación de la democracia política, pero en un marco tal que garantizara que los cambios político institucionales y socio económicos introducidos como fruto del juego democrático no afectarían en lo esencial a: a) el modelo socio económico vigente y, b) la seguridad personal de los militares y la honra de las instituciones armadas. El aspecto socio económico de este pacto de transición vía transacción será lo que trataré en lo que resta.

## **La forja de la nueva democracia capitalista**

Sostengo que lo más saliente del proceso chileno reciente no es únicamente su cambio en el régimen político. En mi opinión, lo más importante es que se ha tratado de una transición hacia una democracia capitalista, caracterizada por una alta autonomización de la esfera económica respecto de la política. Al respecto, Cousiño y Valenzuela han afirmado lo siguiente:

*"El retorno de la democracia no ha sido el retorno de la política (...). Por el contrario, el reestablecimiento de la democracia -para asombro de muchos- ha coincidido con el cierre del largo ciclo de politización que se inició en los años sesenta" (Cousiño y Valenzuela, 1994).*

**95**

El antiguo ciclo de politización se sostuvo sobre los siguientes pilares. Primero, la movilización de intereses y la presentación de demandas al sistema político de actores sociales crecientemente organizados. Segundo, la relativa aceptación del Estado como entidad que podía apropiarse del excedente económico generado por la economía para redistribuirla internamente. Tercero, la aceptación del Estado como protagonista del diseño y aplicación de políticas de desarrollo. Cuarto, la aceptación del Estado como órgano regulador del intercambio comercial y de las relaciones con los diferentes actores externos, desde los estados hasta las corporaciones transnacionales. Quinto, el desarrollo de prácticas tutelares desde el Estado, dirigidas tanto a las clases populares como a los sectores empresariales. Con los primeros, principalmente por medio de la legislación laboral, la legislación social, de servicios públicos y subsidios. Con los segundos, principalmente por medio de políticas crediticias favorables, aranceles a la importación y subsidios. El Estado era la corporización de una conciencia nacional en torno de una doble necesidad: desarrollar integralmente a la nación, e integrar

política e institucionalmente una sociedad dividida en clases y crecientemente compleja. Esta estrategia de desarrollo e integración institucional de la sociedad desde el Estado encontró sus limitaciones en las cada vez más frecuentes crisis de sobrecarga del sistema político, expuesto a presiones sociales que no estaba capacitado para responder, en el agotamiento del proyecto industrializador de sustitución de importaciones, y en una creciente ideologización y radicalización política. Esta crisis del patrón de desarrollo centrado en el Estado llevó a importantes personeros políticos del régimen militar a pensar en la necesidad de despolitizar y desocializar el sistema político y el sistema económico. Al respecto, es muy esclarecedora la siguiente declaración del artífice del llamado Plan Laboral, José Piñera, quién afirmaba que:

*"el Plan Laboral desdramatizaba el conflicto laboral y social. La huelga ya no es un arma para imponer nuevas reglas del juego, deja de ser ese terrible instrumento de presión a través del cual los trabajadores fuerzan un mejoramiento artificial de remuneraciones y pasa a ser lo que la huelga debe ser: un instrumento de los trabajadores para determinar con precisión el aporte que ellos, como equipo, realizan a la empresa en productividad".*

El proyecto del régimen militar implicó una reforma de las principales prácticas estatales hacia los actores sociales, lo que ha significado un cambio radical de la influencia de los actores sociales tradicionales en el sistema. De hecho, uno de los objetivos de los personeros del régimen militar durante su último año de ejercicio en el poder fue asegurar –por medio de una serie de medidas legales de última hora, entre las que se cuenta el establecimiento de un Banco Central autónomo y la privatización de importantes empresas públicas- las condiciones que permitieran consolidar en Chile, como su principal herencia, una democracia capitalista en forma<sup>4</sup>.

De este modo, el régimen militar, por medio de un conjunto de políticas coordinadas, inauguró un nuevo ciclo en que la política ve disminuida su capacidad de intervenir en la vida económica. Cousiño y Valenzuela han afirmado que *"...una vez autonomizado el sistema económico, la política pierde la capacidad de observar e intervenir sobre la economía y, por ende, abandona su pretensión de situarse en el punto de vista de la totalidad"* (Cousiño y Valenzuela, 1994).

---

4. Al respecto presenta gran interés el discurso del último Ministro del Interior del gobierno de Pinochet, Carlos Cáceres, publicado en la revista "Política", número especial de 1989.

Lo más interesante en el caso chileno, es que este proceso de autonomización de la economía y de limitación de la política presenta una aparente paradoja: la autolimitación de la política frente a la economía se hizo desde la propia política.

La autonomización de la economía y la limitación de la intervención política no ocurre en abstracto, o al menos no ocurrió así en Chile. No es un proceso de evolución natural y casi automático de las sociedades para resolver nuevos y más complejos problemas y niveles de interacción social. Tampoco es un proceso libre de fricciones y conflictos. Este proceso fue en verdad fruto de una decisión política, y de una de la mayor importancia. Además, su implementación requirió de una enorme capacidad y concentración del poder. Tal vez sólo un Estado autoritario podía ser capaz de tales reformas, pues se requirió de una gran autonomía frente a las potenciales presiones de actores sociales afectados por dichas transformaciones tan fundamentales. Se trató, en algún sentido, de una verdadera revolución capitalista, pues destruyó la interdependencia y los niveles de intervención política característicos del régimen anterior a 1973. Sergio De Castro fue quién habló más enfáticamente que ningún otro de los dirigentes gubernamentales de la necesidad de realizar una revolución en el terreno de la economía. Con esto, terminó por implantar un nuevo modelo de desarrollo e, incluso, un tipo de sociedad completamente diferente de la que había existido hasta 1973. Se impulsó una nueva estrategia de desarrollo que buscaba el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía, el libre mercado y la apertura al comercio exterior. Esta nueva visión del desarrollo implicó un notable intento por cambiar la base productiva del país. Además significó un estímulo para la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas. A partir de ella, la explotación de los recursos naturales era, potencialmente, el más importante de los productos con que el país podía competir en el exterior. Se impulsó una economía primaria exportadora sustentada en la minería, la fruticultura, la silvicultura y la pesca. Esta transformación fue, también, una fundamental desocialización y despolitización de la economía basada en políticas neoliberales. El conjunto de estas políticas tuvo un importante impacto en los actores sociales, que vieron afectada su capacidad de influir en el sistema político. De modo coherente con ese propósito, se llevó a cabo un notable conjunto de reformas de la institucionalidad socioeconómica. Estas reformas se orientaron coordinadamente a minimizar las presiones de los sectores sociales populares, a una redefinición del rol del Estado, y a apoyar la extensión del mercado como principal mecanismo asignador



de bienes y servicios. Finalmente, es posible sostener que, asociado a las reformas institucionales, económicas y sociales, se llevó a cabo un importante cambio en las orientaciones culturales de la población, que eventualmente puede ser conceptualizado como un intento de resocialización radical.

## **Ajuste estructural y su impacto en la estructura social**

El conjunto de reformas económicas y de la institucionalidad socioeconómica, acumuladas en un período relativamente corto, modificó estructuralmente la economía y produjo importantes cambios en el régimen de acumulación, en las formas de regulación de la economía, y en el modo de inserción nacional en la economía mundial.

Las medidas impulsadas se orientaron básicamente a los siguientes objetivos generales:

- Apertura comercial y de mercado de capitales<sup>5</sup>
- Desregulación de mercados, en especial del mercado del trabajo, y flexibilización de las formas de trabajo y contrato<sup>6</sup>
- Privatización de empresas y servicios públicos<sup>7</sup>
- Reforma del Estado<sup>8</sup>

---

5. Las medidas más características del nuevo estilo de desarrollo fueron la aplicación más irrestricta del modelo de libre mercado, la reducción sustancial de las protecciones arancelarias y el incentivo a la participación de capitales extranjeros en los asuntos económicos internos.

6. El funcionamiento libre y competitivo del mercado laboral era, planteaban los personeros de gobierno, el único modo de garantizar que los salarios fuesen perfectamente flexibles y alcanzaran así sus niveles de equilibrio. Este era requisito insoslayable para el logro de una eficiente asignación de los recursos productivos. Por otra parte, se argumentaba, las restricciones al libre juego del mercado laboral traía consigo, además de ineficiencia, una grave restricción a la libertad de empresa. Los empresarios debían ser libres de contratar o despedir a sus trabajadores y estos a negociar sus remuneraciones con él sin la interferencia gubernamental. El gobierno propugnaba una normativa que insertara plenamente el mercado del trabajo al esquema de libre mercado. Era necesario renunciar a toda forma de injerencia del Estado en la regulación de las relaciones laborales. En una perspectiva de largo plazo, lo que se pretendía era eliminar la exagerada rigidez imperante en el funcionamiento del mercado laboral. Esta situación era, según se planteaba, producto de las leyes sociales que pertenecían al modelo de desarrollo estatizante. Para ello, era imprescindible derogar la ley de inamovilidad laboral, abolir la fijación de remuneraciones por ley, los salarios mínimos y el impuesto previsional al trabajo. Se estimaba que estas leyes distorsionaban el mercado laboral y elevaban el costo de la mano de obra. Asimismo, los neoliberales abogaban por la eliminación de toda práctica sindical de carácter monopolístico, con el objetivo de evitar el surgimiento de organizaciones sindicales fuertes.

7. El proceso de ajuste estructural incluyó como un punto importante el retroceso de la participación del Estado en el desarrollo productivo del país a través de la privatización de sus empresas. Entre las principales empresas privatizadas estuvieron IANSA, CAP y ENDESA.

8. Lo más notable fue el intento de regionalización y descentralización, que culminó con la municipalización de los servicios de salud y educación públicas.

Estos cambios de la estructura económica -tematizados en la literatura del período bajo el rótulo general de ajuste estructural- tuvieron un importante impacto en la estructura social y en los actores sociales. Dicho de otro modo, la reestructuración económica produjo una reestructuración social. Esto significó varias cosas. Primero, se produjo una importante declinación de categorías sociales tradicionales, como la de "obreros industriales", y de actores sociales también tradicionales, como las "organizaciones sindicales" (especialmente las de nivel intermedio y nacional). Segundo, se produjo la sustitución de antiguos patrones de relación de los actores sociales entre sí, de los actores con el Estado, y de los actores con el mercado. El patrón de desarrollo centrado en el Estado perdió su validez, y un nuevo patrón de desarrollo más centrado en el mercado y la empresa privada adquirió preponderancia y hasta hoy mantiene su vigencia. Tercero, irrumpieron nuevas categorías sociales, como las de trabajadores del sector servicios, o de trabajadores temporales o de contratos flexibles. Entre estos nuevos segmentos sociales no se desarrolla con facilidad la solidaridad sobre la que se basó el asociacionismo obrero tradicional, por lo que se trata básicamente de categorías sociales sin organización. Cuarto, aparece fortalecida la capacidad e influencia del sector empresarial, especialmente de un nuevo empresariado representativo de sectores productivos dinámicos vinculados al proceso de inserción económica internacional.

99

### **La dependencia estructural del estado democrático en el nuevo escenario socio económico**

Este nuevo escenario de declinación de actores sociales populares y de limitación del rol del Estado, con un paralelo fortalecimiento de la influencia del empresariado, creó las condiciones para la actual dependencia estructural del nuevo Estado democrático frente al capital privado. El desempeño económico de la nueva democracia depende hoy, en mayor medida que lo que dependía la vieja democracia, de la capacidad de crecimiento del sector privado. Este es un nuevo escenario económico para el desarrollo democrático en Chile. La opción estratégica tomada por el régimen militar en sus primeros años, cuyo momento clave fue tal vez la aprobación del DFL 700<sup>9</sup>, sentó las bases para el

---

9. La nueva política económica propició la atracción de capitales extranjeros mediante el Decreto Ley No. 700. La norma aseguraba un tratamiento libre y no discriminatorio a los capitales foráneos.

término de un desarrollo nacional fundado en el Estado y que obtenía sus rentas fundamentalmente de la industria del cobre, para pasar a una nueva fase de reestructuración productiva que -según se pretendía- cimentaría el desarrollo de un proceso autosostenido sobre la base de una empresa privada abierta a la economía internacional. Debido a este nuevo esquema de desarrollo, la prosperidad del conjunto de la nación pasó a depender de una nueva economía, en que son los agentes privados los que realizan privilegiadamente la asignación de recursos a inversiones y los que generan la mayor parte del empleo.

Junto con este proceso de consolidación de las condiciones para el desarrollo de una democracia capitalista en Chile, se ha instalado un nuevo conflicto. Este gira en torno de la cuestión de cuál es la forma que debe adquirir la interrelación entre estado democrático y mercado. Pero expliquemos antes en términos teóricos cuál es este conflicto. Adam Przeworski lo ha planteado de la siguiente forma:

*"Las asignaciones de recursos que en tanto ciudadanos prefieren [los individuos] tienden a no coincidir, por lo general, con aquellas a las que llegan en tanto participantes en el mercado. El capitalismo es un sistema en el cual los recursos escasos son propiedad privada. Sin embargo, en el capitalismo la propiedad es institucionalmente distinta a la autoridad. Como resultado de esto, existen simultáneamente dos mecanismos por medio de los cuales los recursos pueden ser asignados a usos distintos y distribuidos entre los hogares: el mercado y el Estado". (...) "las distribuciones del consumo generadas por el mercado difieren necesariamente de aquellas preferidas por los ciudadanos, dado que la democracia ofrece a los pobres, oprimidos o deprivados la oportunidad de conseguir que, a través del Estado, se enmiende la distribución inicial de recursos en la cuál ellos salieron perjudicados"* (Przeworski, 1991: 93-94).

Según Przeworski y Wallerstein, en una democracia capitalista, *"[E]l pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo está limitada por las decisiones privadas de los sueños del capital. La naturaleza de las fuerzas políticas que lleguen a las reparticiones no afecta esta dependencia, porque es estructural: una característica del sistema y no de los ocupantes de las posiciones del gobierno, los ganadores de las elecciones"* (Przeworski & Wallerstein, s.f. ).

El futuro de los administradores del Estado y los políticos en el gobierno depende en un grado importante del éxito económico. Los gobiernos que quieran ser exitosos en una democracia capitalista, no podrán prescindir de promover las condiciones más favorables posibles para el desarrollo de la actividad empresarial.

"De acuerdo con Block (1977; 15), "aquellos que administran el aparato estatal –independientemente de su ideología política- dependen del mantenimiento de algún nivel razonable de actividad económica", que a su vez depende del mantenimiento de la confianza del sector negocios" (Przeworski & Wallerstein, s.f.).

El crecimiento y el empleo, dos de los más importantes objetivos de la política económica de cualquier gobierno democrático que se conduzca razonablemente, dependen en las democracias capitalistas principalmente de la actividad del empresariado privado. En consecuencia, en una democracia capitalista los empresarios y los negocios en general tienen una posición privilegiada.

La democracia capitalista instituye una nueva limitación al poder de la soberanía popular por medio de la autonomización de la economía respecto de la intervención política. La nueva democracia capitalista chilena ha resuelto institucionalmente el potencial conflicto entre la soberanía popular y el mercado en favor de este último. La nueva institucionalidad económica y política restringe los posibles resultados del proceso democrático cuando establece: a) limitaciones para la intervención política, b) garantías institucionales que aseguran la autonomía de la esfera económica, c) el reforzamiento del derecho de propiedad, y d) la centralidad y expansión de la lógica del mercado a otras esferas de lo social<sup>10</sup>. Para decirlo más claramente, en este nuevo escenario económico e institucional, se ven limitadas las posibilidades de impulsar desde el sistema político importantes reformas sociales y económicas.

**101**

## **Consenso, compromiso y equilibrio**

Hemos visto que durante la redemocratización en Chile, los actores más relevantes han pretendido definir este proceso a partir de la idea de un nuevo *contrato social*, expresado específicamente bajo las figu-

---

10. Un ejemplo es la creación de una nueva institucionalidad privada (AFP's) que asume el antiguo problema público de las pensiones de vejez y jubilación.

ras de *concertación social* y *democracia de consenso*. Sin embargo, en el caso chileno estamos ante formas institucionales que poco tienen que ver con los principios y dispositivos característicos de estas teorías neo contractualistas de *concertación social* y de democracias consociativas, para utilizar la nomenclatura original de Lijphart (Lijphart, 1988). En el caso de Chile no se cumple el principal objetivo de las instituciones consociativas o de concertación social, que es establecer mecanismos de regulación de los conflictos que pretenden proteger a todos los sectores sociales, y entre ellos, especialmente a aquellas minorías que de otro modo podrían ser avasalladas. La institucionalidad chilena es una desfiguración de dicho principio defensivo, pues protege los intereses de minorías poderosas. De este modo, se establece un sistema de barrera al cambio que permite la mantención del *statu quo*.

La idea del pacto o contrato social ha prevalecido en el discurso, en la práctica y la cultura política de la elite. Esto innegablemente ha favorecido la construcción de consensos y acuerdos que han dado estabilidad a la nueva democracia. No obstante, pareciera que los ámbitos en los que prevalece esa orientación son limitados. Varios temas fundamentales para la redemocratización, como el tratamiento a los problemas de violaciones de los derechos humanos, las reformas constitucionales y la reforma de la legislación laboral, nunca han sido objeto de un real consenso. No ha sido posible impulsar estas reformas, por importantes que fueran y mayoritario que fuera su apoyo público, pues no contaron con el apoyo del empresariado, los militares y sus aliados de los partidos de derecha.

Para Przeworski, más que consenso, los conceptos claves para entender la democracia pos transición son "compromiso" y "equilibrio". Compromiso entre los actores socio políticos relevantes del sistema, sean éstos clases sociales o fuerzas políticas, y equilibrio entre sus estrategias. De este modo, entra en la conceptualización de la democracia post autoritaria la proposición fundamental de que los resultados del proceso democrático no pueden ser contrarios a los intereses vitales de las fuerzas políticas relevantes. No hay compromiso que pueda hacerse de una vez y para siempre. Si la democracia no favorece los intereses de los actores, éstos dejarán de apoyarla. La democracia no constituye un consenso, entendido como una obligación preexistente e inmutable. Tampoco *"constituye una obligación aceptada, vigente para un futuro indefinido, y ni siquiera para uno limitado"* (Przeworski, 1981: 249). La democracia para Przeworski es un compromiso, es decir, es *"el resultado de determinadas estrategias elegidas en el presente, en la*

*medida que son ellas las que hoy prometen la mejor realización de los intereses. Si el compromiso perdura hasta el día siguiente, deberá ser recreado, y sólo podrá serlo si representa la solución óptima para el día subsiguiente"* (Przeworski, 1981: 249). La democracia adquiere de este modo un carácter más contingente.

La democracia se mantiene mientras no pone en riesgo los intereses de actores fundamentales, o dicho de otro modo, cuando los actores no tienen incentivos para promover la caída de la democracia y cambiar de régimen político. En consecuencia, la democracia es un "arreglo político" que logra estabilidad cuando es conveniente para el conjunto de los actores del sistema. Es en ese sentido que la democracia puede ser comparada a una situación de equilibrio de Nash<sup>11</sup>.

## **Conclusiones**

Aquí he intentado desarrollar un enfoque empírico y realista, alejado de las orientaciones normativas sobre la democracia. He pretendido avanzar en la comprensión de ciertas condiciones mínimas de aceptación de la democracia -el tema de la transición- y de cómo el logro del principal objetivo de la transición -la instauración y estabilización de la democracia- en parte generó condiciones adversas para las fases posteriores de la democratización. Específicamente, me he ocupado de las limitaciones de la nueva democracia para impulsar políticas de reforma social, económica y política que pueden tener importancia para la consolidación y profundización de la democracia.

**103**

No he propuesto salidas a los dilemas planteados para la consolidación y profundización de la democracia en Chile. He planteado sí algunos obstáculos que nacen de las características y rasgos fundamentales de la transición vía transacción en Chile. He querido destacar que, de algún modo, el éxito de esta transición vía transacción ha tenido un costo -la limitación a las políticas de reforma- que se ha pagado en fases posteriores. En el caso chileno, estamos ante un fenómeno de *contrafinalidad* del proceso democratizador, en que las estrategias pru-

---

11. Cabe preguntarse si es esta "situación de equilibrio" una característica de las democracias pos transición o, más bien, si se trata de una característica inherente al régimen liberal democrático. Mi opinión tiende a ser cada vez más que ésta es una característica general de las democracias capitalistas contemporáneas.

denciales y negociadoras de los actores clave -que sostengo finalmente fueron las únicas exitosas para el logro de los objetivos de la transición- contribuyeron a generar un escenario democrático pos autoritario adverso a las reformas socioeconómicas y políticas y, por tanto, problemático para la consolidación y profundización de la democracia.

En términos generales, he afirmado que la democracia en Chile fue finalmente posible cuando se consolidaron las condiciones de su limitación. Este no es un argumento nuevo. Además, es poco alentador, pues aparentemente es afín a la idea de fatalidad. Pero lo he explorado por rutas que me parece que aportan a una comprensión más detallada del proceso político reciente y, por lo mismo, espero que pueda en el futuro aportar -en una perspectiva más práctica y a la vez más política- al diseño de nuevas estrategias de democratización.

A continuación enumero algunos de los rasgos más relevantes del proceso chileno reciente.

1. Las instituciones pos autoritarias chilenas se caracterizan por ciertas limitaciones que han llevado a nominarla como *democracia protegida* o *democracia con enclaves autoritarios*. A mi entender, la cuestión de fondo implicada en estas calificaciones del caso chileno es el carácter y la constitución del poder soberano y, como su consecuencia, la existencia de limitaciones para la democratización post autoritaria. Esta limitación está asociada a la existencia de ciertos dispositivos institucionales vigentes que suprimen la posibilidad de realizar cambios políticos, institucionales, económicos y sociales. La política pierde así su capacidad de influir en la sociedad, y la esfera socioeconómica se autonomiza definitivamente del control democrático.

2. Przeworski ha argumentado que las transiciones a la democracia exitosas, han sido conservadoras (Przeworski, 1992). Esto puede explicarse, en parte, debido a que los arreglos institucionales resultantes de un proceso pactado necesariamente deben otorgar seguridad a los actores -especialmente a quienes apoyaron el antiguo régimen- e inducirlos a aceptar las reglas del juego democrático. Para que una nueva democracia sea establecida y perdure, deben protegerse suficientemente los intereses de las fuerzas sociopolíticas capaces de subvertir o amenazar el éxito del nuevo orden democrático. Entre estas fuerzas, las más relevantes son los militares, que potencialmente pueden dar un nuevo golpe, y los empresarios, de quienes depende en

buena medida el desempeño económico de la nueva democracia. Es por ello que los cambios sociales, económicos y políticos que no cuentan con el apoyo de dichos actores clave encuentran grandes dificultades para ser llevados adelante, aún cuando puedan ser centrales para la consolidación y profundización democrática.

La consolidación de la democracia requiere desarrollar una institucionalidad que someta efectivamente todos los intereses sociales a la incertidumbre regulada del juego democrático. Mientras los militares, los empresarios y sus aliados políticos mantengan una capacidad de chantaje sobre el sistema político y sobre el conjunto de la sociedad, la democracia chilena seguirá siendo fundamentalmente imperfecta. El ejercicio paulatino de la democracia y el buen desempeño electoral de la derecha entregan, por sí solos, suficientes garantías para la derecha, los empresarios y los militares. Además, se observa ya un cierto convencimiento de que parte importante de la "*institucionalidad de contención*" de la Constitución de 1980 ha pasado a ser cada vez menos conveniente para los propios intereses de la derecha y tiende a ser un lastre para el progreso del país.

**105**

3. La nueva democracia chilena no es fruto de un consenso deliberativo entre actores políticos iguales y libres, sino que es el resultado de un proceso de negociación asimétrica y de transacción entre actores con posiciones estratégicas diferentes y recursos de poder desiguales. Por ello, la democracia chilena puede ser caracterizada en justicia como un *arreglo político* constituido sobre la base de un sistema institucional caracterizado por mecanismos de equilibrios, pesos y contrapesos que obligan a que los cambios políticos, económicos y sociales se realicen con el concurso de todos los sectores sociales relevantes. Esto, en la práctica, ha significado que algunas reformas de carácter "progresista" no pudieran ser realizadas, y que se consolidara la posición privilegiada y los intereses de los sectores empresarial y militar.

Si esto es así, ¿a qué respondió entonces el uso de los conceptos de *democracia de los acuerdos* y *concertación social* en Chile? ¿Acaso a un interés deliberado por ocultar la connivencia de un arreglo político con un arreglo socioeconómico? ¿Acaso a un intento por ocultar las limitaciones de la redemocratización por medio de una imagen ilusoria de un orden social integrado y una democracia cabal? En mi opinión, debemos evitar sostener este tipo de tesis conspirativas. Pienso que la actual situación resulta de un intento de los actores -a veces espontá-



neo, otras elaborado- de asegurar sus intereses más vitales. Los actores democratizadores privilegiaron la mantención de la estabilidad y la paz social y, a la vez, intentaron avanzar en el sentido de la democratización "en la medida de lo posible" frente a una realidad histórica limitada. Por otra parte, los actores de apoyo al régimen autoritario privilegiaron dos objetivos: primero, evitar las amenazas y riesgos que les presentaba la transición política y, segundo, consolidar en el nuevo marco democrático lo que ha sido nominado como *modernizaciones fundamentales* impulsadas durante el régimen militar. Esto lo lograron, principalmente, por medio de la obtención del consentimiento -o la aceptación general- de la vigencia de instituciones que les permitieron: a) en la práctica, excluir a ciertos actores políticos (Partido Comunista), b) establecer garantías de seguridad a las autoridades y militares del gobierno autoritario, y c) bloquear las oportunidades de realizar grandes cambios sociales, económicos y políticos con posterioridad al traspaso del poder formal. El interjuego de estas estrategias creo un escenario político que favoreció la *afinidad electiva* de estos actores hacia los discursos consensualista, de concertación y acuerdo.

**106**

4. Es posible sostener que el predominio y aceptación de la democracia como régimen de dominación político legítimo se logró sólo con la aceptación general de: a) un acuerdo socioeconómico más básico que el acuerdo sobre la democracia política y, b) sólo luego de la aceptación del orden institucional establecido por el propio gobierno militar que establecía limitaciones a la nueva democracia. La aceptación de la democracia política por parte de militares y empresarios, se debió a que la democracia capitalista encontró finalmente en Chile las condiciones para su consolidación. ¿Cuáles fueron las condiciones de consolidación de la democracia capitalista en Chile?

- La aceptación general del predominio de la economía de mercado.
- El respeto irrestricto del derecho de propiedad.
- La aceptación general de un modelo de apertura comercial y de apertura al mercado de capitales, en el contexto de una economía globalizada.
- La aceptación general de los cambios implementados por el gobierno militar en el régimen socio económico, ya sea como condiciones vigentes o como auténticas modernizaciones sociales. Entre estas podemos mencionar la descentralización de la educación y la salud, el sistema de pensiones de capitalización individual, las privatizaciones de empresas y servicios, la

autonomización de actores económicos clave como el Banco Central, entre otras.

- La aceptación generalizada de la despolitización y desocialización de la economía. Esto hacía necesario consolidar la aceptación de la institucionalidad que hacía dicha condición posible, especialmente la Legislación Laboral, que era el aspecto más controvertido.
- La aceptación general de la limitación de la intervención estatal.
- La aceptación general de la necesidad de financiamiento responsable y de focalización del gasto social.
- La aceptación del lugar privilegiado que ocupa la empresa privada como principal impulsora del desenvolvimiento económico en el nuevo esquema de desarrollo.
- Finalmente, la aceptación general del orden constitucional vigente (Constitución de 1980), aunque se discutieran algunos de sus elementos como su legitimidad de origen.

Este nuevo régimen político y económico ha garantizado como una prerrogativa principalmente privada la toma de decisiones económicas de crucial importancia para el desarrollo nacional<sup>12</sup>.

**107**

5. Es posible sostener que los desafíos de la transición a la democracia y los desafíos de su consolidación y profundización son de naturaleza diferente. La pregunta que entonces surge es: ¿hasta qué punto el logro de éxitos en las fases de transición y estabilización de la nueva democracia pueden ser disfuncionales a la consolidación y profundización democrática? El logro de la paz social, la mantención de la estabilidad socioeconómica y la gobernabilidad, que fueron algunos de los desafíos de la transición, ¿no implicaron de algún modo sacrificar algunos aspectos de la profundización de la democracia? La necesidad de estabilizar la democracia terminó por consolidar un régimen socioeconómico autonomizado y una política económica centrada en la mantención de los equilibrios macroeconómicos como su principal activo, lo que es correcto desde el punto de vista de la estabilidad socioeconómica. La consecuencia -en mi opinión ni necesaria ni conveniente- fue la aceptación de una relativa incapacidad de intervenir más activamente desde

---

12. La siguiente es una cita que me aportó Alfredo Rehren. Es particularmente expresiva de la nueva forma de interrelación entre el nuevo Estado democrático y el sector privado: *Según Eugenio Heiremans, hasta 1973 "los empresarios parecíamos el monito del organillero: bailábamos al son de la música que nos tocaba el gobierno de turno". Ahora, según Fernando Agüero, "queremos bailar, pero eligiendo nosotros la pareja"* (citado en Rehren, 1995: 61).

la política sobre la economía. Muchos ven en este rasgo de la nueva relación entre política y economía un elemento modernizador. Personalmente, sostengo que existe una creciente necesidad de regular aspectos de la economía, y también una necesidad de avanzar en perfeccionamientos del escuálido régimen de seguridad social. Estos son dos temas en los que se ha avanzado poco en estos años. Mi hipótesis es que ésta seguirá siendo en el futuro un área conflictiva, una verdadera marca divisoria de aguas en el sistema político. Como lo muestra la reciente discusión sobre las reformas laborales (diciembre de 1999), las posiciones se dividirán entre aquellos que mantienen la vigencia de las modernizaciones del régimen socioeconómico implementadas por el régimen militar, aquellos que las evalúan como incompletas, y aquellos que simplemente las rechazan de plano.

Por una parte, tenemos que el ideario democrático implica una promesa de relativa igualdad social. Por otra parte, tenemos una evidente consolidación de un régimen socioeconómico que no siempre se ha mostrado coherente con ese aspecto de la democracia. La mencionada discusión sobre la regulación del mercado laboral, los problemas del financiamiento de la educación superior, la coordinación entre los sistemas de salud pública y privada, e incluso la demanda mapuche por tierras en el sur, son problemas que pueden ser vistos desde esta perspectiva como expresiones –al menos parcialmente- de un conflicto entre un principio de asignación de riqueza y recursos descentralizado y basado en el mercado, y un principio de regulación política que reclama la legitimidad de ciertas intervenciones sobre la economía y la sociedad.

La asignación de la riqueza y los recursos por medio del mercado -un mecanismo impersonal y descentralizado- supone, según el neoliberalismo, al menos dos importantes ventajas sobre su alternativa más importante -la asignación política por el Estado-. La primera ventaja es la eficiencia del mercado como sistema de precios e información. Sobre esto no hay mucho que comentar, es parte ya del sentido común de nuestra época. La segunda, más discutida, es su supuesta imparcialidad. El mercado sería imparcial porque -a diferencia del Estado- sería inmune a las presiones de grupos corporativos poderosos. Este argumento es falaz, pues no se deriva del no intervencionismo anti estatista de *la política del mercado* su imparcialidad. De hecho, la política del mercado puede perfectamente ser la política ideal para el predominio social de aquellos sectores que controlan el capital en el

sistema socioeconómico. El no intervencionismo puede ser perfectamente funcional a la reproducción de las inequidades y de las relaciones sociales vigentes.

Como ha dicho Przeworski (1997),

"[La] democracia es un sistema que garantiza los derechos de ciudadanía a la mayoría de los individuos, pero que no genera de manera automática las condiciones sociales y económicas necesarias para un ejercicio efectivo de esos derechos". La promesa de autonomía individual y colectiva que está implícita en el ideario democrático no se realiza sin dichas condiciones mínimas. Los mecanismos de responsabilidad política que caracterizan a la democracia pueden terminar siendo meros formalismos cuando se ha establecido de antemano mecanismos institucionales que limitan el campo de oportunidades de las reformas sociales, económicas y políticas preferidas por la ciudadanía<sup>13</sup>.

En consecuencia, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil<sup>14</sup> deben tener un espacio para influir en la sociedad. La *democracia limitada* a la Hayek puede terminar en la justificación de la supresión de esos espacios (Hayek, 1980). Este último ha sido el proyecto neoliberal en Chile.

**109**

6. En términos generales, el resultado positivo de este proceso de *transición vía transacción* en Chile fue la estabilización de la nueva democracia. Su consecuencia no deseada por la nueva elite en el gobierno ha sido la reproducción de las condiciones políticas del *statu quo*.

---

13. Carlos Huneeus (1999) ha sugerido que en la opinión pública chilena existe una importante demanda insatisfecha por una mayor igualdad de oportunidades. Según mi argumentación, esta insatisfacción tendría causas estructurales e institucionales que son complementarias.

14. El concepto de sociedad civil es complejo. La sociedad civil no debe ser idealizada. Es en ella donde nacen las mafias y toda clase de asociaciones ilícitas no estatales. En términos conceptuales, la *Bürgerliche Gesellschaft* de Marx era el lugar en el cual se desarrollaba el proceso productivo y era la matriz de las relaciones sociales inequitativas. Sería un error concebir a la sociedad civil en una perspectiva radicalmente no materialista que elimina todo aspecto corporativo, económico o material de las asociaciones y sociedades intermedias. Incluso la familia es el lugar en el que se reproduce la especie y, por tanto, también tiene un aspecto económico y material. De hecho, existe un "patrimonio familiar", el que además se transmite. Esto no niega la existencia de un cierto rango de actividades voluntarias y de asociaciones *non-profit* que persiguen fines altruistas dentro de la sociedad civil. Pero del mismo modo, no es conveniente negar el aspecto material que está también presente en ellas. De hecho, buena parte de las energías de sus miembros se dirige a conseguir financiamiento para sus actividades y a resolver el problema de su subsistencia. Rehren, A. (1995) "Empresarios, Transición y Consolidación Democrática en Chile", *Revista de Ciencia Política*, n° 1-2, 1995.

## Bibliografía

- Cáceres, C (1989) "Discurso del Ministro del Interior", en revista *Política*, número especial sobre la visión de los propios actores acerca del gobierno militar.
- Cousiño, C. & Valenzuela, E. (1994), *Politización y Monetización en América Latina*, Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994.
- Díaz, Alvaro (1994) "Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica", *Revista Síntesis*, n° 22.
- Fernández, M. (1998), "El sistema político chileno: características y tendencias" en Tolosa y Lahera, *Chile en los Noventa*, DOLMEN-Presidencia de la República.
- Godoy, O., (1999), "La transición chilena a la democracia: pactada", *Estudios Públicos*, n° 74.
- Hayek, Friederich (1980) "El ideal democrático y la contención del poder", en *Estudios Públicos* n° 1.
- Huneus, C. (1997), "La autodisolución de la "democracia protegida". Cambios institucionales y el fin del régimen del general Pinochet", *Revista de Ciencia Política*, n° 1.
- Huneus, Carlos (1999) "Las encuestas de opinión pública y la agenda pública", en *Sociedad y Comunicación*. En medio de los medios, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago, Chile.
- Karl, T. L. (1988), "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", en O'Donnell & Schmitter (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina.
- Lijphart, Arend (1988) *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*, ed. Prisma, México.
- Przeworski, Adam (1981) "Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina", en N. Lechner, (ed.), *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Przeworski, Adam (1991) "¿Podríamos alimentar a todos?", en Norbert Lechner *Capitalismo, democracia y reformas*, FLACSO, Santiago.
- Przeworski, Adam (1992) "The Games of Transition", en S. Mainwaring, G. O'Donnell, J.S. Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, Indiana.
- Przeworski, Adam (1997) "Una mejor democracia, una mejor economía", revista *Claves*, n° 70.
- Przeworski & Wallerstein, *Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada*, copia sin referencias.
- Ruiz, Carlos (1993) "Concepciones de la democracia en la transición chilena", en *Seis ensayos sobre teoría de la democracia*, editorial Universidad Andrés Bello, Santiago.
- Share, D. & Mainwaring, S. (1986) "Transiciones vía Transacción: la democratización en Brasil y en España", *Revista de Estudios Políticas*, n° 49.
- Walker, I. (1992) "Transición y Consolidación Democrática en Chile", *Revista de Ciencia Política*, n° 1-2.

# ***Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: Una visión de largo plazo***<sup>1</sup>

Oscar Muñoz Gomá<sup>2</sup>

La primera guerra mundial significó un brusco término a un ciclo de crecimiento económico basado en las exportaciones de salitre, que había incorporado de lleno a Chile a la economía internacional. Las exportaciones habían enriquecido al Estado y contribuido a fortalecer una oligarquía financiera refinada, ostentosa y orientada culturalmente hacia Europa. Pero las cosas habían comenzado a cambiar ya durante la primera década del siglo XX. La intensificación de la llamada "cuestión social" que no fue otra cosa que el despertar de la conciencia política frente a la pobreza de un proletariado en rápida y visible expansión y el cuestionamiento por nuevas fuerzas sociales e intelectuales a la "política de los notables", fueron sólo algunos de los factores que crearon una amplia sensación de crisis y de decadencia inminente. No poco importante era la frustración acumulada durante muchos años debido a la imposibilidad de retornar al régimen monetario del patrón de oro, con el cual se identificaba no sólo la estabilidad de los precios sino también un especial sentido de la dignidad nacional.

A las voces críticas de algunos intelectuales, se añadió un movimiento de renovación política de las gastadas estructuras institucionales, el cual sacudió el escenario nacional de los años 20. Se inició un largo período histórico que iba a durar por más de cincuenta años y durante el cual se probaron diversas fórmulas para articular una modernización capitalista con la integración social de un país que, al igual que el resto de América Latina, exhibía una organización económico-social caracterizada por el dominio sin contrapesos de una elite dirigente y la exclusión de la inmensa mayoría de una población que sobrevivía en la pobreza.

---

1. Este artículo fue publicado originalmente en *Los inesperados caminos de la modernización económica*, Colección IDEA, Editorial Universidad de Santiago, 1995.

2. Economista. Coordinador del Programa de Economía de FLACSO-Chile.

El cambio y la modernización se convirtieron en el objetivo de las nuevas elites, que percibían la obsolescencia de las viejas estructuras. Las nacientes clases medias y proletarias reivindicaron la justicia social, apoyadas por una clase intelectual que no entendía el progreso económico nacional en medio de desigualdades tan profundas. Desarrollo y frustraciones fueron los resultados alternados de una historia de discontinuidades.

Esta historia llegó a su fin en 1973, cuando las Fuerzas Armadas tomaron el gobierno y dieron inicio, contra lo que todos esperaban, a una revolución institucional e ideológica, que verdaderamente podría considerarse una revolución capitalista que no había sido consumada.

Este trabajo abordará el tema de la industrialización como un intento de búsqueda de la modernización y de un desarrollo económico independiente del capitalismo internacional, que ya se empieza a gestar en los años 20. Se hará referencias a los principales problemas que enfrentó la industrialización chilena durante la segunda post-guerra, y que llevaron a la búsqueda de transformaciones más radicales del sistema económico y sobre todo, del papel del Estado en los años 60 y 70.

## **Principales rasgos del proceso de industrialización**

La industrialización ha sido un camino privilegiado para la transformación económica y la modernización capitalista desde el siglo XIX. Aún aquellos países con buenas dotaciones de recursos naturales como Estados Unidos, Australia, o Nueva Zelanda encontraron en ese proceso la senda más segura para la incorporación del progreso técnico, el crecimiento de la productividad y del nivel de vida de la mayoría de la población.

### **1. Los orígenes**

Chile se incorporó tempranamente, en América Latina, a este proceso de modernización. Como en otras experiencias, el comercio fue el vehículo para las primeras fases de la transformación. Bajo el estímulo de la vigorosa expansión del comercio mundial de la segunda mitad del siglo XIX, las exportaciones chilenas, principalmente de salitre, crecieron rápidamente hasta la primera guerra mundial. Entre 1883 y 1913

la producción de salitre creció a una tasa anual de 7.2%, elevando la participación de las exportaciones totales en el PGB a cerca de 30% (Marshall, 1987). Este ritmo de crecimiento del sector exportador lo convirtió en el motor del desarrollo y en un estímulo para la diversificación productiva. Uno de los mecanismos de difusión productiva hacia el resto de la economía fue el desarrollo del aparato estatal, gracias a la recaudación de impuestos al comercio exterior, la que creció a un ritmo anual de 7,4% en valores reales entre 1880 y 1900 (y un importante aumento del endeudamiento público en el exterior a una tasa anual real de 4,7%) (Humud, 1969, p.110, 207). El empleo del sector fiscal creció en 7.6% anual durante el mismo período, constituyéndose así el germen de lo que sería la clase media chilena (Muñoz, 1977). Gran parte de la actividad fiscal se orientó a la construcción de obras públicas, especialmente ferrocarriles y al desarrollo de la educación.

Adicionalmente, el crecimiento del ingreso del sector exportador y del gobierno indujo gastos locales que estimularon la demanda por manufacturas, no obstante el alto componente importado de la oferta de bienes industriales. Desgraciadamente no hay información sistemática acerca de la producción de manufacturas en ese período, pero algunas evidencias sugieren lo que fue el desarrollo de ese sector. En las últimas tres décadas del siglo las importaciones de bienes intermedios crecieron en 9.5% al año, las de bienes de capital en 4.4% y las de bienes de consumo en 1.5% (Lagos, 1966, cuadro 7). Sin duda buena parte de esos bienes intermedios y de capital estaban destinados al sector exportador, pero otras evidencias indican la existencia de un sector industrial que estaba en crecimiento. La concesión de patentes industriales creció rápidamente durante las últimas décadas. En números absolutos, de 81 en la década de 1850 pasaron a 193 en los 80, 505 en los 90 y 904 en la primera década del siglo XX (Muñoz, 1977). Por otra parte, Kirsch (1977) estimó econométricamente, en base a series de importaciones, que la producción industrial chilena habría crecido en 2.1% por año entre 1880 y 1910, aunque a ritmos desiguales según los ciclos económicos. Otros investigadores han aportado también diversas evidencias en apoyo a la hipótesis del crecimiento industrial previo a la primera guerra mundial (Palma, 1984; Ortega, 1981). Hurtado (1988) ha caracterizado acertadamente esta fase como una de "sustitución de importaciones de economía abierta".

**113**

La primera guerra mundial marcó el inicio de la crisis del sector salitrero. Hasta fines de los años 20 ese sector prácticamente no creció y con el



colapso de 1929-30 se deprimió intensamente y en forma definitiva. Sin embargo, esas mismas circunstancias contribuyeron a dinamizar al sector industrial y a forzar una "sustitución de importaciones de economía cerrada", en anticipación a lo que serían las políticas explícitas de industrialización después de la segunda guerra mundial. La interrupción de abastecimientos industriales a partir de 1914 había estimulado una dinámica respuesta industrial al desabastecimiento de productos importados. En otro trabajo hemos estimado que entre 1914-15 y 1918-19 la producción manufacturera creció en Chile a un 9% anual, reduciéndose este ritmo en los años siguientes, debido a la crisis de post-guerra, pero alcanzando un respetable 4.5% anual entre 1924-25 y 1929-30 (Muñoz, 1968).

La crisis de la estructura productiva primario-exportadora se anunciaba y el sistema respondía con una diversificación hacia el sector industrial. Pero no fue éste el resultado de una organización económica de libre mercado y comercio. Si bien prevalecía el liberalismo como doctrina consagrada oficialmente, en la práctica se estaba anticipando un sistema de economía mixta, con un Estado progresivamente interventor. Ya se mencionó la acción pública orientada a la construcción de ferrocarriles, la que aparte de la integración territorial indujo, como en otras partes, la producción local de equipos y materiales y el desarrollo de una ingeniería nacional. Los efectos de este último aspecto se experimentarían algunas décadas más tarde.

Las propias autoridades del Estado estaban conscientes del problema industrial. Por iniciativa gubernamental, en 1883 se había creado la Sociedad de Fomento Fabril, organismo de carácter privado destinado en un comienzo a fomentar la capacitación de la mano de obra industrial y la inmigración de técnicos extranjeros. Pero muy pronto se convirtió en la expresión gremial de los empresarios industriales, los cuales colaboraron con las autoridades públicas para la formulación de algunas políticas industriales. No poco importante fue la dictación de una legislación arancelaria proteccionista en 1897, la cual estableció tarifas a las importaciones de hasta 60%.

La organización de la economía mixta comenzó realmente a tomar forma durante los años 20. El telón de fondo fue el cambio político durante la primera mitad de ese período y que ha sido identificado por los historiadores como el de la "crisis oligárquica". Por primera vez fue elegido un gobierno, el primero del presidente Arturo Alessandri, que

reivindicaba los derechos de las clases medias y de los trabajadores. Se aprobó una nueva Constitución que estableció el régimen presidencial y democrático, se comenzó a legislar sobre los derechos de los trabajadores y se modernizó la institucionalidad del Estado para administrar las finanzas públicas (creación del Banco Central, de la Dirección de Impuestos Internos, la Contraloría General de la República y otras). En la segunda mitad de esa década se avanzó a la creación de varias Cajas de Crédito para el financiamiento a largo plazo de los sectores productivos y se consolidó la política arancelaria como un instrumento de manejo de la política económica. Todos estos cambios institucionales se inspiraban en una nueva idea que comenzó a permear el sistema político: el Estado como instrumento de modernización y progreso, más que como espacio para el ejercicio del poder (Ibáñez, 1983). No estuvieron ajenos a este desarrollo los ingenieros ni los militares.

Aunque la Gran Depresión mundial de 1929-30 afectó duramente a la economía chilena (Marfán, 1984), la institucionalidad y la capacidad productiva industrial permitieron una reacción relativamente rápida. En 1934 prácticamente se había recuperado el nivel de producción industrial de 1929 y a partir de 1935 el crecimiento fue acelerado. Entre 1934-35 y 1937-38 se alcanzó una tasa media anual de 5.4% y desde la última fecha hasta 1944-45, ese ritmo llegó a 8.5% (Muñoz, 1968). Nuevamente una guerra mundial iba a constituir un vigoroso estímulo para la producción local de manufacturas. Mientras tanto, el sector salitrero experimentaba una caída sostenida de su producción. Se estaba iniciando una nueva fase del desarrollo económico chileno, que ha sido caracterizado como el "desarrollo hacia adentro" (Pinto, 1973). Su estímulo principal fue una política explícita de sustitución de importaciones dirigida ahora por un Estado abiertamente interventor y en el marco de una economía fuertemente restringida por su sector externo.

**115**

## **2. La industrialización de post-guerra: esperanzas y frustraciones**

La estrategia explícita de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) tuvo vigencia en Chile entre 1938 y 1973. El inicio corresponde a la asunción al gobierno de la combinación de partidos de centro-izquierda (radical, comunista y socialista) que formaron el Frente Popular, homologando los movimientos europeos de los años 30. Fue la segunda oportunidad en el siglo en que la representación de los sectores populares alcanzó el Poder Ejecutivo, desde donde se impul-

saron nuevas transformaciones institucionales y económicas. El término de la ISI ocurrió con la crisis de la tercera experiencia de un gobierno popular, en 1973. El período total se puede subdividir en dos fases, 1938-55 y 1956-73.

Como se indicó más arriba, la política proteccionista se había estado aplicando desde fines del siglo XIX, aunque con diversas y cambiantes orientaciones. Por lo tanto, la estricta política de control de importaciones aplicada después de la crisis de 1929 no era una novedad en el país, aunque sí lo fue en su intensidad y cobertura. Esto era comprensible, porque también muy intensa fue la magnitud de la crisis externa. Los términos de intercambio para Chile cayeron en cerca de 45% entre 1929 y 1932. El valor de las exportaciones cayó a 12% de su nivel nominal previo (CEPAL, 1977). Estas condiciones deprimidas del comercio exterior chileno se mantuvieron durante toda esa década y aun durante la siguiente. No había muchas alternativas al control directo de las importaciones si se quería evitar una recesión prolongada. Este fue el objetivo central de la política económica de los años 30, más que la aplicación de una estrategia de industrialización (ver al respecto, Marfán 1984). El efecto, sin embargo, fue un crecimiento industrial vigoroso, que permitió paliar en parte los efectos depresivos. En 1934 se había recuperado el nivel de producción industrial de 1929 y su crecimiento anual posterior sobrepasó el 5% (Muñoz, 1968, cuadro 2.4).

Pero el Frente Popular llegó al gobierno con el propósito explícito de impulsar la industrialización desde el Estado. Esta era, además, la demanda de los empresarios: que el Estado definiera una política de fomento de largo plazo de la producción local y que estableciera una institucionalidad mixta para la coordinación de las iniciativas públicas y privadas. Se demandaba la creación de un Consejo Económico Social, en el cual las organizaciones gremiales del sector privado tuvieran representación. Se produjo así una convergencia de intereses que hizo posible la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal que pasaría a ser central en la dirección de la política industrial y en la implementación de la actividad empresarial directa del Estado. Esa convergencia no fue sin conflicto: de hecho el sector privado rechazaba la idea de una participación directa del Estado en la actividad empresarial, y tampoco veía con buenos ojos los aumentos de la carga tributaria que se podría derivar de esa iniciativa. Finalmente estos desacuerdos fueron negociados en lo que resultó ser un intercambio político: abandono por parte del gobierno de sus planes

de movilización campesina y reforma agraria, en beneficio de la aceptación del Estado empresario y de la Corfo (Muñoz y Arriagada, 1977).

El Estado chileno de la primera fase de posguerra representa así un compromiso político y social entre los actores que protagonizan las nuevas actividades industriales. Un sector heterogéneo quedaba al margen de ese compromiso: el complejo agrario, formado tanto por los propietarios de la tierra y por el campesinado. La gravitación de este hecho se manifestaría mucho después.

Las políticas económicas de este período son muy heterodoxas, tanto por la difícil e incierta coyuntura internacional como por un hecho innegable, aunque a menudo ignorado: en un período de tiempo relativamente breve, el Estado tuvo que asumir el manejo centralizado de una economía muy restringida en su sector externo, pero con grandes demandas sociales. Su capacidad instrumental rápidamente se vio sobrepasada. El control de múltiples desequilibrios debió hacerse con fuertes insuficiencias de personal calificado, desconocimiento de los efectos secundarios de las medidas aplicadas y ausencia de información. De manera que no es extraño que el proceso mostrara ineficiencias e incoherencias, que en último término desembocaban en presiones inflacionarias e inestabilidad.

**117**

Con todo, como ya se indicó, el crecimiento industrial de los años 40 fue alto y ello se prolongó hasta comienzos de los años 50. Pero a mediados de esta década, el dinamismo industrial mostró síntomas de agotamiento. El ritmo promedio que entre 1940 y 1953 había sido de 7.5% por año, cayó a 3.1% por año entre 1953 y 1959, con algunos años de estancamiento y retroceso (en base a cifras del cuadro 1). El decaimiento industrial arrastró también al resto de la economía. Al mismo tiempo la inflación amenazó convertirse en hiperinflación. La tasa promedio anual de inflación en la década de los 40 había sido de 18%, pero en 1954-58 se aceleró a 51% (Zahler, 1978). Se difundió un ambiente de crisis y pesimismo con los resultados que exhibía el proceso de desarrollo y se profundizó la sensación de crisis. A la aceleración inflacionaria, el estancamiento económico y el aumento del desempleo, se añadió la pérdida de apoyo político de un gobierno como el de Ibáñez, que había planteado la necesidad de amplios cambios institucionales y sociales. Sin embargo, el virtual inmovilismo político en que cayó debió ser superado con la intervención de la polémica Misión Klein-Saks (1955-58) contratada por el gobierno ante la impo-

sibilidad de negociar un acuerdo económico entre las distintas fuerzas políticas y sociales.

En este contexto tuvo lugar un amplio debate crítico de la orientación que se le estaba dando al desarrollo económico chileno. Influyentes economistas chilenos y extranjeros, como Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel, entre los primeros, y Thomas Balogh, David Felix, o Nicolás Kaldor, entre los segundos, formularon penetrantes análisis de las deficiencias estructurales que afectaban a la economía chilena y estaban impidiendo un desarrollo económico más acelerado. Todos ellos concordaron en que Chile era un país muy bien dotado de recursos naturales y humanos, cuya baja tasa de crecimiento económico no correspondía con su potencial. Los principales obstáculos debía buscarse en algunas características del sistema de organización económica y en comportamientos inadecuados con respecto al ahorro de las elites dirigentes.

**ESPERANZAS Y FRUSTRACIONES...**

**118**

**Cuadro 1**  
**Crecimiento económico global y por sectores, 1940-1992**  
 (Tasas acumulativas anuales) (Porcentajes)

	<b>PGB</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Pesca</b>	<b>Minería</b>	<b>Industria</b>	<b>Construcción</b>
1940-45	3,3	0,0	n.d.	-0,2	9,9	7,0
1945-50	3,0	4,4	n.d.	0,8	6,4	2,5
1950-53	6,1	0,6	n.d.	-0,1	5,6	7,5
1953-59	1,9	4,0	n.d.	-2,2	3,1	2,4
1960-65	5,1	1,8	3,1	5,0	7,3	7,1
1965-70	3,7	3,2	3,5	4,2	3,7	0,7
1970-73	1,1	-5,3	-4,4	0,4	3,1	-3,5
1974-81	2,6	1,8	13,7	3,4	-1,0	0,8
1981-85	-1,5	0,9	8,8	3,4	0,2	-5,8
1985-89	7,4	7,8	9,6	4,4	8,1	11,1
1989-92	6,4	4,9	4,7	1,6	5,7	7,0

**Fuentes:** 1940-59, Léniz y Rozas (1974), Cuadro VI A  
 1960-85, Marcel y Meller (1986), Cuadro 4.  
 1985-92, Estimaciones del Banco Central (1994).

¿Qué estaba fallando en la estrategia de industrialización? Si se atiende al ritmo promedio del crecimiento industrial anual se constata que éste fue bastante dinámico y sostenidamente superior al 5% a lo largo de los 20 años entre 1934 y 1953 (Muñoz, 1968). Pero éste fue también un período de severas distorsiones "asignadoras", ya que rigió una polí-

tica estricta de control de cambios y de importaciones, con mucha discrecionalidad, control de precios, etc. Aunque puede presumirse que los costos de la ineficiencia en la asignación de recursos fueron de cierta significación, ellos no impidieron la expansión industrial. En cambio, el resto de la economía, especialmente la minería y la agricultura, tuvieron un desempeño pobre, lo cual se explica en parte por la depresión de los mercados mundiales.

El decaimiento industrial se manifestó a mediados de los años 50, cuando las presiones inflacionarias se desbordaron y comenzaron a aplicarse planes ortodoxos de estabilización, mediante la restricción de la demanda agregada. La estrategia diseñada por la Misión Klein-Saks consistió en una combinación de medidas ortodoxas de estabilización y de reformas fiscales, previsionales y comerciales para recuperar los equilibrios financieros. Esta propuesta sólo fue implementada parcialmente, ya que no fue posible aplicar la reforma previsional. La política restrictiva de la demanda agregada contribuyó a disminuir la inflación, aunque a niveles muy por encima de la década anterior. El régimen de comercio exterior fue reformado, reemplazándose los controles directos y cuantitativos por gravámenes al valor, y reduciendo los tipos de cambio diferenciales a sólo dos áreas, lo cual contribuyó a mejorar la eficiencia del sistema. Este paquete de políticas fue complementado con un endeudamiento externo negociado con el Fondo Monetario Internacional. Pero el efecto de estas políticas fue recesivo. La producción industrial disminuyó y el desempleo aumentó a los niveles más altos en la post-guerra. En medio de intensas críticas la Misión terminó su trabajo sin que se hubiera establecido un nuevo consenso político ni una estrategia de desarrollo capaz de sacar al país del estancamiento (un análisis detallado de estas políticas está en French-Davis, 1973).

**119**

Esto sugeriría, en una primera aproximación, que las políticas de corto plazo fueron más influyentes en la crisis industrial que las políticas de largo plazo. Con todo, el problema no es tan simple. Los desequilibrios de corto plazo recogen, en parte no despreciable, desajustes de largo plazo que se acumulan. El enfoque estructuralista de los años 50 planteó la hipótesis de que la aceleración inflacionaria se debía a la rigidez de la oferta, especialmente de bienes agropecuarios y de divisas, la que, en presencia de un crecimiento dinámico de la economía, se traduciría en presiones de costos de algunos factores cruciales como el tipo de cambio y el precio de los bienes agropecuarios.

El problema es ¿en qué medida esas rigideces se debieron a las propias políticas aplicadas, más que a factores exógenos, como una caída de los precios de exportación? Con frecuencia se argumenta que la rigidez de la oferta de divisas se debió al estancamiento de las exportaciones, provocado a su vez por las distorsiones de las políticas comerciales y cambiaria. El estancamiento de las exportaciones, en valores reales, durante la mayor parte de los años 40 y 50, es un hecho establecido (CEPAL, 1977). Pero al término de la guerra los precios de exportación se recuperaron en forma casi sostenida hasta la segunda mitad de los años 50, por lo que la coyuntura externa no puede considerarse negativa. Además, el comercio internacional comenzó a normalizarse, sobre todo después de 1950. De modo que una responsabilidad importante hay que buscarla en el funcionamiento interno de la economía. El principal producto de exportación, el cobre, era explotado por compañías extranjeras, a las que podría atribuirse un desinterés por expandir la producción frente al aumento de la carga tributaria que se había estado imponiendo. En 1925 los ingresos fiscales, como proporción del valor de la producción de cobre, representaban 5%. Esa cifra había aumentado a 17% en 1945 y a 33.6% para el promedio 1950-54 (Banco Mundial, 1980). Si a esto se agregaba la carga que representaba un tipo de cambio sobrevaluado para la conversión de los retornos, cuyo efecto se estimó en 17.3% del valor de la producción en 1950-54 (ibid.) se percibe que había un conflicto entre los intereses de esas empresas y los intereses del Estado chileno que reclamaba una proporción creciente de las rentas de los recursos mineros.

También hubo otros desincentivos para promover nuevas exportaciones. Al gravamen que significan los altos aranceles a las importaciones intermedias necesarias para las eventuales actividades de exportación, se añade una política cambiaria que rezagó fuertemente el tipo de cambio con respecto a su nivel de equilibrio. La CEPAL estimó en su momento que el tipo de cambio promedio que regía en 1952 era casi la mitad del valor de paridad con respecto a 1937 (CEPAL, 1957). Mamalakis (1976) ha estimado que el tipo de cambio para el promedio de 1946-70 fue el 36% del valor real de 1932-33 y el 62% del valor real de 1934-45 (considerando la inflación chilena y estadounidense).

A la existencia de factores estructurales que impedían la expansión dinámica de las exportaciones (como el conflicto de intereses entre las empresas del cobre y el Estado chileno), sin duda que las señales distorsionadoras de los precios se añadieron como factores agravantes.

La reducción del sector externo con respecto al PGB fue extremo. Del 30% que representaba aproximadamente ese sector en vísperas de la Gran Depresión, en 1950-54 había pasado a ser de 10.3% y 9.9% en 1955-59 (Corbo y Meller, 1981). Era ésta una estructura muy restrictiva para un sector industrial en rápida expansión y que, por lo tanto, requería una oferta muy elástica y flexible de importaciones de bienes de capital y bienes intermedios.

### **El impacto del estancamiento agrícola**

El rezago del sector agrícola con respecto al desarrollo industrial fue un tema permanente en la literatura del desarrollo económico chileno de post-guerra. Las cifras son elocuentes: entre 1940 y 1953 el sector industrial creció a una tasa anual de 7.5%, mientras el sector agropecuario lo hizo sólo en un 1.8% (cifras estimadas a partir del cuadro 1). A lo largo de todo ese período la oferta interna de productos agropecuarios no logró expandirse al ritmo de crecimiento de la población urbana, de 2.5%, lo que requirió de crecientes importaciones.

**121**

La relación entre el desarrollo industrial y la agricultura ha sido un tema privilegiado en la teoría del desarrollo económico, siguiendo la antigua tradición de la economía política clásica. En el período de post-guerra esta tradición fue renovada por Arthur Lewis. El énfasis se puso en los efectos del estancamiento agrícola sobre los costos industriales, los salarios reales y las utilidades. También se ha enfatizado problemas por el lado de la demanda de bienes industriales. La productividad agrícola es determinante de los salarios reales de los campesinos y por lo tanto, de su capacidad de compra de bienes industriales. Un crecimiento rápido de esa productividad contribuye a dinamizar la demanda de bienes manufacturados (Lewis, 1980).

Kaldor, a su vez, elaboró el argumento en términos de un problema de demanda efectiva que puede surgir en el sector industrial de un país en desarrollo si la productividad agrícola es muy baja y ello tiende a encarecer los precios relativos agrícolas frente a los precios de los bienes industriales. A un bajo nivel de ingreso, ese encarecimiento obliga a los trabajadores a dedicar una mayor proporción de sus salarios al consumo básico de bienes agrícolas y por lo tanto, a disminuir el consumo de bienes industriales. Así, sostiene, "es el ingreso del sector agrícola (dados los "términos de intercambio") lo que realmente determina el nivel y la tasa de crecimiento de la producción industrial" (Kaldor, 1975).



La agricultura es así un sector estratégico para la industrialización. Sin embargo, la experiencia chilena de las décadas de post-guerra muestra que ese sector se convirtió en un obstáculo muy significativo. A pesar del aumento de las importaciones agropecuarias destinadas a suplir los déficit internos y de los controles de precios para impedir las presiones de costos, los precios al por mayor de esos bienes crecieron en cerca de 60% más que los precios de los bienes industriales entre 1928 y 1953.

Hay variadas interpretaciones sobre las causas del estancamiento agrícola. La explicación ortodoxa sostuvo que la agricultura fue discriminada por las políticas de industrialización, extrayendo recursos de ella para transferirlos al sector industrial (Mamalakis, 1965). En particular los controles de precios a los bienes agrícolas y las importaciones subsidiadas de esos bienes habrían desincentivado a los productores agropecuarios. Adicionalmente, la agricultura se habría visto gravada por los aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios. Estimaciones de protección efectiva para diversos sectores de la economía chilena muestran que en 1961 la agricultura tenía un nivel equivalente a 20% del nivel promedio (aritmético) para el total de sectores (Behrman, 1976).

Este resultado no es concluyente, sin embargo, porque al mismo tiempo la agricultura tuvo una serie de otros beneficios no considerados en esas estimaciones. Por un lado, aunque nominalmente existían aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos para la agricultura, en la práctica había numerosas exenciones destinadas precisamente a bajar los costos de producción agrícola (Hurtado, 1984). A esto se agregaban los créditos a tasas de interés subsidiadas, una muy baja tributación, salarios reales agrícolas muy inferiores a los urbanos y ganancias de capital derivadas de la revalorización de la tierra en períodos de alta inflación.

El balance del conjunto de incentivos y desincentivos a la agricultura no es claro. Por cierto, queda firme el hecho de que la agricultura es, de por sí, una actividad de alto riesgo e inestabilidad. La incertidumbre del clima, la perecibilidad de la producción y la inestabilidad de los mercados determinan ingresos muy fluctuantes que requieren un comportamiento empresarial muy dinámico para ser contrarrestados.

En esta dirección se orientaron las interpretaciones estructuralistas, las cuales, sin desconocer muchas de las distorsiones de los sistemas de incentivos, enfatizaron los aspectos institucionales como la estructura

de tenencia de la tierra y la ausencia general de empresarios modernos en la agricultura. Jorge Ahumada, un experto en economía agraria, sostuvo que "si se hubiera procedido a reformar las condiciones de producción de la agricultura, nuestra historia habría sido muy diferente. La simple eliminación del latifundio habría dado mayor elasticidad a la curva de oferta de esfuerzos empresariales. De esto no hay la menor duda" (Ahumada, 1958). Este autor justificó la necesidad de eliminar el latifundio a fin de crear una clase empresarial agrícola, capaz de asumir dinámicamente una función innovadora e inversionista, que indujera un cambio tecnológico en el sector. Sostuvo que "mejores técnicas, mejores agricultores y mejores precios constituyen una trilogía inseparable para la transformación agrícola del país" (1958). Kaldor, en su estudio de la economía chilena de 1956 (Kaldor, 1964) había desarrollado similares argumentos.

El resultado claro del atraso agrario es que afectó el proceso de industrialización no sólo por el impacto sobre los precios relativos y el estancamiento de la demanda de bienes industriales, sino también por las presiones en la balanza de pagos. La asignación de recursos de divisas para importar bienes agrícolas esenciales, que se podían producir en el país, compitió con las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios para la industria. Como además los déficit de abastecimientos agrícolas eran inestables e impredecibles a mediano plazo, el manejo de la balanza de pagos sufrió también de esa inestabilidad, afectando a la política económica general.

### **El problema de la insuficiente acumulación de capital**

Durante los años 50 la teoría post-keynesiana, a partir de Harrod y Domar, y la emergente teoría del desarrollo, por otro lado, comenzaron a enfatizar fuertemente la importancia de la formación de capital para acelerar el crecimiento. Aníbal Pinto (1973, segunda edición), en su conocido libro sobre el desarrollo económico chileno observó agudamente que en Chile se ha creado el mito del "tremendo esfuerzo" de la industrialización. "Cualquiera diría, en verdad, que el país ha superado los sacrificios del pueblo ruso y de los tenaces países nórdicos, que han logrado ('por la razón o la fuerza') apartar para inversión cuotas que en algunos años han excedido el 30 por ciento de su ingreso corriente... En resumen, una de las debilidades fundamentales de la política desarrollada ha residido en un su incapacidad para extraer de la población

y, como es lógico, con preferencia de aquellos sectores que tienen 'excedentes de rentas' en relación al ingreso medio del país, una cuota de recursos suficientes para acelerar el crecimiento y crear una base más sólida y eficiente para el sistema productivo".

Por su parte, Nicolás Kaldor había apuntado a la baja tasa de inversión como uno de los problemas de largo plazo en el desarrollo económico del país. El diagnóstico de Kaldor fue que la causa de la baja tasa de inversión había que buscarla en la muy desigual distribución de los recursos y en la baja propensión a ahorrar de la clase capitalista. A la luz de la experiencia de los países industriales maduros, en Chile empresarial destinaba una proporción excesivamente alta al consumo, con lo cual desviaba recursos para la formación de capital (ver la versión más actual de este tema se encuentra en Marcel y Palma).

Las cifras utilizadas por Kaldor han sido muy debatidas, ya que corresponden a la primera edición de las Cuentas Nacionales para 1940-54. Su base estadística es muy poco confiable y los procedimientos de estimación, rudimentarios. La tasa de inversión en capital fijo, como proporción del PNB, se sitúa alrededor del 10% para el promedio del período. Comparando esta tasa con las de Reino Unido y los Estados Unidos, concluye que el esfuerzo de formación de capital es excesivamente bajo y se requeriría una reforma tributaria para incrementar el ahorro interno, especialmente de los capitales.

Estimaciones posteriores han mostrado un cuadro menos pesimista, aunque sin desvirtuar la tesis básica de Kaldor (Marcel y Palma, 1990). En el cuadro 2 se presentan estimaciones posteriores de la tasa de inversión en capital fijo, las cuales han corregido sucesivamente hacia arriba esas cifras.

**Cuadro 2**  
**Inversión geográfica bruta en capital fijo, 1940-92**  
(valores reales como porcentajes del PGB)

	(1)	(2)	(3)
1940-45	11,6		
1946-50	15,1		
1951-53	14,7		
1954-59	14,6		
1960-64	16,7	21,3	
1965-70		19,3	
1971-75		16,1	
1976-81		15,5	
1982-85		14,0	
1985-89			19,8
1990-92			24,0

**Fuentes:** Col. (1), (1940-59): Léniz y Rozas (1974), Cuadro VI A, a base de una revisión de las Cuentas Nacionales de CORFO para hacerlas compatibles con las estimaciones de ODEPLAN (1960-1964), ODEPLAN (1973). Col. (2), Banco Central, (1989) Col. (3), Banco Central, (1994)

**125**

Con todo, el problema de la insuficiencia de la formación de capital no desaparece. Aunque una comparación con países maduros como Inglaterra y los Estados Unidos ya no deja en mala posición relativa a la economía chilena de esos años, debe recordarse que esos países se caracterizan por sus bajas tasas de inversión entre los países industriales. Además, la comparación con países más avanzados no es muy pertinente porque éstos ya han alcanzado altos coeficientes de intensidad de capital y en consecuencia, no necesitan continuar elevando las tasas de inversión. Los países en desarrollo, en cambio, que se caracterizan por bajas dotaciones de capital en relación a sus recursos naturales y a su población, requieren una elevación de sus tasas de ahorro e inversión. Tal ha sido la experiencia de países de industrialización reciente como Corea del Sur, cuya tasa de inversión aumentó de 15% en 1965 a 30% en 1985 (Banco Mundial, 1987).

Chile hizo un esfuerzo por aumentar su tasa de inversión durante los años 40 (cuadro 2). Pero en la década siguiente esa tendencia se estancó y aun, revirtió. Varios factores influyeron para crear un ambiente poco propicio a la inversión. Por una parte, el proceso político se orientó en una dirección más populista, estimulando una política expansiva del gasto, especialmente social, no acompañada de su financiamiento. Arellano (1985) ha mostrado que entre 1935 y 1955 el gasto público

social en Chile se multiplicó por tres veces, en términos reales. En relación al PGB aumentó de 5.2% en 1935 a 15% en 1955 y 20% en 1965. Este aumento del gasto social exigió un aumento de los ingresos públicos, los que se lograron principalmente mediante las contribuciones para seguridad social. Como proporción del PGB éstas crecieron de 2.8% en 1935 a 5.9% en 1956 (Arellano, 1985). Sin embargo, los empresarios resintieron estos aumentos de gravámenes como contrarios al ahorro y a la inversión privada.

Por otra parte, las presiones inflacionarias se agudizaron a partir de 1953, alcanzando un máximo de 84% en 1955. Este ambiente fue propicio para la especulación en detrimento de la inversión productiva. Adicionalmente, el clima social más beligerante, producto de las demandas sindicales para reivindicar los salarios reales en condiciones de rápida inflación, aumentó la incertidumbre.

### **En búsqueda de la transformación**

A fines de 1958 se estableció el gobierno del Presidente Jorge Alessandri, destacado líder empresarial, quien, en nombre del pragmatismo, impulsó una estrategia de profundización de la liberalización de los mercados, preeminencia del sector privado y nuevos esfuerzos de estabilización. Paradojalmente viniendo de un empresario, se planteó la necesidad de reactivar el papel del Estado a través del estímulo a la inversión privada y a la demanda agregada. La contención inflacionaria se buscó mediante la disminución de los aranceles a las importaciones y la congelación del tipo de cambio. Para financiar el probable déficit de balanza de pagos se negoció nuevos créditos externos. Pero, más allá de las políticas de corto plazo, el gobierno buscó definir un horizonte de largo plazo de confianza para el sector empresarial. El diagnóstico apuntaba a que una de las causas del estancamiento económico era la excesiva regulación de la economía, los controles de precios, el burocratismo y la desconfianza que habían mostrado los gobiernos anteriores hacia la empresa privada. Se requería establecer relaciones de mutua cooperación entre el Estado y el sector capitalista privado, pero sin que aquél se inmiscuyera en la actividad empresarial. La CORFO debería cumplir un papel de banco de fomento, pero no de agente empresarial del Estado.

Esta estrategia tuvo un éxito parcial en cuanto logró reactivar el ritmo de crecimiento y la tasa de inversión (ver cuadros 1 y 2), pero fracasó

en el control de la inflación y en la liberalización del comercio exterior. Los desequilibrios de balanza de pagos llegaron a niveles fuera de control en 1961-62 y el gobierno se vio forzado a devaluar drásticamente y a restablecer aranceles altos a las importaciones. La distribución del ingreso también tuvo un fuerte deterioro en contra de los trabajadores. Su participación en el ingreso geográfico disminuyó de casi 52% en 1960 a 45% en 1964, según estimaciones oficiales.

Por entonces los diagnósticos sobre los problemas del desarrollo habían adquirido un contenido más radical. La influencia de la revolución cubana y el programa estadounidense de la Alianza para el Progreso fueron persuasivos en cuanto a que los problemas eran mucho más profundos de lo que podían alcanzar los cambios en las políticas económicas. Se requería reformas estructurales del sistema económico-social y en particular, de los regímenes de propiedad. Se estableció una verdadera competencia ideológica entre el programa de reformas de inspiración demócrata-cristiana y el programa de inspiración socialista. Esta última tendencia tenía una larga tradición en Chile. Originalmente reivindicativa de los derechos laborales y anti-imperialista, sobre todo frente a la presencia de las empresas norteamericanas en la minería, en los años 60 desarrolló un programa marcadamente transformador y revolucionario del sistema, en la búsqueda del socialismo.

**127**

El programa de la Democracia Cristiana aplicado a partir de 1965 buscó compatibilizar la modernización capitalista con reformas sociales tendientes a democratizar el sistema político y a redistribuir el ingreso a favor de los trabajadores y campesinos. La reforma agraria, el estímulo a la organización sindical y la participación territorial reforzaron un proceso de movilización social que muy pronto adquirió su propia dinámica. Los sectores políticos conservadores y sobre todo los propietarios de la tierra percibieron que sus intereses eran profundamente amenazados, pero la democracia-cristiana había logrado un sólido apoyo político que le permitió avanzar en su programa. Sin embargo la dinámica política y la competencia del bloque socialista-comunista, sobre todo en el movimiento sindical, generaron una pugna entre la aceleración de los cambios y la consolidación de los mismos. El gobierno salió debilitado frente al fortalecimiento tanto de los sectores conservadores como de los socialistas y comunistas. Mientras los primeros demandaban el término de las reformas, los segundos presionaron por su intensificación.

El crecimiento económico decayó en los últimos años de la década, la inversión privada se redujo y la inflación volvió a acelerarse, después de un breve período de control. Sin embargo, mejoró la distribución del ingreso, especialmente a favor del campesinado. La participación de los asalariados en el ingreso recuperó el 52% en 1970, el salario mínimo real campesino aumentó en 24% entre 1964 y 1970 y la incidencia distributiva de los programas sociales del Estado benefició significativamente a los grupos de más bajos ingresos. Se avanzó además en la nacionalización parcial de las empresas del cobre, en la modernización y racionalización del aparato estatal, y en la eliminación también parcial del latifundio y de las anacrónicas relaciones sociales en el campo. La política de industrialización estimuló el desarrollo de nuevos sectores de punta como las telecomunicaciones, la industria petroquímica y la infraestructura para la agro-industria; y corrigió algunas distorsiones asignadoras de instrumentos claves para el sistema de precios como el tipo de cambio (se adoptó el sistema de ajustes programados), devolución de impuestos pagados por los exportadores (draw-back), el cobro de tasas de interés reales por el crédito bancario, racionalización de la estructura arancelaria y estímulos para la orientación exportadora, especialmente a través de nuevos acuerdos para la integración regional latinoamericana.

El triunfo de la Unidad Popular en las elecciones de 1970 fue inesperado incluso para sus propios partidarios. Ese año marcó el término formal del cuasi-consenso político-económico que había prevalecido por casi 40 años, durante el cual el régimen capitalista y de economía mixta no había sido cuestionado a fondo. Los programas de reformas aplicados no habían buscado la eliminación del régimen de propiedad privada como tal, sino sólo sus anacronismos. Para ello se había propiciado una intervención del Estado en la economía a fin de regular y complementar al sector privado en los procesos de acumulación de capital y de redistribución de ingresos. A partir de 1970 la propuesta política del gobierno de la Unidad Popular fue la transición al socialismo mediante la expropiación total del gran capital, nacional y extranjero, la radicalización de la reforma agraria y eventualmente, el avance a una nueva institucionalidad socialista. Se planteó como objetivo central la constitución de un área de propiedad social o estatal, que estaría formada por las 91 empresas industriales más grandes del país, la totalidad de las empresas de la Gran Minería y el sistema bancario. Esta área de propiedad social debería convertirse en la palanca de la acumulación de capital.

La historia de los años de la Unidad Popular (1970-73) es bien conocida, lo que evita repetir su evolución (Bitar, 1979; Meller, 1995). Una falta de articulación entre la estrategia política y la estrategia económica llevó a desequilibrios inmanejables en la economía. El área de propiedad social fue desbordada por la dinámica política, tanto en su constitución (a septiembre de 1973 cerca de 500 empresas grandes, medianas y chicas la integraban) como en su operación (sus pérdidas generaron un déficit público que llegó al 22% del PGB en 1973, en comparación con 3% en 1970).

Por otro lado, la desproporción entre la magnitud de los cambios buscados y el carácter minoritario de apoyo político al gobierno lo puso a éste en una disyuntiva: o buscar una alianza política con los sectores del reformismo moderado para consolidar los cambios alcanzados; o avanzar sin negociación, aun al costo de sobrepasar la institucionalidad, basándose sólo en la movilización popular. A estos problemas debía agregarse las amenazas provenientes de sectores que propiciaban la abierta insurrección y desestabilización del gobierno. La opción no negociadora que se siguió correspondió a la radicalización ideológica que ya venía insinuándose desde la década anterior, y que aun la democracia-cristiana practicó en su momento.

Paradojalmente, fue el régimen militar que se instauró en septiembre de 1973 el que llevó a cabo la transformación más profunda en los últimos cincuenta años. Con el apoyo de la fuerza militar y de una represión sin precedentes se cambió la institucionalidad y el sistema económico-social, hacia una profundización capitalista sin inhibiciones. La dinámica de estos cambios fue progresiva (Vergara, 1985). Inicialmente concebidos para "restablecer la institucionalidad quebrantada" y corregir los desequilibrios económicos (la inflación de 1973 sobrepasó 800%), en poco tiempo se cuestionó la estrategia de industrialización que se había seguido desde los años 20, el papel interventor del Estado y desde luego, las reformas económico-sociales aplicadas desde 1965. Emergió así el objetivo de liberalizar completamente la economía, con la excepción del mercado del trabajo y del mercado de divisas; reducir el papel del Estado a una función subsidiaria del sector privado; impulsar la inserción de la economía en el capitalismo internacional y estimular la inversión extranjera. Esta estrategia de largo plazo fue complementada con diversas políticas de corto plazo orientadas al control de la demanda agregada, eliminación del déficit fiscal, apertura financiera y ajustes automáticos frente a los shocks externos (Foxley, 1982).



## **Reformas económicas neo-liberales**

Con el régimen militar iniciado a fines de 1973 se puso en marcha una nueva estrategia económica, de corto y largo plazo, que revirtió completamente las características del sistema económico que había prevalecido tradicionalmente en Chile. Esta nueva estrategia buscó darle la máxima preeminencia al sector privado como motor del desarrollo económico. El diagnóstico del nuevo régimen fue que la industrialización chilena sufría de severas distorsiones derivadas del proteccionismo y de la intervención estatal. La liberalización de los mercados y la disminución del tamaño del Estado eran condiciones, según este enfoque, para permitir que el sistema de precios recuperara su capacidad de transmitir las señales del mercado a los agentes productivos y los indujera a asignar los recursos de la manera más eficiente. A este fin deberían dirigirse las políticas de largo plazo. En el corto plazo, la inflación galopante de 1973 exigía una política macro-económica muy restrictiva, con disminución drástica del gasto fiscal, devolución de las empresas expropiadas en el régimen anterior y que estaban acumulando fuertes déficit y restricción de la oferta monetaria. La eliminación de los controles de precios debía contribuir a establecer un sistema de precios más realistas, de acuerdo al mercado.

El gobierno militar desarrolló varias políticas macroeconómicas, atendiendo al carácter de los desequilibrios y a la estructura de la economía. Se pueden identificar tres grandes fases: la primera tuvo lugar hasta los años 1976-77 y se caracterizó por lo que se ha denominado "estabilización de una economía cerrada". Las políticas centrales de esta fase fueron el control de los agregados del gasto, especialmente fiscal, de la cantidad de dinero, la devaluación cambiaria y la restricción impuesta a los salarios reales. Todo ello se hizo en el marco de tres importantes procesos de reformas de mercado: la liberalización progresiva del comercio exterior, del sistema financiero y el inicio de la privatización de empresas en poder del Estado.

La segunda fase de la estabilización se inició a fines de 1976 y se consolidó en 1979, a través de lo que se denominó el enfoque monetarista de una "economía abierta". Ante la lentitud del ajuste inflacionario y la percepción de que el ingreso de fondos externos estaba en aumento, haciendo más difícil el control monetario, se comenzó a utilizar el tipo de cambio como instrumento central de la política estabilizadora, complementado con una mayor intensidad de la apertu-

ra financiera al exterior. Se trató de estimular el ingreso de capitales externos como una forma de reducir los diferenciales de tasas de interés con el exterior. En 1979 se consolidó esta política, fijando el tipo de cambio en su valor nominal y adoptando una política monetaria pasiva, en que la cantidad de dinero sólo variaría en función del resultado de la balanza de pagos. La expectativa era que la inflación interna convergiera hacia la inflación externa. Paradojalmente, para los fines de esta política, se implementó también la indexación salarial. En esta fase, a pesar de la caída de la tasa de inflación (en 1981 fue de 9,5%), se profundizaron los desequilibrios macroeconómicos, esta vez provocados por el exceso de gasto financiado por los fondos externos y por la creciente apreciación cambiaria, intensificada por los reajustes salariales (ver Edwards y Edwards, 1987). La fase culminó en 1982 con la crisis de balanza de pagos y posterior quiebre de esta política.

La tercera fase fue la estabilización y ajustes posteriores a la crisis de 1982. Esta fase recuperó ciertas características del enfoque de economía cerrada y se basó en aumentos transitorios de los aranceles a las importaciones, la administración centralizada del crédito externo, destinada a renegociar la deuda externa, en la devaluación real destinada a promover exportaciones y en una nueva política de restricción salarial y del gasto público.

### **La reforma fiscal y la estabilización de "economía cerrada"**

De acuerdo a los diagnósticos prevalecientes en la época y que correspondían a lo que se ha denominado "el enfoque de economía cerrada", la inflación era básicamente consecuencia de un exceso de gasto y de la oferta monetaria destinada a financiarlo. El rápido aumento del déficit público (desde un 6,7% del PGB en 1970 a más de un 30% en 1973, según Larraín, 1990) había sido financiado por emisiones monetarias no compensadas por aumentos en la producción. Los aumentos de precios, a su vez, habían hecho caer los salarios reales ya en 1972 y la balanza de pagos se tornaba inmanejable. La política de estabilización se abocó entonces, a tratar de reducir el gasto interno, partiendo por el gasto fiscal. Si bien inicialmente se planteó una estrategia de ajuste gradual, cuando en 1975 se constató la severidad de la crisis externa provocada por el shock petrolero y la dificultad de financiar el déficit comercial con préstamos externos, se reformuló la estrategia para aplicar el llamado "tratamiento de shock" (abril de 1975). La primera medida fue una reforma fiscal drástica.

La reforma fiscal fue propuesta como una estrategia fundamental para controlar la inflación. Los primeros objetivos fueron reducir significativamente el tamaño del sector público y el ámbito de sus funciones y un aumento de la carga tributaria, muy debilitada tanto por la inflación misma como por ineficiencias de la estructura de impuestos. La relación entre el déficit fiscal y la base monetaria era de 3 a 1, con lo cual se imponía una expansión automática de la cantidad de dinero si no se controlaba ese déficit.

Se aplicó un paquete de medidas destinadas a reformar el sector público desde distintos ángulos: una reducción del nivel del gasto (tanto gastos corrientes como de inversión), desde casi 50% del PGB en 1973 a 41% en 1977; una reforma tributaria que permitiera aumentar sustantivamente la deteriorada recaudación, que pasó de un 20,4% del PGB a 26,5% entre los mismos años (Larraín, 1990); una reducción del número de empresas en poder del Estado de 507 en 1973 a 70 en 1977 (Foxley, 1982), mediante la devolución de empresas privadas que habían sido requisadas o intervenidas y que contribuían con alrededor de un tercio del déficit total; y una elevación muy grande de los precios y tarifas reales cobradas por las empresas que permanecieron en poder del Estado (las tarifas eléctricas, por ejemplo, se multiplicaron por más de 10 veces entre esos años, según Larraín, 1990). El déficit público disminuyó, así, desde un 30% del PGB en 1973 hasta convertirse en un superavit de 0,4% en 1977 (Larraín, 1990).

Es interesante especificar algunos componentes de la reforma tributaria de 1974 (ver Arellano y Marfán, 1987). Es paradójal que un gobierno que buscaba la transición al socialismo como el de la Unidad Popular hubiera debido enfrentar un deterioro tan grande de los ingresos públicos. Estos cayeron casi a la mitad de su nivel inicial en 1970, como proporción del PGB, fundamentalmente debido a la aceleración inflacionaria. A causa de los variados rezagos que afectaban los pagos de impuestos, con el aumento descontrolado de los precios el Estado sufrió una pérdida progresiva de sus recaudaciones reales. Además subsistían varias distorsiones en la estructura tributaria, como la falta de corrección al mayor valor nominal de los activos y los impuestos indirectos en cascada que inducían una integración industrial ineficiente. Especial importancia tuvieron también las caídas en términos reales de los precios de los bienes y servicios de las empresas estatales. La reforma tributaria introdujo la indización de los pagos impositivos y el impuesto al valor agregado con una tasa uniforme y alta, entre otros as-

pectos. Aunque subsistieron distorsiones, los ingresos reales del sector público se incrementaron rápidamente, al punto que en 1977 ya había un pequeño superávit corriente, manteniéndose ese resultado positivo en los años siguientes hasta la crisis de 1982. Esto contribuyó sin duda a que al sobrevenir la crisis de la deuda externa en los años 80, el sector público chileno estuviera en mejores condiciones financieras que otros países latinoamericanos y pudiera concurrir así al salvamento del endeudado sector privado.

Por cierto, estas reformas fiscales y sobre todo el objetivo de reducir las funciones inversionistas y sociales del Estado, también contribuyeron a la drástica caída de la tasa de inversión, del gasto social destinado a las clases medias y sectores populares y del nivel del empleo.

### **Devaluación y reformas**

Otras políticas que complementaron la reforma fiscal, en la búsqueda simultánea de la estabilización con una liberalización del mercado fueron la cambiaria, la comercial, la salarial y la financiera. En el ámbito cambiario se eliminaron las diferentes áreas que existían, reduciéndolas a sólo dos, y se aplicaron varias devaluaciones para aumentar significativamente el tipo de cambio real. Entre 1973 y 1975 el tipo de cambio real aumentó en más de dos veces (cuadro 3). Si bien esto contribuía a mantener la presión inflacionaria, se estimaba indispensable esta política a fin de estimular el crecimiento exportador y así aliviar el déficit de balanza de pagos en el mediano plazo. La contrapartida fue la política salarial, la que debió cargar con el principal peso del ajuste de los precios relativos. Aunque se mantuvo una política de reajustes periódicos, ellos fueron inferiores a los aumentos de precios con lo cual los salarios reales cayeron en proporciones importantes. En 1975, el índice de sueldos y salarios reales había perdido un 37% del poder adquisitivo que tenía en 1970 (cuadro 3).

En el ámbito de la política comercial se decidió avanzar hacia la liberalización de las importaciones. Los aranceles se redujeron sistemáticamente desde un nivel promedio de 94% a fines de 1973 a 36% al término de 1976. Después de sucesivos cambios en las metas de liberalización arancelaria, se planteó una tarifa uniforme de 10% a ser alcanzada en 1979, objetivo que efectivamente se logró. Sólo en parte la desgravación arancelaria fue compensada con una devaluación real entre 1973 y 1975, ya que posteriormente se aplicó una sostenida política de revaluación cambiaria.

La reforma financiera consistió inicialmente en la libertad de acceso al mercado financiero, la que tradicionalmente había estado muy regulada, y en la libertad de las nuevas instituciones (las "financieras") para fijar las tasas de interés de acuerdo al mercado. Posteriormente se amplió esta libertad al sistema bancario. Se produjo un aumento explosivo de las tasas de interés, que tradicionalmente habían sido negativas en términos reales. En 1976, el promedio de las tasas de interés real en colocaciones llegó a ser superior al 51%. Diversas explicaciones se dieron para esta alza tan desproporcionada. En primer lugar, era natural que al pasar de un sistema de regulación financiera tan centralizada como la que existía a un sistema de libre mercado, hubiera un aumento de la tasa de interés. La situación histórica era de un déficit de oferta de fondos, lo que se manifestaba en tasas de interés en mercados paralelos muy superiores a las oficiales. En segundo lugar, la descapitalización que había sufrido el sector productor durante los años anteriores lo indujo a tratar de reponer inventarios y a ajustar sus tecnologías, dado que se estaba planteando también la apertura de la economía al comercio exterior. Esas necesidades indujeron un aumento de la demanda por créditos. En tercer lugar, la privatización de empresas en poder del Estado que tuvo lugar en los primeros años, estimuló a algunos grupos financieros a adquirir esas empresas, que se ofrecían en condiciones muy ventajosas, para lo cual también se requería de créditos. Estos grupos presionaron, así, la demanda de fondos, contribuyendo a encarecerlo. Finalmente, el propio encarecimiento del crédito obligó a la gran mayoría de empresarios y agricultores a continuar endeudándose para financiar sus servicios financieros, generándose un círculo vicioso y una espiral de endeudamiento.

**Cuadro 3**

**Chile: Evolución precios relativos claves, 1970-1980**

Años	Indice sueldo y salarios reales (1970=100) (1)	Tasas de interés real anual, colocaciones (%) (2)	Indice del tipo de cambio real*/ (1977=100) (3)	Tarifas de importación promedio simple (%) (4)	Variación anual del IPC (5)
1970	100.0	n.d.	82.8	n.d.	36.1
1971	122.7	n.d.	76.1	n.d.	26.5
1972	96.1	n.d.	57.1	n.d.	254.5
1973	77.6	n.d.	69.5	94.0	606.1
1974	65.0	n.d.	108.1	75.6	369.2
1975	62.9	15.3	148.2	49.6	343.3
1976	64.7	51.2	119.8	35.7	198.0
1977	71.4	39.2	100.0	21.9	84.2
1978	76.0	35.1	111.0	13.7	37.2
1979	82.2	16.6	108.5	10.6	38.9
1980	89.3	12.2	94.7	10.1	31.2

**Fuente:** Columnas 1, 2, 3, 5: CIEPLAN, "Síntesis estadística", *Colección Estudios CIEPLAN* 18, diciembre 1985, en base a datos oficiales. Columna 4, Foxley (1982) y Ffrench-Davis (1988)

\*/ Tipo de cambio nominal del Banco Central, multiplicado por el índice de precios externos de Chile y dividido por el índice de precios al consumidor.

**135**

**Hacia el "monetarismo de economía abierta"**

La percepción generalizada de los empresarios industriales (y también agrícolas) fue que la política económica no los estaba beneficiando. Aunque el régimen militar les había preservado la propiedad de las empresas y había impuesto una férrea disciplina laboral, desactivando las organizaciones sindicales, el nuevo sistema económico no estaba generando incentivos claros para la inversión productiva de largo plazo. Además, la inflación se mantenía irreductible a altos niveles. En 1976 todavía era de casi 200% al año. Este desequilibrio interno, junto a condiciones externas más favorables, estimuló a las autoridades económicas a variar su enfoque global, asumiendo progresivamente el modelo de economía abierta, en el cual el tipo de cambio nominal y la apertura financiera son los instrumentos claves para la estabilización. Se radicalizaron las metas de liberalización comercial y financiera. En este marco, se generó un flujo cada vez más grande de crédito externo privado, incentivado por la abundante oferta internacional de crédito de fi-

nes de los años 70, por los diferenciales de tasas de interés interna y externa y por una nueva política cambiaria de tipo de cambio fijo a partir de 1979. La inflación comenzó a ceder a partir de 1977 y en 1981 ya estaba por debajo del 10%. Al mismo tiempo se aceleró la recuperación, con tasas de aumento del PGB superiores al 8%. El sector financiero liberalizado experimentó un alto desarrollo y diversificación, provocando una euforia especulativa. En 1970 los activos financieros, como proporción del PGB, eran el 19%. Esta cifra aumentó a 35% en 1980 y 48% en 1982. La proporción de los activos no monetarios en el total de activos financieros aumentó de 23% en 1970 a 60% en 1980 y 71% en 1982 (Arellano, 1983). Sin embargo, el costo del capital se mantuvo excesivamente elevado en términos reales. A fines de 1978 todavía se situaba alrededor del 35% anual. Sólo en 1980 ese costo cayó al 12% real anual, gracias a la fuerte expansión del crédito externo (véase cuadro 3).

Otro sector beneficiado fue el comercio exterior. Las exportaciones se expandieron fuertemente. Como proporción del PGB (en valores nominales), pasaron de 10% en 1971-73 a 20% en 1974-81 (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990). El mayor crecimiento de las exportaciones provino de sectores distintos al cobre, cuya importancia aumentó desde un 31% en 1971-74 a un 45% en 1975-81 (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990). Uno de los nuevos sectores exportadores fue la agricultura frutícola, pero las manufacturas también incrementaron su participación en las exportaciones totales de 12 a 33% en la década del 70. Se trata de productos con fuerte contenido de recursos naturales, como alimentos, vinos y bebidas, maderas, celulosa y papel. Desde el punto de vista de las importaciones, el aumento consistió de manufacturas y bienes de consumo durable, especialmente de carácter automotriz y electrónicos. Aunque se estaba respondiendo a una demanda tradicionalmente insatisfecha, la redistribución regresiva del ingreso y la sostenida revaluación cambiaria contribuyeron a exacerbar la demanda por bienes suntuarios importados (Ffrench-Davis, 1982).

Este modelo de política económica llegó a su fin con la recesión que se inició a fines de 1981. El sistema hizo crisis cuando el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos se tornó inmanejable, cayeron los términos de intercambio y las tasas de interés internacionales subieron fuertemente. El exceso de gasto interno de los años anteriores había inducido un déficit de balanza comercial insostenible, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones. Los autores de la política económica sostenían que ese déficit sólo era la contrapartida de un flujo abundan-

te de ahorro externo que se había generado mediante el endeudamiento externo del sector privado. Pero la restricción financiera norteamericana de 1981 elevó las tasas de interés y disminuyó fuertemente la oferta de crédito bancario que estaba financiando el déficit comercial chileno. En 1982 las autoridades se vieron obligadas a devaluar, lo que desató nuevas expectativas inflacionarias, reforzadas por el aumento de las tasas de interés real. La economía entró en una nueva recesión, esta vez agravada por el alto endeudamiento del sector privado y por la debilidad productiva en que se encontraba el sector industrial no ligado a las exportaciones, aparte del efecto de las pérdidas de capital de los deudores en dólares. Antes de haber recuperado los niveles de producción de 1970-71, el sector industrial se vio nuevamente afectado por una caída de su producción del orden del 15% en 1982.

### **Efectos sobre la producción industrial**

El sector industrial fue uno de los más afectados por la política económica y por las crisis de 1975 y 1982. Si se considera su contribución al PGB, a comienzos de los años 70 las manufacturas aportaban el 26% del PGB, pero hacia fines de esa década ese coeficiente llegó sólo a 19%. El sector agropecuario, en cambio, aumentó levemente su participación (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990). Aunque a menudo se responsabilizó a la reforma comercial por el deterioro industrial, no es fácil determinar la importancia relativa que tuvieron las distintas políticas y factores. Otros aspectos de tanta o quizás mayor relevancia fueron la política de estabilización, la evolución de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés, el shock externo, etc.

**137**

Algunos autores han sugerido la conveniencia de considerar los efectos sobre el sector industrial sólo a partir de 1976, aduciendo que el fuerte shock recesivo de 1975 distorsiona la evaluación de la política comercial propiamente tal (De la Cuadra y Hachette, 1988). En efecto, sólo en 1975 la producción industrial cayó en 23%. En favor de este punto de vista puede aducirse que si bien es cierto la desgravación arancelaria se inició en 1974, ese año y el siguiente fueron los de las mayores devaluaciones reales de la década. El tipo de cambio real ajustado por las rebajas de aranceles muestra que efectivamente su nivel promedio en 1974-76 estuvo muy por encima de sus niveles previos (Foxley, 1982).

Una comparación de los efectos industriales con el año 1976 como base, que parece razonable, tiende en todo caso a sesgar los resultados



en el sentido de disminuir los efectos negativos de la apertura. Esta consideración es importante, porque al observar los resultados obtenidos bajo el supuesto señalado, se comprueba que efectivamente la apertura perjudicó al sector industrial, al menos hasta 1981. Usando parámetros obtenidos mediante estimaciones econométricas de lo que habría sido la tendencia histórica "normal", de la Cuadra y Hachette indican que en 1980-81, al término de la recuperación de la segunda mitad de los años 70, la producción industrial todavía era casi un 5% inferior a la que se habría obtenido de haberse mantenido las tendencias históricas a partir de 1976. Este resultado se puede descomponer en dos términos: un componente debido al cambio en los precios relativos, y que resulta en una menor producción de 41%; y un componente atribuible a una mejora en la productividad y eficiencia del sector (mayor racionalización industrial inducida por la competencia externa), que habría permitido una mayor producción que la de referencia en 36% (De la Cuadra y Hachette, 1988, p.134).

Cabe recordar que en el deterioro de los precios relativos para el sector industrial, la sobrevaluación cambiaria posterior a 1977 tiene una alta responsabilidad. Con seguridad, estos resultados habrían sido muy diferentes y en un sentido positivo, si el tipo de cambio real hubiera tenido una mayor estabilidad. Pero la dificultad para seguir reduciendo la inflación indujo a las autoridades económicas de la época a modificar su enfoque.

### **La nueva política económica y la recuperación**

La crisis de 1982-83 fue la culminación de un proceso de deterioro competitivo de la industria chilena que se había gestado a lo largo de toda la década anterior, como consecuencia principal de un monetarismo ingenuo. La disminución sistemática de la protección arancelaria hasta llegar a un 10% para todos los sectores, simultáneamente con la caída del tipo de cambio real, desde 1976, las tasas de interés real prohibitivas, y la caída de la demanda interna habían debilitado la capacidad competitiva de los sectores productivos, y los había obligado a aumentar sus niveles de endeudamiento para evitar las quiebras. La suspensión de los créditos externos en 1981 y el fuerte aumento de las tasas de interés internacionales obligaron a sucesivas devaluaciones en 1982 y generaron una situación de endeudamiento financiero por el aumento del valor real de las deudas. Entre fines de 1980 y fines de 1982 el endeudamiento del sector privado como proporción del PGB aumentó

de 42% a casi 70% (Arellano, 1983). Los conglomerados económicos se desorganizaron por la insolvencia financiera y ello obligó a una intervención no deseada del sistema financiero por parte del Estado, a fin de evitar una quiebra generalizada. La contradicción entre los objetivos declarados del gobierno de promover una economía de mercado, libre, abierta y sustentada en un sector privado fuerte, por una parte, y las políticas concretas aplicadas a lo largo de este período, por otra, no pudo ser más evidente.

A partir de 1983 se inició una estrategia de salvamento del sector privado, que a la postre se tradujo en una nueva política económica más pragmática. Los contenidos de esta política económica se pueden sintetizar en tres áreas, todas ellas con un objetivo común y central, a saber, la consolidación de una economía privatizada y una alta prioridad para un crecimiento exportador. Los tres grupos de políticas fueron: 1) Realineamiento de los precios relativos para provocar el ajuste ante la crisis externa y estimular el crecimiento productivo a partir de un nuevo sistema de incentivos; 2) Administración de la crisis financiera para sanear al sistema financiero; 3) Privatización de las empresas públicas y de la seguridad social. Estas tres áreas de políticas estuvieron muy ligadas entre sí y formaron un conjunto coherente que hizo posible la recuperación económica del sector privado y de los principales indicadores macro-económicos.

### ***a) Realineamiento de los precios relativos***

Una de las principales dificultades inducidas por la política económica de los años 70, fue la enorme distorsión de precios relativos a que condujeron los sesgos monetaristas. Las tasas reales de interés llegaron a ser prohibitivas y asfixiantes para los sectores productivos; la desgravación arancelaria, inicialmente compensada con una devaluación real y una fuerte caída de los salarios reales acentuó sus efectos desincentivadores sobre los sectores que producían bienes transables por el deterioro del tipo de cambio real (por objetivos de estabilización) y por una recuperación parcial de las remuneraciones cuando se establecieron mecanismos de indización salarial. Las distorsiones de estos precios relativos alcanzaron su máximo en 1981.

A partir de 1982 comenzó a corregirse la desalineación de precios, primero con varios intentos de devaluación real, luego con la eliminación de la indización salarial, los aumentos de los aranceles y finalmen-

te con una política de tasas de interés más bajas, sostenidas por las reprogramaciones financieras con los organismos financieros internacionales y la banca extranjera. Estos fueron los principales mecanismos para generar el ajuste ante el desequilibrio externo. El objetivo de estas correcciones fue restaurar el sistema de incentivos para el crecimiento dinámico de las exportaciones y de los sustitutos de importaciones.

Cuadro 4

## Chile: Evolucion de precios relativos claves, 1980-1989

Años	Indice sueldo y salarios reales (1970=100)	Tasas de interés anual a corto plazo, colocaciones (%)	Indice del tipo de cambio real* (1977=100)	Tarifas de importación promedio simple (%)	Variación anual del IPC (%)	Indice general precio real acciones dic. (1978=100)
1980	89.3	12.2	60.8	10.1	31.2	205.6
1981	97.3	38.8	52.9	10.1	9.5	163.3
1982	97.6	35.1	59.0	10.1	20.7	123.6
1983	86.9	15.9	70.8	21.0	23.1	78.7
1984	87.1	11.3	74.0	24.4	23.0	79.9
1985	83.2	11.0	90.9	27.3	26.4	78.5
1986	84.9	7.7	100.0	20.8	17.4	128.9
1987	84.7	9.4	104.3	20.0	21.5	195.2
1988	90.3	7.4	111.2	15.0	12.7	207.5
1989	92.0	11.9	108.6	15.0	21.4	267.7

Fuente: Columnas 1, 2, 3, 5, 6 CIEPLAN, *Set de Estadísticas económicas*, sobre la base de datos oficiales. Columna 4: Foxley (1982) y Ffrench-Davis (1988)

(\*) Tipo de cambio nominal del Banco Central, multiplicado por el índice de precios externos de Chile y dividido por el índice de precios al consumidor.

El cuadro 4 muestra las tendencias de los precios relativos claves entre 1980 y 1989. El cambio más significativo es la fuerte devaluación real, que se acelera en 1985. Hasta el primer semestre de 1988 el tipo de cambio real había aumentado en 76% con respecto a 1977 y en más de 100% con respecto a 1981. Simultáneamente se redujeron el nivel de los salarios reales hasta 1987 y las tasas de interés reales. Es interesante observar que la devaluación real señalada fue compatible con una tasa inflacionaria muy moderada y estable, a lo cual ayudaron las condiciones externas más favorables y la caída de los salarios reales.

**b) Administración de la crisis financiera**

El problema financiero que enfrentó la economía chilena a partir de 1981 se puede ilustrar resumidamente por el ajuste que debió operarse en la balanza comercial para enfrentar la crisis de endeudamiento. En 1980 el déficit comercial llegó a 6,5% del PGB, el cual debió convertirse en un superavit que en 1987 alcanzó a 4,9% del PGB. Es decir, a lo largo de la década la economía debió ajustarse para generar recursos por un 11,4% del PGB los cuales debieron ser transferidos al exterior (Ffrench-Davis, 1988). Los efectos internos de este ajuste fueron una disminución del gasto, tanto de consumo como de inversión y un aumento del ahorro nacional. El exceso de este último sobre la inversión geográfica alcanzó a cerca de 5 puntos del PGB en 1987, con lo cual se dio la anómala situación, común al resto de los países latinoamericanos, de que estas economías debieron generar un exceso de ahorro para financiar los pagos financieros al exterior.

La realización de este proceso de ajuste se produjo en Chile mediante varios procesos complementarios. En primer lugar, una renegociación de la deuda externa con los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional permitió reprogramar los pagos a partir de 1983, asumiendo el Estado las condicionalidades impuestas por esos organismos. Una de las más significativas en el caso chileno fue la estatización de la deuda externa. En 1981 el 64% de ésta era privada sin garantía pública, pero en 1987 esa proporción se había reducido a 14%. Un 6% de la deuda se había capitalizado por inversionistas extranjeros y la diferencia pasó a ser deuda externa pública directa o privada con garantía estatal (Ffrench-Davis, 1987). Estas negociaciones permitieron obtener refinanciamientos para las amortizaciones e intereses que no pudieron ser cubiertos con el ahorro nacional y de esa manera, evitar la moratoria.

El traspaso de esos refinanciamientos al sector bancario y al sector privado, constituyó un segundo proceso de la administración de la crisis. A través del mecanismo de la venta de la cartera vencida en poder de los bancos al Banco Central, éste refinanció las pérdidas en que estaba incurriendo el sistema bancario por el no pago de deudas. Arellano (1988) estima que a fines de 1987 el 26% del total de colocaciones bancarias correspondía a carteras vencidas y vendidas.

Esa estrategia se complementó con un tercer mecanismo, el cual fue una política denominada de "normalización" de la situación de las em-

presas y bancos que, por su magnitud financiera, debieron ser intervenidos por las autoridades públicas para evitar su quiebra. La normalización consistió en procesos de liquidación de activos, reprogramación de deudas, recapitalización y finalmente, licitación o ventas directas a nuevos inversionistas. Para reforzar esta política, se abrió el mercado financiero a la capitalización de deudas en el exterior por inversionistas extranjeros (ver Ffrench-Davis, 1987).

Finalmente, un cuarto proceso que complementó la administración de la crisis y que se convirtió en un objetivo de largo plazo por sí mismo, fue la privatización de empresas públicas. Este proceso ya se había iniciado en la década anterior, pero básicamente en base a las empresas que habían sido expropiadas durante los años 1970-73. La privatización de los años 80, en cambio, abarcó a la mayoría de las empresas tradicionales del Estado (tema que se aborda más adelante).

### ***c) Recuperación económica***

Los cambios en el sistema de precios (tipo de cambio, salarios y tasas de interés), las renegociaciones de las deudas, la reforma a la seguridad social y el inicio de las privatizaciones de empresas públicas generaron un clima de gran confianza empresarial y de estímulo para reiniciar el proceso de inversión y consolidar el desarrollo productivo orientado a las exportaciones.

Las tasas de rentabilidad del capital crecieron con fuerza, lo cual se reflejó en un sostenido aumento de la tasa de inversión, especialmente del sector privado y de inversionistas extranjeros. La primera aumentó en más de cuatro puntos entre 1984 y 1988, mientras que el flujo de inversión directa extranjera se cuadruplicó si se considera hasta 1989 (véase cuadro 5). La mayor parte de este aumento de la inversión se volcó hacia proyectos de exportación en sectores intensivos en recursos naturales. Es importante tener en cuenta que, si bien la tasa de inversión pública aumentó en forma más moderada en esos años, su estabilidad relativa (e incluso mejoramiento durante los años de crisis) fue crucial para asegurar la recuperación del sector privado. Como ocurre en estas fases de recuperación, el aumento del precio de los activos fue significativo. A diferencia del proceso de expansión que hubo en 1978-81, que se basó en el endeudamiento externo, esta nueva fase expansiva y de rentabilidad creciente se basó en la realineación de los precios relativos en beneficio de los sectores transables, pero también en las políticas de saneamiento financiero y de privatización.

**Cuadro 5**

**Inversión geográfica bruta en capital fijo en los años 80**

Años	Inversión en capital fijo (porcentaje del PGB)			Inversión extranjera, directa, neta (millones de dólares)
	Total	Privada	Pública	
1979	15,6	10,2	5,4	233
1980	17,6	12,0	5,6	170
1981	19,5	14,1	5,4	362
1982	15,0	10,2	4,8	384
1983	12,9	7,7	5,2	132
1984	13,2	6,7	6,5	67
1985	14,8 (17,7)	7,9	6,9	62
1986	15,0 (17,1)	7,8	7,2	57
1987	16,5 (19,6)	10,0	6,6	97
1988	17,0 (20,8)	11,1	6,0	109
1989	18,6 (23,9)	n.d.	n.d.	259
1990	19,5 (24,6)	n.d.	n.d.	610

**Fuente:** 1) Inversión en capital fijo: A. Solimano (1990), cuadro 1, en base a estadísticas oficiales del Banco Central y Larraín (1990). Entre paréntesis, cifras revisadas por el Banco Central (1994).

2) Inversión extranjera: Banco Central.



# ***Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional***<sup>1</sup>

**Verónica Silva**<sup>2</sup>

Durante más de 15 años Chile gozó de un crecimiento sostenido, acompañado de otros buenos indicadores en el ámbito económico como la creciente tasa de inversión, la disminución del desempleo y una inflación acercándose a niveles de países desarrollados. Es de relativo consenso que este desempeño se encuentra altamente vinculado al proceso de inserción internacional de Chile, cuyos indicadores también mostraban una gran dinámica, en términos de apertura comercial, flujos de inversión extranjera y resistencia a las crisis de mediados de los noventa. Pero un preocupante proceso de apreciación durante los noventa ponía interrogantes sobre las posibilidades de sostener y mejorar la calidad de la inserción.

Sin embargo, desde 1998, vale decir un año después que se manifestara la crisis asiática, la situación tuvo un cambio radical con efectos negativos sobre el desempeño, más allá de los esperados. La reducción de la demanda en el importante mercado asiático y bajas de precios en los principales productos de exportación fueron los principales detonantes que lograron revertir fuertemente los indicadores de crecimiento, dinámica exportadora y desempleo, aunque todo ello en bastante menor medida que lo ocurrido durante las crisis de los ochenta. Es cierto que los indicadores para 1999 ubican al país en condiciones de crecimiento y desempleo próximas al promedio latinoamericano, y con un déficit de cuenta corriente más favorable. También es cierto

---

1. Notas a base de la charla efectuada por la autora en FLACSO, el 10 noviembre 1999, en el marco del curso: "Los análisis políticos, económicos y sociales del Chile contemporáneo". Santiago, enero 2000.

2. Funcionaria de la Unidad de Comercio Internacional de la DCIFD/CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.



que, de acuerdo a estimaciones de CEPAL, el desempeño esperado para el año que se inicia se encuentra entre los mejores para la región (CEPAL, 1999); sin embargo, las preocupaciones que rondaban desde antes de la crisis respecto a la sostenibilidad del crecimiento, la todavía sostenida concentración de sus exportaciones –particularmente en productos básicos del cobre- y la clara vulnerabilidad externa mostrada durante la última crisis, han logrado poner importantes señales de alerta a la estrategia y políticas implementadas durante un largo tiempo.

Teniendo en cuenta el aprendizaje adquirido por agentes económicos durante el largo período de crecimiento, el impacto sufrido recientemente y las expectativas de recuperación existentes, el momento actual puede ser uno de los mejores para revisar y capitalizar lo hecho, replantearse o ajustar estrategias –globales y de inserción en particular- y pensar creativamente en materia de rediseño institucional para el nuevo contexto interno y externo. Estas notas son una revisión muy apretada de los hechos y discusiones durante el proceso en referencia y debido a su extensión apenas puntúan o esbozan temas importantes, por ello se entrega una amplia bibliografía que permitiría responder mejor a inquietudes más precisas.

## **El marco multilateral: visiones y estrategias desde Chile**

El proceso de inserción y crecimiento observado en Chile desde mediados de los ochenta se ha desenvuelto en un contexto internacional de apertura más generalizada de los países, y de la región en particular, al tiempo que se han reestructurado tanto las relaciones entre éstos, como entre empresas y sectores productivos. Un aspecto que recoge y empuja, al mismo tiempo, estos cambios son las negociaciones comerciales en que Chile ha participado activamente. Entre ellas, la Ronda Uruguay por su carácter más global<sup>3</sup> –en términos de temas y países- define el marco institucional en que se plantean las restantes negociaciones, ya sea bilaterales con países o bloques dentro y fuera de la región, plurilaterales como APEC o hemisféricas como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta Ronda amplía bastante más los

---

3. De esta Ronda, concluida en 1994 se derivaron tareas negociadoras específicas que deben empezar a desarrollarse próximamente en los sectores agrícola y de servicios, además de seguir precisando algunas normativas en áreas como subsidios, propiedad intelectual e inversiones. Este es el trabajo mínimo a realizar en el ámbito de negociaciones multilaterales si no es definida una nueva ronda, la eventual Ronda del Milenio, cuyo lanzamiento no alcanzó a concretarse en la reciente III Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle.

los temas sujetos a negociaciones multilaterales, desde las medidas de frontera a aquellas de carácter doméstico. Los resultados de la Ronda Uruguay han representado para Chile oportunidades o desafíos en distintas materias de interés como: i.) la apertura de mercados en general por la vía de rebajas arancelarias, y en particular por el inicio de la reforma agrícola, aunque persisten los escalonamientos arancelarios y otras barreras comerciales<sup>4</sup>, ii.) inicio del proceso de liberalización de servicios; iii.) el desarrollo de reglas en materias como subsidios, inversiones (acuerdo MIC) y propiedad intelectual (acuerdo ADPIC), que afectan los espacios disponibles para la definición de políticas; y de reglas sobre medidas contingentes, que disciplinan mejor la defensa comercial; y iv.) mecanismos institucionales que permiten al país defender sus intereses y otorgan más transparencia al sistema en que éste debe desenvolverse, a través de la revisión sistemática de las políticas comerciales de los países, los requisitos de notificación de medidas y el mecanismo de solución de diferencias<sup>5</sup>.

Con todo, la aplicación cuestionable por algunos países de las disciplinas allí definidas ha generado dificultades a las exportaciones nacionales, como ha ocurrido por ejemplo con las acusaciones de dumping y subsidios efectuadas sobre la industria del salmón. Esta situación plantea especiales preocupaciones por monitorear las barreras enfrentadas por exportaciones e inversiones y a partir de allí definir estrategias de defensa de mercados. Por otra parte, los compromisos adquiridos demandan algunos ajustes a instrumentos y a la institucionalidad que inducen a revisar las políticas de competitividad en curso (Ministerio de Economía, 1998; OMC, 1997).

**147**

En paralelo, iniciando la década del noventa, Chile se lanza en una estrategia de regionalismo abierto que lo llevará a la casi total liberalización del intercambio con los países de América Latina y Canadá en torno al 2005 e involucra el inicio de procesos en esta misma orientación con la Unión Europea y Corea, mientras que el país también participa en el APEC<sup>6</sup>. Esta estrategia también se complementa con la continuidad de su apertura unilateral, que a la fecha define el arancel en 9% para alcanzar un 6% en el año 2003. En la práctica, los aran-

---

4. En términos globales éstas podrían ser crecientes en materia de estándares sanitarios, ambientales u otros (Fischer, 1998).

5. Ver consideraciones al respecto en DIRECON (1999) y Agosin (1997).

6. Sobre reorientaciones de la estrategia comercial ver Silva, 1998.

celes resultan bastante menores por el otorgamiento de preferencias en virtud de los acuerdos mencionados.

## **Discusión actual en Chile: preocupaciones pre y post-crisis**

Hasta 1997, con el buen desempeño de más de una década, la preocupación central respecto a la inserción chilena se refería a la calidad de su especialización comercial y sostenibilidad de la dinámica externa, para lo cual se hacían importantes esfuerzos en políticas de competitividad. El propósito de avanzar hacia una "segunda fase exportadora", al desarrollo de exportaciones de manufacturas o productos más elaborados partiendo de los recursos naturales en que Chile presenta ventajas comparativas, encontraba en el proceso de apreciación cambiaria un freno, expresado claramente en las cifras desde mediados de los noventa<sup>7</sup>. La apreciación cambiaria es atribuida en buena medida al propio éxito exportador así como al creciente ingreso de capitales, en la forma tanto de Inversión Extranjera Directa (IED) como de cartera<sup>8</sup>. El proceso de apreciación induce también un crecimiento importador que supera al de las exportaciones, redundando en un creciente y riesgoso déficit de cuenta corriente que alcanza casi un 6% en 1998.

Con la crisis, la atención pasa a centrarse en las fuertes caídas de precios de los principales productos de exportación, en promedio 15% y el cobre más de un 25% en 1998, y de los términos de intercambio del orden del 14%, con lo que las exportaciones sufren un descenso superior al 10%. El saldo comercial negativo se duplica respecto a 1997 y, por primera vez desde 1985, el intercambio comercial disminuye respecto al año anterior. Esta vulnerabilidad es fácilmente explicable por la concentración en productos y mercados que caracteriza la estructura exportadora. La minería que en 1997 representaba un 48% de las exportaciones de bienes muestra una caída de 26%, las ven-

---

7. A medida que avanzan los noventa, la idea de segunda fase empieza a vincularse también al potencial desarrollo de las exportaciones de servicios y a la creciente inversión que el país está efectuando particularmente en sus países vecinos en sectores como la energía, el comercio y sectores financieros. Sobre segunda fase ver Rosales, 1993; Díaz, 1995; y Meller, 1996.

8. El país desarrolló una regulación cautelosa al imponer un encaje a los capitales de corto plazo, que aunque luego ha ido relajándose, se reserva como instrumento disponible para defenderse de la volatilidad de estos capitales. El incremento de las inversiones es atribuido a elevadas tasas de interés y al atractivo de sectores con ventajas competitivas que experimentaron importantes reformas desde mediados de los ochenta. Sobre el efecto de las reformas, ver Moguillansky, 1999.

tas al Asia que en ese mismo año alcanzaban al 35% de las exportaciones (dentro de lo cual un 62% corresponde al sector minero) muestra una caída de 33% en 1998. Por otra parte, los procesos devaluatorios en las economías asiáticas ejercieron grandes presiones competitivas en aquellos productos que ellos exportan, y el ajuste es dificultado además por la inercia de las importaciones, que venían con un fuerte crecimiento antes de la crisis.

Las exportaciones hacia los países con los que existen acuerdos presentaron una situación mucho más matizada, ya que mientras las ventas al MERCOSUR presentan una fuerte caída, arrastradas por las condiciones desfavorables en Brasil (las exportaciones con ese destino caen en casi 20%), aquellas hacia la Comunidad Andina muestran un incremento. En estos casos, las explicaciones se hallan tanto por la existencia de acuerdos preferenciales como por la estructura de exportaciones que ellos presentan. Concretamente el 80% de las exportaciones a la Comunidad Andina son productos industriales, menos afectados por las caídas de precios de los sectores básicos, en especial mineros.

En tales condiciones, no es de extrañar que las preocupaciones se trasladaran a los temas de defensa comercial. Al respecto, cabe hacer notar que la continuación de la liberalización unilateral vino aparejada con compromisos de ampliar y ajustar los mecanismos de defensa existentes -en especial mediante la legislación sobre salvaguardias y el ajuste de la regulación antidumping- al tiempo de compensar a los sectores más vulnerables (agricultura y PYMES). Esta compensación se efectúa, no sólo por la mayor competencia que representarían los menores aranceles, sino además por la necesidad de reducir o reestructurar algunos instrumentos de fomento disponibles, para las PYMES en particular, a fin de cumplir con los compromisos multilaterales.

**149**

Durante los últimos dos años, también empiezan a discutirse las bandas de precios, instrumento implementado a inicios de los ochenta, orientado a suavizar las variaciones de precios en productos agrícolas, trigo, harina de trigo, aceites vegetales y azúcar. Un importante problema enfrentado por este instrumento es que los niveles de sobretasa alcanzados sobrepasan el arancel consolidado para este tipo de productos ante la OMC, 31.5%<sup>9</sup>. Las bandas son evaluadas negativamen-

---

9. Frente a este problema existirían dos opciones en discusión actualmente: la solicitud para obtener un *waiver* ante la OMC para superar en estos productos el nivel de arancel consolidado (opción evaluada difícil) y el uso temporal de salvaguardias. Esto último ya se ha solicitado por parte del gobierno a la Comisión de Distorsiones. Adicionalmente, para los productos lácteos, que también presentan un arancel consolidado de 31.5%, se ha aprobado recientemente la aplicación de derechos compensatorios con el objeto de proteger a los productores contra la competencia externa desleal.

te, debido a su efecto distorsionador de señales económicas, por parte de sectores industriales usuarios de tales productos como insumos en sus procesos productivos; mientras que la utilización de este instrumento es defendida por la autoridad sectorial, en virtud de las distorsiones que afectan a los productos anotados en los mercados internacionales.

## **Los indicadores de la inserción exportadora: las especificidades sectoriales y las preocupaciones estructurales**

Lo señalado en el punto anterior pone de manifiesto una preocupación de más largo plazo, que apunta a las características estructurales del proceso de inserción, y en particular a la dinámica y orientación de las exportaciones.

**Cuadro 1**  
**Chile: Concentración y diversificación exportadora**

	<b>1970</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
<b>EXPORTACIONES BIENES</b> (US\$ mill.)	1.112	3.804	8.620	15.680	14.754
Cobre (%)	76	47	46	41	34
<b>MERCADOS</b>					
Número	31	120	122	167	172
Participación en XT* (%)					
Asia	12	19	26	35	27
Unión Europea	61	33	37	28	29
América Latina (s. México)	12	17	13	19	20
NAFTA	15	24	18	16	22
<b>PRODUCTOS</b> (CUCI V.1-4d)					
Número	200	1.437	2.796	3.647	3.828
Participación en XT* (%)					
5 principales	86	59	55	47	40
10 principales	90	71	68	60	51
<b>EXPORTADORES (No.)</b>	150	2.345	4.125	5.586	5.847

**Fuente:** Díaz y Ramos (1998:78), ProChile (varios), Ministerio de Economía (1999)

\* XT= exportaciones totales

El cuadro refleja una serie de cambios estructurales ocurridos en los últimos 30 años, como el fuerte crecimiento del valor exportado<sup>10</sup>, la diversificación de mercados y de productos, el incremento en el número de exportadores y la disminución en el peso relativo de los principales productos, del cobre en particular. Sin embargo, el valor de las exportaciones sigue dependiendo de unos pocos productos y el cobre sigue representando más de un tercio de las ventas. En cuanto a los exportadores, aunque su número creciente muestra la incorporación de más agentes al proceso, resultan ser todavía muy pocos los que concentran el grueso de la actividad. Si bien se ha producido una diversificación de mercados, aparece una concentración en ciertas áreas – Asia antes de la crisis alcanzaba en torno al 35% - y actualmente tan sólo 5 países absorben cerca del 50% de las exportaciones (en 1997). Las exportaciones hacia América Latina han mostrado, por su parte, una dinámica importante, que puede explicarse tanto por la liberalización unilateral emprendida por estos países, como por los acuerdos bilaterales establecidos con éstos.

Aunque no existe una información sistemática y comprehensiva sobre las exportaciones de servicios, los indicadores disponibles muestran un significativo crecimiento y diversificación, al tiempo de una incipiente actividad exportadora en sectores más sofisticados que demandan un trabajo calificado, como por ejemplo informática, telecomunicaciones, servicios de ingeniería o de salud (Prieto, 1999)<sup>11</sup>. El proceso de inversión hacia otros países, especialmente dentro de la región, en que se expresa la internacionalización de empresas locales, ha sido particularmente creciente desde inicios de los noventa y muchas veces articulado con los también crecientes flujos hacia el país o reciclaje de flujos destinados al sector. Este proceso revela en parte el aprendizaje y especialización en rubros como energía, comercio y financieros (banca y AFPs)<sup>12</sup>.

**151**

---

10. Desde 1970, las exportaciones han más que triplicado su participación en el PIB, representando actualmente más de un tercio de éste.

11. Las cifras de Balanza de Pagos no reflejarían adecuadamente el comercio de servicios, debiendo ser complementadas con la cifras de inversión extranjera directa. También existe un componente de exportación de servicios incorporados en bienes, como es el caso de la fruta y sus requerimientos de transporte, comercialización, servicios de frío, etc.

12. Ver Calderón y Griffith-Jones, 1995; Prieto, 1999; CEPAL, 1998; Cámara de Comercio de Santiago, 1996; y Castillo y Alvarez, 1998.

Sin embargo, el principal desafío que se presenta a la dinámica exportadora es su persistente concentración en recursos naturales, lo que plantea una mayor vulnerabilidad en la demanda, por la concentración en pocos rubros, profundos ciclos en sus precios y limitadas posibilidades de crecimiento sostenido en función de la elasticidad-ingreso de este tipo de productos. Asimismo, se vinculan a este tipo de productos preocupaciones ambientales, que resultan cada vez más sensibles en el ámbito del comercio internacional. En el proceso de reestructuración de los últimos 20-30 años es posible, de todos modos, apreciar una reorientación de las exportaciones, desde los recursos naturales hacia productos de mayor elaboración como se muestra en el Cuadro 2. Donde se expone además con cierta claridad las distintas fases recorridas en esta reestructuración desde que se inició el proceso de apertura a mediados de los setenta. Estas cifras reflejan limitadamente el relativo enlentecimiento en la diversificación y crecimiento de otras manufacturas que se habría dado desde mediados de los noventa<sup>13</sup>.

---

13. Hay que considerar que 1998 resulta relativamente atípico para demostrar lo indicado, por recoger las primeras expresiones de la crisis, con la consabida reducción en la participación de recursos naturales en las exportaciones. Al respecto, ver Díaz y Ramos (1998).

**Cuadro 2**  
**Chile: Especialización-reestructuración exportadora**  
**Grandes fases**

CATEGORIAS	1975	1985	1995	PROMEDIOS		
				1998	1990 1994	1994 1998
TOTAL						
EXPORTACIONES (US\$ mill.)	1.590	3.807	16.039	14.895		
<b>COBRE</b>	<b>54</b>	<b>47</b>	<b>40</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>38</b>
<b>MATERIAS PRIMAS</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>13</b>
-Otros minerales	18	15	8			
.Forestales	1.5	2	4			
-madera serrada	1	1	2			
-chips	0	0	1.5			
<b>RRNN* 1er.</b>						
<b>PROCESAMIENTO</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>25</b>
-Pesqueros	2	8	7			
-harina de pescado	2	7	4			
-salmón y trucha	0	0	3			
-Agrícolas (sector frutícola)	5	11	8			
Celulosa	4	4	8			
<b>RRNN* 2°.</b>						
<b>PROCESAMIENTO Y OTRAS MANUFACTURAS</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>23</b>
-M.origen Forestal	3	3	4			
-Impresos	0	0	1			
-Papel y otros	2	1	1			
-Industrias	4	5	9			
Alimentos						
-Bebidas y tabacos	0	1	1			
-Productos Químicos	3	2	3			
-P.metálicos, Eléctricos, transportes	1	1	3			

**153**

**Fuente:** Díaz y Ramos (1998:78), ProChile (varios años), Ministerio de Economía (1999).

\* RRNN = Recursos Naturales



La especialización en recursos naturales, se ha convertido en un prolífico campo de discusión respecto a estrategias y políticas a seguir, puesto que a estas exportaciones se asignan varias características "no deseadas". Entre tales características se ha hecho referencia a su bajo valor agregado y uso de tecnologías simples, vulnerabilidad a los shocks externos, pocos encadenamientos intersectoriales, salarios bajos y poca capacidad de generación de empleo. Diversos argumentos matizan estas apreciaciones tanto con experiencias concretas en sentido contrario como con la necesidad reconceptualizar o reevaluar algunos indicadores (Díaz y Ramos, 1998; Meller, 1996). No obstante, de esta discusión surgen importantes elementos para la formulación de reorientaciones estratégicas, que eran necesarias antes de la crisis y con mayor razón después de la misma.

## **Las fases de la reforma comercial chilena**

Antes de llegar a la discusión sobre estrategia, cabe una apretada referencia a las orientaciones de políticas implementadas en los últimos 25 años.

### ***a) Reformas estructurales y política comercial***<sup>14</sup>

El paso de un modelo de sustitución de importaciones a uno de apertura global, fue generado en primer lugar por una reforma comercial radical implementada desde mediados de los setenta, que redujo fuertemente niveles y dispersión tarifaria, así como las medidas no tarifarias. La disminución del sesgo antiexportador sumado a la acumulación de capacidades existentes antes de la reforma, en cuya gestión el Estado había tenido un rol protagónico, inducen un notable crecimiento exportador en la segunda mitad de los setenta. Concluye esta etapa – 1974-1979 - con un arancel fijo de 10%, la fijación del tipo cambio con fines de estabilización, un importante crecimiento de la economía entre 1976 y 1981 y una impactante caída del producto gatillada por la crisis internacional de 1982-83. A partir de ese momento, la autoridad revierte la rebaja arancelaria, aunque persiste un sólo nivel tarifario que alcanza al 35%, para retomar la senda liberalizadora sólo en 1985.

---

14. Existe abundante material de análisis de todo este proceso, entre el cabe destacar: Ffrench-Davis y otros, 1992; Meller, 1993; Pietrobelli, 1993; y CEPAL 1995. Ver también CEPAL 1994 para la segunda etapa de reformas.

La nueva etapa de reforma comercial "moderada", complementada con una estrategia más activa de promoción de exportaciones, se acompaña de otras reformas estructurales de la economía, en particular una segunda etapa de privatizaciones en sectores no transables e incentivos a la inversión que empujaron el sostenido crecimiento iniciado en la segunda parte de los ochenta<sup>15</sup>. Entre tales incentivos, aquellos dirigidos a la inversión extranjera -DL 600 y capítulo XIX, que favorecieron sectores de minería, industria forestal y de servicios- indujeron importantes procesos de reestructuración y aumentos productividad<sup>16</sup>. Por su parte, el aprendizaje de la crisis indujo una nueva etapa de regulación del sistema financiero, lo que contribuyó además a sostener la reforma.

***b) La política "lateral" de los noventa: contexto de regionalismo abierto***<sup>17</sup>

El primer gobierno de los noventa definió una reorientación en su estrategia de inserción internacional, en el marco de un resurgimiento del regionalismo y constitución de grandes bloques -Unión Europea, bases del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)- y de la recuperación democrática, que posibilita y demanda una reinserción política y económica. El argumento principal para este cambio, que se traduce en la búsqueda de acuerdos comerciales con diversos socios comerciales, es la necesidad de profundizar la apertura con instrumentos que permitan logros más rápidos o profundos que los obtenidos por la apertura unilateral y el avance multilateral, y que se suman a estas modalidades. Con este tipo de acuerdos, además de los efectos estáticos previsible -de creación y desviación de comercio<sup>18</sup>- se pretende alcanzar efectos dinámicos producto del aumento en el tamaño de mercado, lo que induciría economías de escala y aprendizaje, y mercados ampliados que constituyen un aliciente a la IED.

---

15. Ver Moguillansky, 1999.

16. Esta inversión llegó a constituir más del 20% de la formación bruta de capital fijo en el período 1987-89 (Calderón y Griffith-Jones, 1995).

17. Saez y Valdés (1999) utilizan la idea de "política comercial lateral" para referirse a la política de acuerdos implementada por Chile durante los noventa. Varias de las ideas presentadas en este punto proceden de ese artículo y de Agosin, 1997. Ver también Pizarro, 1994 y van Klaveren, 1998.

18. La desviación que induciría esta apertura resultaría reducida por el bajo nivel arancelario NMF, porque los acuerdos se suscriben con los principales socios y porque existe una estructura de importaciones diferenciada según los socios.

Por su parte, al orientar la apertura hacia países de la región, de similar desarrollo al chileno, se lograría el ingreso de bienes o servicios más elaborados y por tanto con mayor impacto en la economía nacional, lo que resultaría funcional a la segunda fase exportadora<sup>19</sup>. Asimismo, puede aprovecharse la proximidad geográfica y cultural que presentan los mercados vecinos, minimizando el sesgo en contra del comercio intrarregional que muchas veces presentan las condiciones de infraestructura, comercialización o comunicación. Se espera además de estos acuerdos, que induzcan mayores ritmos en la armonización de normas y una disminución en los costos de transacción para los negocios internacionales. Finalmente, en el acuerdo con el MERCOSUR existen al mismo tiempo propósitos de acercamiento político, que se expresa en la participación en diversas instancias de coordinación del bloque y en la búsqueda de posiciones comunes que permitan negociaciones conjuntas hacia el ámbito extra regional.

Conforme a esta nueva orientación, desde 1991 en adelante el gobierno ha suscrito acuerdos bilaterales con nueve países y dos bloques de integración -MERCOSUR y Unión Europea- y participa de negociaciones y compromisos pluri y multilaterales en ALADI, APEC, ALCA y OMC. Todos los acuerdos comparten objetivos básicos, como son, establecer un espacio económico ampliado en términos de bienes, servicios y factores; ampliar, diversificar y facilitar el intercambio comercial; alcanzar disciplinas comerciales que aseguren el adecuado acceso a mercados; y estimular inversiones. Sus diferencias en amplitud, niveles y profundidad de los compromisos depende en gran medida de la trayectoria de las relaciones con los socios (Ver recuadro adjunto).

#### **Acuerdos bilaterales de Chile**

Los acuerdos bilaterales y su fecha de entrada en vigencia es como sigue: Bolivia (1993), Canadá (1997), Colombia (1994), Ecuador (1995), MERCOSUR (1996), México (1992 y 1999), Perú (1998), Unión Europea (1996) y Venezuela (1993). La mayoría de ellos son Acuerdos de Complementación Económica (ACE en nomenclatura ALADI), que propenden a constituir Zonas de Libre Comercio, mientras los de Canadá y México/1999 corresponden a Tratados de Libre Comercio (TLC), de mayor amplitud temática y normativa. El acuerdo de alcance parcial con Cuba, firmado en 1998, aún no entra en vigencia. Con casi todos los países se han firmado además Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPIs). Al mismo tiempo de trabajar en las profundizaciones o ampliaciones temáticas de varios de tales acuerdos, el gobierno ha firmado un acuerdo marco con Centroamérica y se encuentra negociando actualmente con Corea. [FUENTE: Direcon, 1998].

19. Mientras en el total de las exportaciones la industria representa del orden de un 33%, en las ventas al MERCOSUR y la Comunidad alcanza cerca de 60% y 80% respectivamente. Estos mercados alcanzan cerca del 20% de las exportaciones nacionales (Cifras tomadas de ProChile, 1998)

Es difícil evaluar los resultados de este esfuerzo en términos de comercio, puesto que su evolución no depende sólo de las preferencias establecidas, ya que condiciones macroeconómicas, coyunturales o cambios estructurales de los países socios pueden incidir fuertemente sobre magnitud y dirección de los flujos<sup>20</sup>. Asimismo, y como ya se indicara, los efectos comerciales de los acuerdos, son sólo una parte de los resultados esperados. Con todo, el resultado más visible es la existencia de aranceles diferenciadas y menores al vigente (actualmente 9%), según país de procedencia de las importaciones<sup>21</sup>. Más importante todavía resulta el claro incremento y diversificación de exportaciones en los noventa hacia los socios con acuerdos y la contribución de varios de estos flujos, por ejemplo hacia México y la Comunidad Andina, en la reducción de los efectos negativos de la reciente crisis.

### ***c) Continuando la apertura unilateral***

La reorientación marcada en el apartado anterior respecto a una apertura negociada no reemplaza la continuación del proceso de apertura unilateral, que ya en 1991 se había expresado en una rebaja arancelaria de 15 a 11%. En 1998 se decide una nueva disminución por medio de un proceso gradual entre 1999 y 2003, de 11 a 6%. Esta decisión fue el resultado de un largo proceso de negociaciones entre los agentes económicos domésticos como se anota a continuación.

**157**

La idea de continuar con la rebaja arancelaria surge con fuerza a raíz de las negociaciones del acuerdo con el MERCOSUR durante 1996. Entre los argumentos que apoyaban la iniciativa se encuentran el proceso de apreciación que estaba viviendo el país desde inicios de los noventa, la potencial desviación de comercio que los acuerdos podían inducir y la conveniencia de señalar que el país continuaba dentro de una estrategia de apertura. Luego de debates que vinculaban esta rebaja arancelaria con una reforma tributaria, que sería finalmente pospuesta sin fecha definida, la discusión fue retomada en 1998, antes de empezar a sentir los efectos más notorios de la crisis, frente a la profundidad que estaba tomando el proceso de apreciación cambiaria.

---

20. Una exhaustiva evaluación realizada sobre los efectos del acuerdo con el MERCOSUR en la industria chilena mostraba el tipo de cautelas y conclusiones a que puede arribarse preliminarmente (Meller y Donoso, 1998). Distintos enfoques sobre evaluaciones se recogen en el libro citado y en Sáez y Valdés, 1999. Ver también Agosin, 1997.

21. Por ejemplo, de acuerdo a cifras de la Cámara de Comercio de Santiago de septiembre de 1999, con un arancel vigente del 10%, el promedio efectivo fue de 7.8%; mientras que las importaciones de América Latina ingresaban al país con un arancel promedio de 4.3%.

Las discusiones que tienen cabida posteriormente, giran en torno a: (i.) el ritmo o gradualidad de la desgravación<sup>22</sup>, (ii.) la homogeneidad intersectorial en tiempos y niveles<sup>23</sup>, (iii.) su oportunidad, habida cuenta de los efectos de la crisis, y, (iv.) un requisito de compensación tributaria, por los menores ingresos fiscales de recaudación. Los grupos potencialmente más afectados por la rebaja - agrícola y PYMES - fueron también los más activos en la discusión. Respecto a ellos, fueron establecidas algunas compensaciones en cierta medida financiadas con los recursos liberados del desmantelamiento de instrumentos para el ajuste a compromisos multilaterales. También fueron definidos compromisos tendientes a perfeccionar los mecanismos de defensa comercial<sup>24</sup>.

### **Aspectos institucionales y opciones de desarrollo comercial**

Es interesante notar que durante el prolongado proceso descrito como reforma comercial, incluyendo las reorientaciones de los noventa, ha sido aplicada una variedad de instrumentos y no sólo la liberalización arancelaria o de barreras no arancelarias. En el desempeño comercial observado han jugado un importante rol un conjunto de otras reformas, fuera del ámbito estrictamente comercial, iniciadas a mediados de los ochenta. El manejo del tipo de cambio ha sido también un aliciente al desarrollo exportador en determinados períodos y la promoción de exportaciones a través del desarrollo institucional de ProChile, intensificada con varios instrumentos diseñados a mediados de los ochenta - reintegro simplificado por ejemplo - y perfeccionada en los noventa para cubrir diversas etapas del proceso exportador. Figuran también las políticas y esfuerzos de transferencia tecnológica, con un rol muy importante de la Fundación Chile, y más en general aquellas políticas de competitividad concebidas de un modo integral en los noventa. Estas políticas consideran, tanto los esfuerzos tecnológicos y de política industrial -respecto a la PYME en particular-, como aquellos regulatorios e institucionales<sup>25</sup>.

---

22. La propuesta del Ejecutivo consideraba la rebaja de tres puntos el primer año y un punto adicional en los dos años siguientes

23. La discusión sobre homogeneidad, ausente desde hace mucho tiempo en los debates sobre política comercial en Chile, considera la existencia de "perforaciones" ya presentes en el arancel, tanto por los acuerdos comerciales, como por algunos instrumentos específicos: bandas de precios agrícolas, reducción del pago de derechos de importación de bienes de capital, liberalización de productos informáticos.

24. Todos estos compromisos quedan establecidos en la Ley de reforma arancelaria, No. 19589 del 28 de octubre de 1998.

25. Sobre estos temas ver Labarca, 1997. Las especificidades sectoriales de la política y sus efectos pueden verse en Pietrobelli, 1993; Meller y Sáez, 1995 y CEPAL, 1993.

Ese conjunto de políticas y reformas que han conducido a un dinámico desempeño del sector externo, han tenido aparejado un proceso reestructuración y aprendizaje organizacional tanto al interior de diversos agentes económicos – público y privado – como en sus relaciones. Instituciones como ProChile y CORFO, por ejemplo, reflejan nuevas modalidades de articulación público-empresarial donde operan crecientemente los criterios de asociatividad, financiamiento compartido y prescindencia gradual del Estado. La coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con gremios empresariales, particularmente en las negociaciones y gestión de los acuerdos, es otro ejemplo de este aprendizaje. Sin embargo, la ausencia de actores laborales, la participación más visible de parlamentarios y mayores discusiones dentro cadenas productivas, como las producidas en torno a las bandas de precios y a la defensa comercial, revelan un campo de creciente complejidad de relaciones y de ajustes aún en curso en los mecanismos organizacionales<sup>26</sup>.

La institucionalidad y los instrumentos irán redefiniéndose en la medida que vaya precisándose una estrategia para mejorar la calidad inserción, en el entendido que esto significa avanzar hacia la especialización en bienes y servicios que sustenten salarios reales más elevados para capas crecientes de la población (Agosin y Ffrench-Davis, 1998). Si bien existe consenso entre analistas y decisores sobre la importancia de definir mejor las orientaciones que esta estrategia debería tener, existe menos acuerdo sobre su contenido preciso. Recogiendo las opciones que se visualizan a partir de la experiencia nacional, Díaz (1995) y Agosin (1998) han sistematizado las posibles estrategias del modo siguiente.

Díaz planteaba tres modelos con distintas implicancias en términos de especialización y políticas: i.) "neoliberal", que supone la desregulación de la cuenta capitales, configurando una especialización en exportaciones primarias y de servicios (eventual centro financiero) y que plantea dudas al autor sobre los efectos distributivos que conllevaría; ii.) "asiático", con énfasis en política industrial, que llevaría a un mayor desarrollo de manufacturas, pero que enfrentaría dificultades respecto a las normas multilaterales del comercio. Este modelo supone un Estado fuerte y una mayor disponibilidad de recursos; iii.) "nórdico" (o escandinavo), que supone una política de promoción de *cluster* a fin de acelerar la tendencia a conformar encadenamientos en torno a los recursos naturales en que Chile presenta ventajas comparativas<sup>27</sup>.

---

26. Montero y Federici, 1997; Robledo, 1997 y Silva, 1999, profundizan en estos aspectos.

Agosin, por su parte, contrapone la segunda fase exportadora, que estaría desdibujándose y requiere de políticas activa para su concreción<sup>28</sup>; con una especialización primaria y de servicios, y una de cuyas variantes es la posibilidad de conformar un centro financiero internacional. El autor evalúa como desafíos importantes la desaceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales, el proceso de apreciación y las nuevas disciplinas internacionales que el país debe asumir por su participación en diversos acuerdos. Entre las opciones, plantea la generación de apoyos a la actividad exportadora y/o rebajas arancelarias para el desarrollo de competitividad. Tales apoyos debieran orientarse al desarrollo de externalidades como la innovación y adaptación de tecnologías, capacitación y educación superior, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa y desarrollo del mercado de capitales. En esta estrategia plantea la necesidad de reconsiderar la selectividad, tomando en cuenta criterios más globales a priorizar en el fomento exportador.

En un trabajo compartido, ese mismo autor se refiere a la encrucijada planteada por el proceso de apreciación que reflejaría el agotamiento de la liberalización unilateral en lo comercial, en la inversión extranjera y en el campo financiero; enfatizando por tanto la necesidad de políticas activas expresadas en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos funcionales al desarrollo, en la necesidad de completar mercados y en la promoción de negociaciones bilaterales selectivas que contribuyan al desarrollo de ventajas competitivas. En esta propuesta, aparece la necesidad de un enfoque integral de política económica que supere el ámbito de la política comercial, y donde se revalorice el rol del Estado debido a la necesidad de superar fallas de mercado con el objeto de profundizar el proceso internacionalización (Agosin y Ffrench-Davis, 1998).

Detrás de la mayoría de estas propuestas subyace el objetivo de lograr que el proceso de inserción constituya persistentemente un motor del crecimiento. Si esta es de por sí una meta difícil de alcanzar, bastante más difícil es todavía definir la estrategia que, no sólo apunte en ese sentido, sino además contribuya a mejorar la calidad de la inserción en los términos socialmente inclusivos que nos proponían los autores recién citados.

---

27. Esta idea tiene mayor desarrollo en el artículo posterior del autor con Joseph Ramos (Díaz y Ramos, 1998).

28 A la idea de exportaciones de mayor valor agregado, se suman básicamente las del desarrollo de servicios y del proceso de internacionalización de empresas chilenas.

## **Bibliografía**

- Agosin, Manuel (1997), *Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects*. Documento CEPAL, LC/R.1782, diciembre. Santiago.
- Agosin, Manuel (1998), *Políticas para fortalecer la inserción internacional de la economía chilena. Reflexiones para el debate*. Santiago, junio (Presentación en Agenda 2010 del Foro de Desarrollo Productivo)
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (1998), "La inserción internacional de Chile. Experiencias recientes y desafíos". En Cortázar y Vial (eds.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- Calderón, Alvaro y Stephany Griffith-Jones (1995), *Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos*. CEPAL, Documento de Trabajo No. 37, Santiago
- Cámara de Comercio de Santiago (1996), *La exportación de servicios en Chile: diagnóstico preliminar*. Santiago
- Castillo, Mario y Raúl Álvarez (1998), "El liderazgo en las grandes empresas en Chile". En Peres (coord.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Siglo XXI-CEPAL, México
- CEPAL (1993), "La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación". *Estudios e Informes de la CEPAL N° 84*. CEPAL, Santiago
- CEPAL (1994), - *El crecimiento económico y su difusión social: El caso de Chile de 1987 a 1992*. Documento LC/R.1483, diciembre
- CEPAL (1995), *Apertura y crecimiento en Chile y Uruguay: hacia un análisis comparativo*. Documento CEPAL LC/R.1589.
- CEPAL (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. LC/G.2042-P, diciembre*. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.98.II.G.14
- CEPAL (1999), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 1999*. Documento Informativo, 16 de diciembre, Santiago.
- CEPAL (varios años), *Panorama de la Inserción Internacional (Ediciones 1996-1998)*. CEPAL, Publicación anual, Santiago.
- Díaz, Alvaro (1995) *La industria chilena entre 1970-94: de la sustitución de importación a la segunda fase exportadora*. Documento CEPAL LC/R.1535. CEPAL/CIID (CAN), Santiago, junio.
- Díaz, Alvaro y Joseph Ramos (1998), "Apertura y competitividad". En Cortázar y Vial (eds.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas*



- cas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- DIRECON (1998), Relaciones económicas internacionales de Chile. *Estudio N° 1*, septiembre. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- DIRECON (1999), *Chile frente a la Ronda del Milenio*. Santiago, noviembre.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Dolmen Ediciones, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo y otros (1992), "Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia de Chile 1973-1989". En *Pensamiento Iberoamericano No. 21*, ICI-CEPAL.
- Fischer, Ronald (1998), *Las nuevas caras del proteccionismo*. Dolmen Ed., Santiago de Chile.
- Labarca, Guillermo (1997), *Las políticas de desarrollo productivo en Chile*. En Peres, W. (coord.): *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Editorial Siglo XXI, México.
- Meller, Patricio (1993), *Economía Política de la apertura comercial chilena*. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 5, Santiago, abril.
- Meller, Patricio (1996), *La segunda fase exportadora chilena: elementos para el debate*. Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039, marzo.
- Meller, Patricio y Raúl Sáez (1995) - "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno". En Meller, P. y R. Sáez (Eds.): *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*. CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Meller, Patricio y Rodrigo Donoso (1998), *La industria chilena y el MERCOSUR*. Dolmen y DII/Universidad de Chile, Santiago
- Ministerio de Economía (1998), *Plan de desarrollo de la competitividad - Chile 1998-2003 (Propuesta)*. Santiago, enero.
- Ministerio de Economía (1999), *Indicadores de competitividad internacional de Chile, 1990-1998*. Departamento de Estudios, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*. FCE-CEPAL, Santiago.
- Montero, Cecilia y Jimena Federici (1997), *La inserción comercial de Chile en el mundo: un caso de cooperación entre empresarios y gobierno*. Santiago, agosto.

- OMC (1997), *Examen de las políticas comerciales: Chile*. Informe de la Secretaría. Documento WT/TPR/S/28, agosto.
- Pietrobelli, Carlo (1993), "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile". En *Estudios e Informes de la CEPAL N° 84: La transformación de la producción en Chile*, cuatro ensayos de interpretación. CEPAL, Santiago.
- Pizarro, Roberto (1994), *Contenido y significación económica de los acuerdos de complementación económica de libre comercio*. Santiago, febrero.
- Prieto, Francisco (1999), *Chile y el GATS 2000, hacia la liberalización efectiva del comercio servicios. Propuestas para la acción*. DIRECON/ Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, diciembre.
- PROCHILE (varios años), *Análisis de las exportaciones chilenas*. Santiago.
- Robledo, Marcos (1997), "Sector privado, política exterior y estrategia de inserción económica internacional". En Milet, P. y otros (eds.): *Chile – MERCOSUR: una alianza estratégica*. Ed. Los Andes – FLACSO, Santiago.
- Rosales, Osvaldo (1993), *Desafíos de la segunda fase exportadora*. Papeles de Trabajo No. 21. Corporación Tiempo 2000/PEP. Santiago, octubre.
- Saez, Sebastián y Juan Gabriel Valdés (1999), "Chile y su política comercial 'lateral'". En *Revista de la CEPAL No. 67*. Santiago, abril 1999.
- Silva, Verónica (1998), Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación. Borrador para comentarios. Santiago - octubre.
- Silva, Verónica (1999), "Política comercial y relación público-privada en Chile durante los noventa". En Muñoz, O. (Ed.): *Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile* (por aparecer). Santiago.
- Van Klaveren, Alberto (1998), "Inserción Internacional de Chile". En Toloza y Lahera: *Chile en los noventa*. Presidencia de la República - Ediciones Dolmen, Santiago.



# ***Chile: cambio político e inserción internacional 1964 - 2000***<sup>1</sup>

**Francisco Rojas Aravena<sup>2</sup>**

Tanto la mirada a la historia como la proyección del futuro muestran la importancia que posee el sistema internacional en los condicionamientos y oportunidades para los países en desarrollo. La vida en la comunidad internacional impone una lógica que va más allá de las circunstancias geográficas. Aún un país "isla" como Chile está fuertemente condicionado con los cambios y circunstancias del sistema global.

Por lo anterior es fundamental destacar la estrategia de inserción internacional desarrollada por el país en cada etapa histórica. De igual manera, es necesario evaluar el cambiante peso que poseen los actores en el proceso decisorio. Así también es necesario dimensionar los efectos domésticos de los cambios en el sistema internacional y como dichas transformaciones pueden afectar los posicionamientos regionales e internacionales. En este marco la visión de los líderes es fundamental.

En este trabajo busco entregar una visión general sobre la política exterior chilena desde la década del sesenta hasta fines de la década del noventa. La línea argumental central señala que pese a los grandes cambios y a los distintos métodos utilizados, hay una persistencia en los objetivos de la política exterior chilena a lo largo de este período.

---

1. Este trabajo corresponde a la versión editada de la presentación en el Seminario "From Frei to Frei: Perspectives on Chile over Three Decades", organizado por el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford, California, en conjunto con la Fundación Frei de Chile. Abril de 1997.

2. Director, FLACSO-Chile. Co-Director Programa Paz y Seguridad en las Américas. Profesor Universidad de Stanford, Santiago

do. Es más, muchas de las ilusiones y los anhelos de Frei padre se concretizaron en la presidencia de Frei hijo. Muchas de las esperanzas integradoras de carácter latinoamericano de los años sesenta comienzan a cristalizarse de manera efectiva en los noventa.

## **Un sentido de urgencia**

**CHILE: CAMBIO POLÍTICO...**

La mirada histórica y su comprensión presente muestra que más allá de las continuidades y cambios ha existido un "sentido de urgencia" para actuar en el sistema internacional. Ello se relaciona con la percepción internacional de gran inestabilidad latinoamericana y la urgencia de cambios profundos que fue el motivo central a inicios de la década del sesenta. Más aún, la urgencia por los cambios llevó a que el desarrollo político chileno sufriese una mutación acelerada. Las últimas tres décadas han sido de profundo cambio. Este se vinculó a los proyectos políticos domésticos de tendencias distintas y polarizantes que se gestaron e impusieron en el país desde mediados de la década de los 60 hasta fines de los '80.

**166**

En los años sesenta cuando se visualizaba a América Latina se la percibía como una región que estaba ante el umbral de la revolución. Era una revolución inevitable. La estructura social, el desarrollo económico, la marginación y el marco de la guerra fría obligaban a cambios estructurales. El Presidente John F. Kennedy señalaba que: "los que hacen imposible la revolución pacífica harán inevitable la revolución violenta". De allí que en el caso chileno las transformaciones estructurales propugnadas por Eduardo Frei Montalva y el Partido Demócrata Cristiano fuesen presentados en oposición a las que paralelamente efectuaba Fidel Castro en Cuba. La revolución chilena sería una revolución en libertad.

El proyecto político liderado por Salvador Allende fue interpretado como una expresión del nacionalismo revolucionario latinoamericano, cuyas expresiones más significativas fueron los gobiernos de Juan José Torre en Bolivia; Velasco Alvarado en Perú; el general Omar Torrijos en Panamá; y en neoperonismo de Campora en Argentina. La idea fuerza se basaba en la existencia de un destino común que propugnaba por el cambio revolucionario de la sociedad, en el sentido de cambiar las estructuras fundamentales. El objetivo central consistía en asegurar la independencia económica. Para ello se reafirmaba el nacionalismo latinoamericano y la solidaridad regional como forma de expresión antiimperialista.

El proyecto autoritario del general Pinochet en el ámbito de su inserción internacional definió una política con un alto nivel ideológico: un proyecto anticomunista irreductible. Este incluso buscaba demostrar los errores que cometía occidente en su lucha frente al comunismo. También este proyecto destacaba un sentido de urgencia sobre la necesidad de adoptar esta posición ideológica combativa en el sistema internacional.

A inicios de la década del noventa en Chile se vuelve a percibir que se presenta una oportunidad histórica única para el desarrollo del país. Ella se liga indisolublemente a los cambios generados con la posguerra fría. El tránsito de las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado posibilita una nueva oportunidad a los países latinoamericanos y, dentro de ellos, Chile aparece con una oportunidad inmejorable.

La América Latina de los años noventa es percibida como una región estable y con potencialidades de crecimiento. El retorno a la democracia en el conjunto de los países sudamericanos, el restablecimiento de la paz en Centroamérica, conjuntamente con el incremento de la integración en toda la región, fundamentan esta percepción de mayor estabilidad.

167

Cabe destacar que esta visión se reconoce en forma simultánea a la expresión de voluntad política de cambio que está presente en todos los gobiernos de la región. Pero el marco y orientación de este cambio está definido por el contexto democrático. En los años noventa la democracia aparece mucho más afincada en las Américas que en cualquier otra etapa anterior.

América Latina, pese a sus grandes contrastes, a la persistencia de dualidades y polarizaciones al interior de sus sociedades nacionales, aparece como una región estable en el mundo. En la región no se presentan conflictos étnicos de significación. En América Latina tampoco se producen choques y enfrentamientos como producto de diferencias religiosas o de carácter cultural como se aprecian en otras áreas del mundo en esta etapa de posguerra fría. Lo anterior contribuye a consolidar una mayor estabilidad.

El sistema internacional se caracteriza al finalizar el siglo XX por la dicotomía, globalización / fragmentación<sup>3</sup>. En esta dinámica la tendencia cen-

---

3. James N. Roseman, "New Dimensions of Security. The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics". En: *Security Dialogue*, Vol. 25, 1994.

tral en América Latina es la integración. Al analizar la voluntad política, los cursos de acción, las decisiones de los actores relevantes se percibe que la voluntad integradora y la generación de mecanismos para operacionalizarla es lo que caracteriza a las Américas.

En el sistema internacional América Latina también genera estabilidad. América Latina por sus decisiones en el ámbito de la paz y la seguridad internacional, por la búsqueda de una apertura económica global y por sus acuerdos de integración, transfieren estabilidad al sistema global. Esta situación contribuye a que todos y cada uno de los países representen un menor grado de riesgo. En el mundo global la imagen país se confunde con la imagen región. En este sentido, lo que ocurre en el conjunto de América Latina afecta de manera directa a los acontecimientos en cada uno de los países. En efecto, situaciones complejas como la tensión y el enfrentamiento en la frontera ecuatoriano-peruana, generan una imagen de inestabilidad más general que la de sólo el área fronteriza o de ambos países. Estas imágenes de carácter regional poseen un impacto directo sobre la inversión extranjera y la capacidad de gobernabilidad democrática. Es por esta razón que para consolidar de manera definitiva la estabilidad en los temas tradicionales de la seguridad internacional en las Américas, es necesario superar las diferencias territoriales persistentes. Es necesario resolver los puntos de delimitación limítrofes que impiden generar plena certidumbre a la soberanía territorial estatal a lo largo de las Américas. Resuelto este proceso se podrá avanzar de manera sustantiva en el abordaje de las nuevas demandas que establece el creciente proceso de complementación e integración política y económica<sup>4</sup>.

### **Tres revoluciones en una generación**

La vida política chilena ha tenido una gran intensidad en las últimas tres décadas. La polarización prevaleció entre los años sesenta y los años noventa. Sin embargo, desde fines de la década de los ochenta, se inició una nueva etapa, pues comenzó un prolongado proceso de transición a la democracia, el que a partir del reconocimiento de la intensidad y profundidad de los cambios en las décadas anteriores ha puesto el acento en la construcción de consensos.

---

4. Francisco Rojas Aravena, "América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones de conflicto vinculados a la soberanía territorial", trabajo preparado para "The Council of Freely Elected Heads of Government" y la conferencia "Agenda for the Americas for the 21st Century". Carter Center, Atlanta, April 28-29, 1997.

Al analizar las tres últimas décadas se evidencian concepciones distintas sobre la forma de organizar la sociedad y establecer sus vinculaciones internacionales. En cada uno de los grandes procesos políticos desarrollados bajo los rótulos de "revolución en libertad", "revolución socialista con sabor a empanadas y vino tinto", "contrarrevolución por una democracia protegida", aparecen formas distintas de percibir el sistema internacional y sus efectos en el país. Procesos y decisiones contradictorios en cortos lapsos de tiempo se desarrollaron como producto de esta situación, afectando a conceptos cruciales para el ordenamiento e institucionalidad global y la convivencia entre sus ciudadanos. En estos treinta años se desarrollaron con fuerza concepciones distintas sobre democracia y derechos humanos, sobre el sistema económico, sobre las relaciones civiles-militares, sobre la estructura estatal, sobre las alianzas internacionales. Todo lo anterior generó una gran polarización valórica en la cual el espacio era sólo para imponer y no para construir perspectivas conjuntas. El gran giro histórico fue el que produjo la transición iniciada en 1988.

Chile tuvo un proceso político muy agitado que lo llevó a un alto grado de polarización. Este país vivió tres revoluciones en menos de una generación. Desde mediados de la década del sesenta la orientación política central fue la "revolución en libertad"; a inicios de los setenta se buscó establecer "una revolución socialista con sabor a empanadas y vino tinto" y a mediados de los setenta se estableció una "contrarrevolución capitalista". Cada uno de estos procesos significó cambios profundos en la estructura social, económica, política y cultural del país. No obstante, ninguno de los procesos de cambio mencionados contaba con el consenso mayoritario y no se construyeron alianzas estables sobre la base de los intereses del mayor número. La institucionalidad no resistió el nivel de tensión generado. La clase política no estableció los espacios, ni los mecanismos de resolución de conflicto, ni los acuerdos necesarios para conducir el proceso en un marco constitucional<sup>5</sup>.

En este período surgieron diversas concepciones sobre la democracia, el sistema político, económico, social y cultural del país. Particularmente importante es visualizar la distinta conceptualización sobre la democracia y la forma de inserción internacional<sup>6</sup>.

---

5. Alfredo Rehren, A. (1997) "La redemocratización en Chile", en <http://lasa.international.pitt.edu>

6. Alberto Díaz, Cristina Hurtado, et.al. *Tierra de Fuego. Transformaciones en Chile durante el Último Cuarto de Siglo*. Impreso en Nielol S.A. Santiago, 1992.



## **El gobierno de Eduardo Frei Montalva**

En la revolución en libertad el concepto esencial fue establecer una "democracia integrativa". En su operacionalización tres aspectos fueron los centrales: a) el humanismo cristiano que ubica al hombre en el centro del quehacer; b) una conciencia de la élite gubernamental del progresivo carácter de la marginalidad social que caracteriza al subdesarrollo y la alta conflictividad que genera; y, c) el respaldo sustancial a las instituciones democráticas. Eduardo Frei definía a la revolución en libertad como la única opción para el país, en la cual se efectuarían cambios estructurales y se mantendría el sistema democrático. Las alternativas eran o una revolución marxista o una defensa conservadora del capitalismo.

El desarrollo político en el período 1964-1970 apuntó de manera principal a generar formas que permitiesen incorporar a los sectores marginados al sistema económico, cultural y político del país. Las perspectivas nacionales se confrontaban con el modelo de desarrollo social generado por la revolución cubana. Las perspectivas chilenas se ubicaban coincidentemente con los grandes lineamientos de la Alianza para el Progreso.

En este período en el ámbito de las relaciones civiles-militares comenzaron a manifestarse tensiones muy significativas que estaban latentes en la sociedad chilena. La principal manifestación correspondió al acuartelamiento del regimiento Tacna (1969). Las reivindicaciones apuntaban esencialmente a algunos aspectos económicos y profesionales.

En el ámbito de la política exterior el gobierno de Eduardo Frei Montalva apareció como un contrapunto a la revolución cubana. El diseño político de la democracia cristiana estructurado en torno a una revolución estructural capaz de generar un capitalismo nacional con rostro humano, coincidía con una visión desarrollista. La expresión de dicha política impulsada por Estados Unidos fue la Alianza para el Progreso. La Alianza fue el pivote en torno al cual se estructuró la política norteamericana hacia el conjunto de América Latina.

El proyecto político central se definió como "la revolución en libertad", es decir un proceso de transformaciones estructurales en el marco de una sociedad que construye su futuro en un sistema democrático. La revolución en libertad se ubica de esta manera en una perspectiva oc-

cidental en lo político, pero crítica del capitalismo en lo económico. En la visión del sistema económico internacional se evidenciaba una fuerte influencia del pensamiento de Raúl Prebisch, líder intelectual de CEPAL y una ligazón con la teoría de la dependencia.

Durante el mandato del presidente Frei se universalizaron las relaciones diplomáticas, estableciéndose vínculos políticos y diplomáticos con la Unión Soviética y otros países de Europa central y del este. Sin embargo, no se reanudaron relaciones diplomáticas con Cuba. En cumplimiento de las resoluciones y compromisos de la novena reunión de Cancilleres, en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el gobierno de Jorge Alessandri rompió relaciones con el gobierno cubano. La racionalidad de esta decisión se fundamentó en el fiel y exacto cumplimiento de los tratados y el respeto por los acuerdos que dentro de sus disposiciones se adoptan democráticamente por las mayorías necesarias. Esta decisión tuvo una fuerte oposición en los distintos partidos políticos de centro y de izquierda en Chile. Radomiro Tomic, importante dirigente político de la democracia cristiana señaló que dicha decisión constituía un error político y que entregaba la política exterior continental a los Estados Unidos<sup>7</sup>. Esta opinión expresaba la preocupación por el margen de maniobra del país en el ámbito internacional. La reanudación sólo llegaría con la asunción de Salvador Allende al gobierno. Fueron rotas, nuevamente, en forma paralela al golpe de Estado de 1973 y sólo se restablecieron en 1994. Cuatro años antes, durante el gobierno de Aylwin se habían restablecido relaciones.

**171**

El cambio estructural más significativo impulsado por el gobierno de Frei Montalva (1964-1970) en lo social, fue el proceso de reforma agraria. Fue un cambio global de las relaciones sociales en la agricultura chilena. Esta transformación se vinculaba a la creación de un desarrollo basado en la construcción de un mercado nacional, el "desarrollo hacia adentro". El presidente Frei señaló: "o se hace la reforma agraria de la manera más racional, pero también de la manera más acelerada en este período, o se hará mañana de la manera más irracional e inconveniente para el país". El sentido de urgencia histórica queda marcado de manera patente en estas afirmaciones<sup>8</sup>.

---

7. Joaquín Fermandois *Chile y la cuestión cubana 1959-1964*. Estudios históricos No.5. Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile.

8. Cristián Gazmuri, Patricia Arancibia y Alvaro Góngora. *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*. Fondo Cultura Económica, Santiago, 1996.

De gran importancia en el ámbito nacional y de un fuerte significado e impacto internacional, fue la chilenización del cobre. Este proceso se vinculaba también al modelo de desarrollo hacia adentro y a la constitución de un capitalismo nacional. La "viga maestra" buscó reducir la dependencia económica y reafirmar la autonomía política.

Chile ha ejercido un nivel de autonomía internacional amplio el cual generó una influencia sobre la realidad internacional mayor que la de sus medios materiales. La explicación para tal fenómeno se encuentra radicada en tres elementos esenciales: i) la institucionalidad y los procesos políticos democráticos, ii) el estilo pragmático moderado de la diplomacia basado en una racionalidad jurídica, y iii) un contexto externo en el cual la consistencia y coherencia de la política nacional generaban un sentido de liderazgo, en el marco bipolar de la guerra fría<sup>9</sup>.

Uno de los proyectos más significativos impulsados por la administración Frei Montalva estaba referido al proceso de integración. Este concepto de integración se vinculaba al nacionalismo latinoamericano, que adquiriría preeminencia con Salvador Allende. La perspectiva de la integración en Frei era una idea fuerza que estaba presente en su pensamiento político desde antes de asumir la presidencia. "Una razón imperiosa basada en su propia conveniencia, impele a estas naciones a iniciar una política común, que será defensa de su vida en lo político y en lo económico. En la debilidad de la fracción están condenadas de antemano..."<sup>10</sup>. Una vez en el gobierno la transformó en actividad de la política exterior y en la generación de un marco institucional. "Nosotros tenemos un destino como nación, pero lo concebimos en el cuadro de una integración latinoamericana (...)"<sup>11</sup>. La creación del Pacto Andino constituyó uno de los hitos centrales de su política internacional.

---

9. Heraldo Muñoz "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno". En Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo II, GEL Editores. Buenos Aires, Argentina, 1984.

10. Eduardo Frei M., "Sudamérica un continente amenazado", capítulo internacional de su libro *Aún es tiempo*. Citado por Hernán Santa Cruz. "Relaciones internacionales en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva", discurso con motivo del 20 Aniversario de su ascensión a la presidencia de Chile. Santiago, 7 de noviembre, 1984.

La voluntad de integración y la necesidad de integrarse, como forma de resolver simultáneamente la autonomía política y la independencia económica, se manifestaron en diferentes iniciativas. En primer término, la ya mencionada creación del Pacto Andino, pero a ella se une con igual significación el apoyo al desarrollo de la Comisión Económica Latinoamericana (CECLA) órgano de consulta y coordinación de políticas de carácter latinoamericano que buscaba promover un diálogo norte-sur para superar los problemas del subdesarrollo regional. El "consenso de Viña del Mar" fue uno de sus resultados más significativos y de mayor trascendencia de este encuentro. El gobierno también apoyó la concertación de países productores de materias primas, especial importancia para Chile tuvo la creación del CIPEC, agrupación de países productores de cobre.

Los vínculos con Europa tuvieron especial importancia y la gira presidencial a dicho continente marcó uno de los hitos culminantes en este proceso, el cual reafirmaba la universalización de las relaciones internacionales de Chile.

De igual forma, en este período se produjeron incidentes y se buscó solucionar ancestrales problemas de delimitación limítrofes con Argentina<sup>12</sup>.

**173**

## **El gobierno de Salvador Allende**

A fines de los años sesenta e inicios de los años setenta, Chile vivía un momento de profundo cambio político y social. La elección de Salvador Allende marcó de manera clara este momento. La experiencia chilena fue analizada con detenimiento en las principales capitales del mundo. Se percibía que la forma de acceso al poder, el marco constitucional en el cual se desarrollaba podían tener significación particular en algunos países europeos, en especial en Francia e Italia.

---

11. Cristián Gazmuri..., ob.cit.

12. Hernán Santa Cruz, Discurso sobre la política internacional de Eduardo Frei Montalva, con motivo del 20 Aniversario de Asunción de la Presidencia. Santiago, 7 de noviembre de 1984.

El concepto de democracia desarrollado en este período se focalizaba en construir "una democracia real" en contraposición al concepto de "democracia formal". Es decir, se buscaba que la democracia tuviese una expresión de carácter global, involucrando de manera significativa y privilegiada la esfera económica, más allá de lo que se indicaba que eran los aspectos formales referidos a las elecciones y las instituciones políticas.

En este período se buscó efectuar una transformación global del Estado y cambiarle su carácter. La oposición se expresó aún antes de que asumiera el gobierno, tanto por parte de fuerzas locales como de actores internacionales. La crisis política se transformó en pocos meses en una crisis de carácter global. La gobernabilidad y los cimientos de la institucionalidad fueron puestos en cuestión por todos los actores, la clase política fue incapaz de establecer los acuerdos mínimos para alcanzar soluciones en el marco democrático. El proceso culminó con la ruptura del orden constitucional.

Las relaciones civiles-militares en este período tuvieron un carácter complejo. Como parte del proceso de desestabilización, la insubordinación militar tuvo una expresión violenta, cuando fue asesinado el Comandante en Jefe del Ejército, General René Schneider.

El gobierno de Salvador Allende resolvió algunas demandas básicas en el ámbito económico y de las adquisiciones referidas a la defensa del país. Las Fuerzas Armadas asumieron importantes cargos gubernamentales. La presidencia buscó establecer un área de responsabilidad y capacidad institucional que permitiese el desenvolvimiento estable del país en un marco caracterizado por cambios sustantivos. Se constituyó un gabinete civil-militar.

La política exterior del gobierno de la Unidad Popular no se apartó de los elementos centrales que constituyen las bases fundamentales de la política exterior chilena y que le dan continuidad y coherencia de carácter estatal. El gobierno de Salvador Allende se propuso efectivizar la universalización de las relaciones diplomáticas y consolidar el principio de la no intervención y de la autodeterminación por medio del respeto a los distintos sistemas políticos y la oposición a las fronteras ideológicas que buscaban imponerse en el marco de la guerra fría. Es así como en el programa de gobierno se señala que "existirán relaciones con todos los países del mundo independientemente de su posición ideoló-

gica y política sobre la base del respeto a la autodeterminación y al interés de Chile".

La reafirmación de los principios tradicionales de respeto de la soberanía, autodeterminación, paz y cooperación internacional, la universalización de las relaciones internacionales e igualdad jurídica de los estados, posibilitaron abrir relaciones diplomáticas con Cuba, la República Popular China, Corea del Norte, Vietnam del Norte, la República Democrática Alemana, Nigeria y otros países del denominado campo socialista. El concepto de universalización de las relaciones diplomáticas, posibilitaba en este caso su vinculación con el concepto de solidaridad internacional, cuya expresión principal consistía en el reconocimiento político en un marco de disputa bipolar de guerra fría.

Uno de los temas principales del gobierno de Salvador Allende y que puso un significativo impacto en las relaciones hemisféricas e internacionales lo constituyó la nacionalización del cobre. El objetivo fundamental de la nacionalización consistía en recuperar la capacidad de disponer libremente de los recursos naturales del país y con ello se auguraba un camino que posibilitaría romper con la dependencia económica. Sobre esta base sería posible avanzar hacia la libertad política y conquistar la segunda independencia, la independencia económica. Este proceso se percibía casi de una manera lineal y automática. Sin embargo, tenía fuertes opositores no sólo en el país, sino en el exterior. La acción norteamericana fue particularmente significativa y buscó por los más diversos medios y usando distintos instrumentos obstaculizar la llegada de Salvador Allende primero y luego su programa gubernamental<sup>13</sup>. El denominado bloqueo invisible afectó de manera estructural a la economía chilena. A ello se sumaban las demandas incrementales de acceso a la propiedad de los recursos a lo largo del país. Los procesos de nacionalizaciones y estatizaciones, unido al bloqueo produjo una situación de crisis económica, a partir de octubre de 1972, que dificultaban la gobernabilidad en el ámbito político y dificultaban el desarrollo de la producción nacional, en un contexto de hiperinflación.

**175**

---

13. Joaquín Fernandois, *Chile y el mundo 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*. Santiago, Universidad Católica, 1985.

Las alianzas internacionales que se buscó estructurar durante la administración de Salvador Allende, tenían su base de acción en el apoyo y solidaridad latinoamericanos. A ello se sumaban una perspectiva de aumento de las relaciones con los países del bloque soviético. A lo anterior se unía el mantenimiento de una profundización de los vínculos con los países de Europa occidental, en especial aquellos que mostraban un sistema político pluralista como el chileno. En la concepción internacional de la Unidad Popular esta coalición permitía disuadir a los Estados Unidos de una acción directa y de una desestabilización abierta al gobierno chileno, generándose de esta manera un espacio para las transformaciones estructurales.

Al mirar retrospectivamente este diseño de política exterior, se percibe que no hubo una adecuada visualización del significado e importancia que otorgaba Estados Unidos al caso chileno y la conflictividad que podía ser desarrollada. Pero más importante que lo anterior es el hecho que la Unión Soviética si bien incrementó su comercio, no efectuó ninguna acción significativa ni otorgó ningún apoyo especial al gobierno de Salvador Allende, con lo cual la posibilidad de recibir recursos materiales y capacidad técnica fue sólo una esperanza. La política de no alineamiento si bien era efectiva en el contexto del discurso tercermundista no contribuyó a la profundización de los vínculos con Europa<sup>14</sup>.

La política de no alineamiento y el alto grado de inserción internacional del gobierno de Salvador Allende quedaron de manifiesto durante la tercera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) celebrada en Santiago.

La polarización nacional y la anomia crecían significativamente. Las tensiones al interior de las Fuerzas Armadas aumentaron. La conspiración cobraba cada día más fuerza. El Comandante en Jefe del Ejército, General Carlos Prats, renunció a su cargo. En pocas semanas, luego de que la Cámara de Diputados declarara la ilegitimidad de la acción gubernamental, se produjo el golpe de Estado. Este marcó un quiebre sustancial en la historia política del país<sup>15</sup>.

---

14. Leopoldo González, *Et At. Teoría y praxis internacional del gobierno de Allende*. Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 1974.

15. Andrea Ruiz-Esquide, "Las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende". *Cuadernos del CED*, N° 22, Santiago, 1993. También, Gonzalo García y Juan E. Montes, "Subordinación democrática de los militares. Exitos y fracasos en Chile". CED, Santiago 1994.

## **El gobierno de Augusto Pinochet**

El período que se inició, el 11 de septiembre de 1973 cerró una etapa de cuatro décadas durante la cual se produjo un fuerte distanciamiento entre civiles y militares. Esta distancia se incrementaría aún más en el período del gobierno militar.

El gobierno autoritario en su derrotero político señaló que su objetivo era alcanzar una "democracia protegida". Para ello definió un itinerario político que se inició con el establecimiento de una nueva Constitución Política. En ella se reflejan las concepciones autoritarias. Uno de los ejes esenciales establecidos está basado en evitar una efectivización de la expresión de la soberanía popular. Los órganos institucionales, en especial el Parlamento, no poseen plena representación democrática. El sistema electoral impide la expresión de las mayorías. Más aún, el sistema binacional, adicionalmente impide la representación de grupos minoritarios significativos. La Constitución fue aprobada en una consulta nacional en 1980.

**177**

Durante el período 1973-1990 se efectuaron cambios estructurales en el Estado y en la economía nacional. Las transformaciones tuvieron altos costos sociales que se han mantenido más allá del gobierno militar. Sin embargo, la persistencia en la apertura económica, en la orientación exportadora y en la búsqueda de las ventajas comparativas, generaron las bases para una nueva inserción económica internacional de Chile. El proceso de recuperación económica se alcanzó en el período final del gobierno militar, el cual se profundizó y amplió con la apertura democrática a partir de 1990.

Las relaciones civiles-militares en este período fueron tan distantes como en el período previo. Las Fuerzas Armadas asumieron la plenitud del poder. No obstante, como analizaremos, se diferenciaron los roles profesionales de los roles políticos. Ello facilitó el mantenimiento de una serie de tradiciones que han posibilitado generar una oportunidad para reconstituir la relación civil-militar en el sistema político redemocratizado<sup>16</sup>.

---

16. Augusto Varas, *Los militares en el poder*. FLACSO-Chile, Pehuén Editores, Santiago, 1987.



La situación internacional chilena durante el gobierno militar se caracterizó por su aislamiento. Más aún, Chile fue definido como un "país paria" en el sistema internacional. Su situación se asemejaba a la que caracterizó al gobierno sudafricano bajo el régimen de apartheid. Esta condición afectó de manera fundamental los intereses nacionales y las bases del poder nacional. El aislamiento afectó la vulnerabilidad del país en especial en las crisis limítrofes: Perú 1974-1976, Bolivia 1978, Argentina 1978-1984, Estados Unidos a partir de 1976.

Tres elementos explicativos permiten entender las razones del grado de aislamiento alcanzado por el gobierno chileno: i) el establecimiento de un proyecto nacional autoritario, que rompió con el vínculo entre política exterior y democracia; así como con el respeto a los derechos humanos como un eje central. ii) la conformación de un estilo de diplomacia caracterizado como pretoriano-ideológico que contrastó con el estilo civil-pragmático que caracterizaba el profesionalismo de la diplomacia chilena. iii) la prosecución y una política exterior marcadamente anticomunista en un momento en que el sistema internacional avanzaba hacia la distensión. Cuando esta tendencia cambió el conflicto con Estados Unidos impidió un acercamiento mayor<sup>17</sup>.

En forma paralela al golpe de Estado, en el ámbito de la política internacional, no sólo se rompió el vínculo entre democracia y política exterior, en forma simultánea también se quebró el principio de universalización de las relaciones diplomáticas. Se rompieron relaciones con la Unión Soviética y los países de su área de influencia. Las relaciones con los países de Europa occidental bajaron de nivel y en varios casos los embajadores fueron retirados. También en el ámbito latinoamericano bajaron de nivel significativamente; en este sentido, particular importancia tuvo la ruptura de relaciones diplomáticas con México.

La situación de violación de los derechos humanos, el desaparecimiento de personas y la no entrega de salvoconductos para la salida del país de asilados en distintas embajadas, contribuyó de manera significativa a esta situación de aislamiento desde un inicio del gobierno militar. Posteriormente, las condenas por la situación de los derechos humanos en el país se expresarían de manera reiterada en Naciones Unidas en donde la Asamblea General condenó al gobierno chileno en forma sistemática y reiterada.

---

17. Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Editorial Omitorrico. Santiago, 1986.

La decisión de retirarse del Pacto Andino, en 1976, coincidente con el esquema económico interno, demostró que las consideraciones políticas más generales quedaban subordinadas al proyecto doméstico. Sin embargo, la significación que tuvo el retiro en torno al aislamiento chileno fue muy profunda y contribuyó a incrementar las crisis vecinales de mediados de la década del 70.

Las relaciones con Estados Unidos fueron tensas a lo largo del gobierno militar. En algunos momentos alcanzaron puntos críticos; el asesinato de Orlando Letelier, en Washington, en septiembre de 1976, marcaría un hito fundamental en las relaciones entre el gobierno militar y la Casa Blanca. La normalización sólo se alcanzó con la vuelta de la democracia bajo el gobierno de Patricio Aylwin. El presidente James Carter aplicó una política que privilegió el comportamiento de los derechos humanos en las decisiones sobre esferas que decían relación con la cooperación internacional y la transferencia de armas. La aplicación de sanciones a los gobiernos del Cono Sur, y en ese contexto al gobierno de Chile, marcó un deterioro sustantivo en las relaciones entre ambos países. Ni siquiera la primera administración Reagan logró normalizar las relaciones con el gobierno militar chileno. La acusación de terrorismo de Estado con motivo del asesinato de Orlando Letelier, las violaciones a los derechos humanos y la percepción de una falta de claridad sobre el retorno a la democracia dificultaron el diálogo y la posibilidad de entendimiento. En la segunda mitad de los años 80 la política estadounidense apuntaba principalmente a la redemocratización. Esta política se aplicó para el conjunto de los países de la región y tuvo una importancia decisiva en la solución de la crisis centroamericana y en los procesos de transición de América del Sur.

**179**

El proceso de transición democrática chilena tuvo un hito esencial en el plebiscito de 1988. En este acto electoral una amplia mayoría nacional expresó su oposición a la continuidad del gobierno militar y del General Pinochet en el poder. El 55% de los chilenos se manifestó por una opción que reabría la oportunidad democrática<sup>18</sup>.

---

18. Paul W. Drake e Iván Jaksic, *The Struggle for Democracy in Chile*. University of Nebraska Press, 1995.

Durante 1988-1990 el gobierno militar generó una serie de leyes que "amarraron" ciertos enclaves autoritarios en la Constitución. En 1989, un plebiscito estableció un importante número de reformas constitucionales que posibilitaron otorgarle a la Carta un sello más democrático. No obstante, los amarres de leyes específicas y la inamovilidad de ciertas estructuras institucionales obligaron a que la democratización debía ser la tarea esencial del nuevo gobierno. Era necesario redemocratizar al país<sup>19</sup>.

## **El gobierno de Aylwin**

En la elección de diciembre de 1989 la coalición de Partidos por la Democracia llevó a la presidencia a Patricio Aylwin. Obtuvo una amplia mayoría de los sufragios y definió como tarea esencial de su gobierno, alcanzar la reconciliación nacional y la democratización de las estructuras políticas<sup>20</sup>.

El concepto de democracia en este período giró en torno a restablecer una institucionalidad caracterizada por la democracia. Para ello propuso efectivizar una serie de reformas constitucionales que permitieran eliminar los "enclaves autoritarios". Dado el trauma generado por el largo período de ausencia de democracia, la búsqueda del cambio se realizó a partir de la construcción de consensos esenciales<sup>21</sup>. Establecer áreas de Concertación en el ámbito político, social, económico y de participación, eran los principales objetivos. La concertación, como concepto básico, reconoce la existencia del conflicto pero busca solucionarlo sobre la base del acercamiento de posiciones y la construcción de alternativas viables. El peso de la historia reciente apunta hacia la afirmación del diálogo para evitar la polarización. Así también busca construir espacios de acuerdos que otorguen estabilidad, reafirmando las capacidades de gobernabilidad y efectivizar lineamientos para un buen gobierno.

---

19. Brian Loveman, "Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993". En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, No. 2, Summer 1994.

20. Manuel Antonio Garretón, "Redemocratization in Chile". En *Journal of Democracy*, Washington, D.C., January 1995.

21. Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO-Chile, Santiago, 1988.

La transición chilena fue visualizada como un hito muy importante en la región y más allá de ella. En este sentido, cabe destacar que a los actos de transmisión del mando asistieron 10 presidentes de la región, el Presidente de Portugal, 4 vicepresidentes, incluido el de Estados Unidos, 3 primeros ministros de Europa y 4 ex presidentes o primeros ministros.

El gobierno de Patricio Aylwin normalizó al país. Reconstituyó en la sociedad los vínculos que posibilitan una mayor participación ciudadana en las decisiones. Mantuvo los lineamientos centrales del desarrollo económico generando en forma simultánea una perspectiva de equidad. La democracia con equidad se transformó en el eje ordenador. Las relaciones civiles-militares en este período no fueron fáciles. Sin embargo, se desarrollaron por medio de canales institucionales, más allá de las tensiones en situaciones específicas<sup>22</sup>.

En el ámbito de la política internacional el objetivo central del gobierno de transición fue reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional. Para alcanzar este objetivo se definieron seis metas prioritarias<sup>23</sup>:

1. Recuperar la presencia internacional de nuestra patria, mediante una acción realista que se inspire en los valores y principios referidos, con especial énfasis en la defensa de los derechos humanos.
2. Universalizar nuestras relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalezcan la paz y la democracia en la región.
4. Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.
5. Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo.
6. Reforzar los organismos multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.

---

22. Augusto Varas y Claudio Fuentes, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994*. FLACSO, Santiago, 1994.

23. Patricio Aylwin Azócar, "Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas". Nueva York, 28 de octubre de 1990. Estas metas habían sido anunciadas en diferentes oportunidades con anterioridad a asumir la presidencia de la República. Ver *Cono Sur*, Vol. IX, No. 1, FLACSO-Chile, enero-febrero 1990.

Al cabo del primer año se pudo constatar que el gobierno había logrado reinsertar a Chile en la comunidad internacional y ayudado de esta forma al logro de la transición política y de los intereses nacionales.

Chile se reinsertó muy rápidamente y estableció renovados vínculos de comunicación y concertación en el ámbito político diplomático, en prácticamente la totalidad de los espacios de los que hasta ese momento estaba excluido. La causa que explica el aislamiento de Chile durante el gobierno militar, como hemos señalado, se encuentra en la ruptura del lazo que, tradicionalmente, había vinculado a la política exterior chilena con su sistema político democrático. No sólo se trataba de prestigio que las instituciones políticas democráticas le proporcionaban a una política exterior determinada, sino que además ello indicaba un modo de originarse del proceso de toma de decisiones, que implicaba una participación institucional relativamente amplia e importantes grados de consensos en la clase política.

La política exterior para ser efectiva, en el largo plazo, debe poseer un consenso que involucre más actores que la élite gobernante. La política exterior debe reflejar una concertación mayor, la de la mayoría nacional. Por ello el discurso programático sobre política exterior señalaba: "la proyección internacional de Chile se fundamentará en un amplio consenso interno en torno a los principales intereses y objetivos externos de la nación"<sup>24</sup>.

Al iniciarse el proceso de transición chileno, el sistema internacional aún se caracterizaba por la confrontación ideológica, y, de hecho, el tema y contenidos de la democracia eran parte de esa disputa. La transición adquirió un rumbo claro y predecible cuando la guerra fría se estaba derrumbando. El propio proceso, por sus características, fue un aporte más al fin de la confrontación ideológica.

El objetivo de reinsertar al país en la esfera internacional se vio facilitado con el fin del conflicto Este-Oeste. La decisión de reuniversalizar las relaciones diplomáticas no significó ni antagonismos ni disputas nacionales, ni tampoco fricciones internacionales. El derrumbe definitivo del bloque soviético y el fin de la guerra fría le quitaron dramatismo a dichas decisiones.

---

24. Joaquín Fermandois y Francisco Rojas Aravena, "La reinsertión internacional de Chile", en: *Cono Sur*, Vol. X, No. 1, FLACSO-Chile, enero-febrero 1991.

Bajo el gobierno de Aylwin no sólo se reinsertó al país en el ámbito político-diplomático, sino que se profundizaron las vinculaciones comerciales y se suscribieron importantes acuerdos de libre comercio. La política de suscripción de acuerdos comerciales en el marco de un regionalismo abierto constituyó la directriz central.

Chile logró una inserción múltiple y diversificada. Esto le permite al país estar presente en los principales mercados de las más diversas regiones del mundo y a la vez poder recibir los frutos del progreso generado en los diversos continentes. La opinión política chilena es reconocida y escuchada en los foros internacionales. La plena inserción ha significado un reencuentro entre la apertura comercial y la dinámica económica internacional, con la legitimidad y el reconocimiento político del país. Ello potenció las oportunidades nacionales en un mundo globalizado<sup>25</sup>.

Una de las principales áreas de acción fue la política vecinal. El gobierno buscó resolver los problemas de delimitación pendientes con Argentina y perfeccionar el cumplimiento del tratado de 1929 con Perú. De igual forma, al gobierno de Patricio Aylwin le correspondió normalizar las relaciones con Estados Unidos y ampliar los vínculos con el Asia Pacífico, posibilitando el ingreso al APEC. La primera participación presidencial en este foro le correspondería al Presidente Frei. Por otra parte, la incorporación de Chile al Grupo de Río y la realización de la VII Cumbre Presidencial del Grupo en Santiago, reafirmaron la vocación latinoamericana. Con Europa se avanzó de manera significativa hacia la conformación de un acuerdo de libre comercio.

Reafirmando el vínculo entre proyecto político doméstico y proyecto política exterior, el gobierno de Patricio Aylwin promovió el desarrollo de una cumbre mundial sobre el desarrollo social. Esta iniciativa recibió una amplia acogida en Naciones Unidas y se efectuó en 1995.

---

25. Francisco Rojas Aravena, *Construyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización y pluralismo. La política exterior chilena 1993-1994*. FLACSO-Chile, Santiago, 1994.

## **El gobierno de Frei Ruiz-Tagle**

El segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se inició en 1994. Eduardo Frei Ruiz-Tagle obtuvo la presidencia del país con una mayoría de preferencias que alcanzó al 58% de los votos.

La administración Frei inició un período de seis años que en lo sustancial se plantea modernizar al país posibilitando de esta forma un salto cualitativo en el desarrollo. Construir una democracia moderna es la meta; ello significa democratizar las estructuras del sistema político, pero principalmente modernizar la gestión y la calidad de la acción del Estado en el ámbito económico y social. La mejoría real en los servicios efectiviza las oportunidades para la equidad. Modernizar significa establecer formas de acceso y participación. Modernizar es descentralizar la gestión para ponerla más cerca de la gente. No obstante esta perspectiva, su gobierno ha debido asumir los temas heredados de la transición de manera fundamental. El Presidente Frei propuso una serie de reformas constitucionales que apuntan a la resolución tanto de los temas de derechos humanos como de los enclaves autoritarios en la norma constitucional. No habrá modernización económica y social sin un marco democrático efectivo.

En el programa de gobierno se establecieron siete compromisos, uno de los cuales está referido a la política exterior. Los ejes centrales en torno a los cuales se organiza la proyección internacional de la administración Frei son: i) el desarrollo de una política económica internacional que mantenga y fortalezca la apertura externa, sirva de apoyo al crecimiento y proteja nuestra autonomía nacional; ii) el fortalecimiento de la democracia e impulso de la integración y la cooperación regional y subregional en América Latina; iii) la contribución a la creación de un orden internacional seguro y estable.

El compromiso referido a la política exterior del programa del segundo gobierno de la Concertación define los objetivos de la siguiente manera:

1. El gobierno de la Concertación ha logrado plenamente los objetivos de reinserción internacional que se propuso. Sin embargo, en el próximo período, algunos hechos nuevos deben ser considerados para el diseño de la política exterior.
2. El escenario internacional se ha hecho más complejo. El fin de la guerra fría realza otras formas de competencia basadas en factores económicos, tecnológicos y socio-culturales; surgen

3. nuevas alianzas, orientadas al predominio comercial y productivo; y la competencia se traduce en amenazas al sistema multilateral de comercio y en el incremento del proteccionismo. La agenda internacional se amplía con nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente, migraciones, pobreza y equidad; y los nuevos conflictos tienen raíz nacionalista, religiosa y étnica.
4. Las transformaciones involucran plenamente a los países en desarrollo, en especial de América Latina, que adoptan estrategias de modernización y apertura de sus economías.
5. En este contexto, es preciso desarrollar una política exterior que haga posible el desarrollo democrático y pacífico de Chile. Un país tan abierto al mundo tiene intereses importantes en la preservación de la paz, la seguridad y un orden económico internacional con reglas claras.
6. La política exterior del segundo gobierno de la Concertación perseguirá tres grandes objetivos: profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional.

El nuevo perfil internacional del país está caracterizado, a mi juicio, por tres énfasis: la democracia, la modernización y el pluralismo. La reafirmación de los valores democráticos posee varias vertientes, en primer término se destaca la significación del valor de los derechos humanos, a él se suma la propensión a generar un modelo de desarrollo que busca la equidad y la participación. La modernización busca adecuar la gestión estatal para incrementar su eficiencia y otorgar mayor capacidad de gobernabilidad al país. La modernización posibilita el desarrollo tecnológico y las oportunidades para la competencia global. El pluralismo se refleja en la forma de abordar los temas de la agenda internacional y en el relacionamiento con los múltiples actores del sistema global. Todo lo anterior evidencia una comprensión de la ruptura del monopolio de la vinculación estatal exterior. En la actualidad son múltiples los actores, agentes y organizaciones que establecen vínculos internacionales y que contribuyen a la generación de una imagen país y de una inserción múltiple, compleja y diversificada.



El desarrollo de la política internacional de los gobiernos de la Concertación ha buscado desarrollarse por medio de políticas de Estado. Es decir, que los acuerdos tengan un amplio respaldo nacional.

En los primeros años de la administración Frei Ruiz-Tagle se han alcanzado acuerdos de especial significación para el país. La asociación al MERCOSUR establece una alianza estratégica en Sudamérica y reafirma el perfil latinoamericano de la política internacional chilena<sup>26</sup>. A lo anterior se unen los acuerdos de libre comercio con Canadá y la Unión Europea, así como la profundización de los vínculos con el Asia Pacífico<sup>27</sup>.

La política exterior es una de las áreas mejor evaluadas en la administración Frei y en ella la orientación latinoamericana, el impulso a un regionalismo abierto y la reafirmación constante del vínculo entre democracia y política exterior han sido claves fundamentales.

## **Un prolongado proceso de transición**

El gran cambio histórico que es un aspecto esencial de la transición corresponde a la voluntad política de concertar decisiones y opciones por medio de políticas de Estado. Ello significa establecer una forma de pensar y de hacer gobierno en la cual el consenso juega un rol crucial. Colocar al consenso en este lugar privilegiado de la acción significa que en el diseño y propuesta no solamente se consideran las propias opciones y perspectivas, sino que en ese momento ya están presentes las perspectivas de otros actores y de otros sectores. La construcción de consensos básicos en torno a núcleos centrales para el desarrollo del país es lo que le ha conferido una gran estabilidad al sistema político chileno, más allá de las tensiones que generan los enclaves autoritarios y las restricciones establecidas en la Constitución.

---

26. Paz Milet, Gabriel Gaspar y Francisco Rojas, *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. FLACSO-Chile, Editorial Los Andes. Santiago, 1997.

27. Gabriel Gaspar y Paz Milet, "Política exterior: ya nos reinsertamos. ¿Y ahora qué?", en: *Chile 96: análisis y opiniones*. Nueva Serie FLACSO-Chile, Santiago 1997.

La intensidad de los cambios vividos por una generación, que es la que hoy día dirige los destinos del país, acumuló altos grados de polarización y concentró tensiones que se expresaron como un conflicto abierto que dividió, en forma paralela al golpe de Estado de 1973, a las familias chilenas y a la sociedad chilena en su conjunto.

El alto costo de la pérdida de la democracia, los costos incalculables en la violación de los derechos humanos y la pérdida de una identidad nacional de respeto al sistema jurídico y de no uso de la violencia política, han tenido un profundo efecto sobre el conjunto de la sociedad y de su clase política. La forma de resolución de la transición desde el régimen militar a la democracia debía ser consecuente con las alternativas democráticas. La televisión mostraba los efectos de las guerras civiles en Centroamérica que diezmaron tres países de la región a lo largo de los años ochenta. El atentado contra el general Pinochet, en septiembre de 1986, mostró que el espectro de la guerra civil también podría estar presente en Chile.

Generar una transición concertada se transformó en el objetivo central en un marco de restricciones políticas y donde el gobierno militar buscaba perpetuarse. Aún así se privilegió la construcción de consensos y de establecer entendimientos fundamentales para transitar desde una situación de autoritarismo a la reconstrucción del sistema democrático. La posibilidad de reconstituir la comunidad política nacional pasaba por afirmar una política de consensos.

**187**

El fin de la guerra fría permitió un marco más amplio al desarrollo de la transición, le restó dramatismo en muchas áreas. Pero también el propio proceso de transición chilena que tuvo como hitos fundamentales el plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989 y la transición del gobierno en marzo de 1990, también constituyó un aporte a las nuevas tendencias de apertura y reafirmación y expansión de los valores democráticos y de los derechos humanos desatadas con el fin de la guerra fría.

Tres consensos fundamentales fueron establecidos en Chile a fines de los ochenta y que se mantienen una década después. El consenso en torno al sistema político-democrático, el consenso en torno a la apertura económica y el consenso en torno a las relaciones civiles-militares.

En el Chile de hoy no existe ninguna fuerza política, de real significancia que cuestione a la democracia como forma de organizar la vida en comunidad, como forma de estructurar el sistema político. Las diferencias, discrepancias y conflictos se producen respecto a la forma que debe adoptar el sistema democrático, si éste debe ser parlamentario, presidencial, semi presidencial u otro. También se desarrollan profundos y significativos debates sobre el sistema electoral. De igual forma, las diferencias sobre la Constitución de 1980 y sus enclaves autoritarios marca diferencias sustantivas entre los partidos políticos y sus principales dirigentes. Sin embargo, el consenso esencial y el lugar desde el cual se miran los cambios posibles, es desde la afirmación de la democracia como valor central.

Cabe destacar que en Chile no existía consenso en torno a la democracia, al menos desde inicio de los años sesenta cuando se estructuraron los proyectos que polarizarían al país en el período posterior.

En el ámbito económico el proceso de transición también logró construir consensos esenciales que no existieron a lo largo de tres décadas. En Chile existe una visión ampliamente compartida respecto a la necesidad de desarrollar una política orientada a la exportación que conlleva a una apertura económica del país. También se coincide en que el sector privado tiene un rol relevante y se debate sobre cuán amplio o restringido debe ser el rol del Estado. Sin embargo, nadie plantea una perspectiva autárquica para el desarrollo nacional.

El tercer consenso significativo es el referido a las relaciones civiles-militares. En Chile desde la década de los treinta no existió consenso civil-militar. Los civiles no asumieron los temas de defensa como temas de política pública significativos para el desarrollo del país, y cuando las Fuerzas Armadas ejercieron el poder, miraron con desprecio al conjunto de la clase política respecto a su rol en el desarrollo nacional. El liderazgo civil en la defensa se expresa en este período de transición en el desarrollo de una política de Estado en esta área. Ello ha significado establecer un nuevo tipo de relación entre los civiles y los militares que tiene como centro el desarrollo futuro del país.

Otra área en la cual se busca construir un amplio consenso y en la cual existen principios esenciales comunes es la referida a la política exterior. Una de las características esenciales de la política exterior chilena, en forma previa al golpe militar de 1973, era el vínculo estrecho entre

política exterior y democracia. El golpe de Estado rompió esta característica esencial de la inserción internacional de Chile. Ello explica el grado de aislamiento que desde sus inicios tuvo el país durante el gobierno militar. A lo anterior se suman las violaciones a los derechos humanos. En este aspecto también Chile constituía un caso especial en donde el respeto a la persona humana y el marco democrático de resolución de las controversias inhibía el uso de la violencia para alcanzar objetivos políticos. Con posterioridad al golpe de Estado el uso de la violencia fue parte de una política de Estado. Ambos aspectos explican de manera sustantiva el aislamiento y la situación de paria internacional que tuvo Chile por más de una década y media.

## **De los sesenta a los noventa**

Al analizar este período histórico se perciben grandes cambios, tanto en el sistema internacional como en los proyectos políticos nacionales que determinaron las orientaciones y métodos seguidos por la política exterior chilena.

**189**

La política exterior se orientó por el desarrollo de los proyectos políticos domésticos los cuales se constituyeron en el eje central y de mayor peso<sup>28</sup>. El sistema internacional condiciona y limita, genera oportunidades, promueve espacios pero no define. Es el proyecto político doméstico el que establecerá los espacios y límites de la política exterior y la forma de inserción internacional en cada etapa. En este sentido la inserción internacional es un camino de doble vía pero que tiene un fuerte peso en la definición política nacional.

No obstante lo anterior y pese al alto grado de diferenciación de los distintos gobiernos, existe una continuidad estatal respecto de algunos objetivos permanentes del país. Más aún estas continuidades se destacan como una línea de acción coherente de largo plazo. Es así como algunos autores destacan cuatro conceptos en la continuidad de la política exterior nacional al mirarla a lo largo de un siglo y medio<sup>29</sup>. Ellos son:

---

28. Augusto Varas, "El peso de los factores domésticos en la política exterior". En: Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo II. GEL Editores, Buenos Aires, 1984.

29. Walter Sánchez, "Tendencias sobresalientes de la política exterior chilena". En: Walter Sánchez y Teresa Pereira *150 años de política exterior chilena*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Editoria: Universitaria, Santiago, 1977.

- i) **Americanismo**, en este concepto se ubican los procesos de integración, el sentido de igualdad y solidaridad en el sistema regional, la búsqueda de una política común de defensa continental. En los años sesenta el concepto tuvo un mayor énfasis hacia lo latinoamericano que la dimensión continental.
- ii) **Nacionalismo político**, este es un complemento del anterior que reafirma las capacidades autónomas sobre la base de la aplicación del realismo.
- iii) **Legalismo y búsqueda de un sistema internacional democrático**, en este ámbito se reafirman los principios de la igualdad jurídica, la no intervención, un sistema internacional no discriminatorio y la independencia. La reafirmación jurídica nacional constituye la base esencial de la soberanía y de las fronteras nacionales. De allí la intangibilidad de los tratados.
- iv) **Alineamiento y autonomía de Chile en la guerra fría y la distensión**, en este ámbito se vincula a la pertenencia generada por el americanismo, pero rescatando los espacios de autonomía a partir de la aplicación de principios como la universalidad de las relaciones diplomáticas y el pluralismo ideológico. La paz internacional se asegura sobre la base de la cooperación y la confrontación de ideas, pero no el ideologismo ni al enfrentamiento violento por su defensa.

Otros autores<sup>30</sup> destacan cuatro conceptos que constituyen de manera esencial a la tradición diplomática. Ellos son: la estabilidad institucional fundada en el Estado de Derecho; la negociación, fundada en los principios generales y de validez universal del derecho internacional, la existencia de un cuerpo de profesionales y funcionarios calificados y la capacidad para adaptarse a los cambios internacionales. Es decir, la aplicación de un estilo pragmático realista en el accionar internacional.

Es a partir de estos conceptos y estas continuidades que a continuación destaco seis puntos significativos de continuidad a lo largo de las tres décadas analizadas. Estas continuidades se manifiestan en los siguientes ámbitos:

---

30. Gustavo Lagos, Heraldo Muñoz, Carlos Portales y Augusto Varas, "Democracia y política exterior de Chile". En: Heraldo Muñoz (ed.) *Chile: política exterior para la democracia*. Pehuén Editores, Santiago 1989.

a) **El peso de los factores vecinales.** La política exterior chilena, dado el tipo de relación histórica con los vecinos y la mantención hasta la actualidad de importantes temas referidos a la cuestión limítrofe, han otorgado un fuerte peso al relacionamiento vecinal.

A lo largo de estas tres décadas, se produjeron importantes incidentes y situaciones de tensión muy graves en el ámbito vecinal que tienen repercusiones aún hoy. Las tensiones con Argentina fueron resueltas en 1984 con los Acuerdos Papales. Con Bolivia se desarrollan relaciones sólo consulares y no se han restablecido las relaciones diplomáticas. Perú aún no ha recibido las obras que Chile tiene para poner a su disposición como producto del Tratado de Límites de 1929<sup>31</sup>.

Por todo lo anterior, el peso de los factores vecinales posee un carácter político-estratégico. A fines de la década del noventa esta perspectiva se ve reafirmada por la vocación latinoamericana de los gobiernos de concertación democrática y, principalmente, por la asociación con el MERCOSUR.

b) **La juridicidad.** El respeto y la importancia que Chile asigna al derecho internacional constituyen una de las claves esenciales de su accionar internacional. Para un país intermedio en el concierto de naciones la reafirmación del cumplimiento de las normas jurídicas, de la intangibilidad de los tratados y del cumplimiento de buena fe de los acuerdos contraídos, es una de las garantías esenciales para afianzar la paz, la estabilidad y generar condiciones de seguridad más amplias.

Este principio se vincula de manera estrecha a la situación de paz y estabilidad que Chile ha gozado por más de un siglo. La búsqueda de compromisos de carácter vinculante que perfeccionen el derecho internacional es una de las constantes más significativas de la política exterior chilena.

c) **La disuasión.** Dada la focalización y el peso de los factores vecinales y las situaciones que allí se presentan, conjuntamente con la reafirmación de la política chilena que señala que no pretende ni reivindicar territorios de otros estados, a lo que se agrega el respeto al derecho internacional, otorgan un carácter particular a la disuasión. Esta posee un carácter disuasivo defensivo. Es decir, el país no quiere ser una amenaza ni representar un motivo de agresión para ninguna nación, pero sin embargo reafirma que los costos para quienes pretendan desestabilizar al país o usar la fuerza para alcanzar sus

---

31. **Nota de la editora.** El 13 de noviembre de 1999 los gobiernos de Chile y Perú suscribieron el Acta de Ejecución del Tratado de 1929, con el finiquitaron los aspectos pendientes del Art. 5 de dicho Tratado y segundo de su protocolo complementario.

objetivos afectando los intereses nacionales, encontrarán una sólida respuesta del país. La disuasión se expresa durante el gobierno de la transición de manera explícita en su política de defensa.

d) **Diversidad de vínculos internacionales.** Dado el tamaño y los intereses del país se ha buscado de manera permanente una inserción internacional de carácter múltiple, que evite quedar restringido en el ámbito político, diplomático, económico o de seguridad a un solo poder. Es por ello que Chile ha propugnado la aplicación irrestricta del principio de la universalidad. Ello significa el reconocimiento político y diplomático de los diferentes entes estatales y el reconocimiento de la presencia y acción de distintos actores no gubernamentales. El reconocimiento de la universalidad debe materializarse en el ámbito multilateral, en especial en Naciones Unidas.

El rasgo característico de la tradición diplomática en este punto es el mantenimiento de relaciones con naciones de diversas regiones, distintos signos políticos e ideológicos.

e) **El presidencialismo en la definición de políticas.** La política exterior en el sistema político chileno posee un fuerte sello presidencial. Las normas constitucionales señalan que el presidente es el actor central y quien formula la política en este campo auxiliado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. A finales del siglo XX, cuando se han multiplicado los actores públicos y privados que determinan la inserción internacional del país, el lugar central de la decisión sigue siendo el Presidente de la República.

Más aún, con la Constitución de 1980 se reafirmaron las potestades presidenciales en todos los ámbitos. Pero además de ello la forma emergente de expresión de la nueva diplomacia, tanto bilateral como multilateral, es la diplomacia presidencial. Esta se canaliza a través de la denominada diplomacia de cumbres. En la etapa de posguerra fría, las cumbres y encuentros al más alto nivel parecen estar reemplazando al multilateralismo de carácter parlamentario. Por otro lado, diversos organismos desarrollan importantes actividades de vinculación transnacional que han dejado obsoletas alguna de las funciones que cumplían las cancillerías. En este cuadro nuevamente el rol regulador del principal actor estatal es clave.

Uno de los temas recurrentes con relación a los roles constitucionales es la falta de claridad respecto de la coordinación de políticas entre las distintas instancias gubernamentales. A fines del siglo XX la globalización obliga a una mayor y más estrecha de coordinación de políticas intersectoriales con el fin de aprovechar las oportunidades que se presentan en el sistema internacional.

f) **Relaciones con las potencias.** Chile ha tenido una relación distante con los Estados Unidos y una percepción de relación más cercana con Europa. La mirada histórica de las relaciones chileno-norteamericanas muestra una amistad esquivada. El distanciamiento en el período que analizamos se profundizó dada las discrepancias que en el contexto de guerra fría se plantearon entre Estados Unidos y la vía chilena al socialismo y luego entre la política de derechos humanos de Estados Unidos y la acción del gobierno militar chileno cuya acción puede ser visualizada desde restricciones a las libertades públicas hasta el desarrollo de acciones de terrorismo de Estado. El asesinato de Orlando Letelier, en Washington, en 1976, tensionó las relaciones diplomáticas entre ambos países; esta situación se mantuvo hasta la normalización con la llegada de Patricio Aylwin al poder. La situación de anomalía se incrementó a su vez por la política de restricción estadounidense de venta de repuestos de armas a Chile, en un momento particularmente delicado en el ámbito de las relaciones estratégicas en el cono sur.

Con Europa, Chile ha tenido una cercanía mayor derivada fundamentalmente de una similitud del espectro de fuerzas políticas y corrientes ideológicas con las que se expresan en la mayoría de los países europeos. Más aún el sistema político de Chile tenía rasgos similares a los que se expresaban en Francia o Italia en la década de los sesenta e inicios de los setenta. Por tal razón la experiencia y los desarrollos en Chile eran mirados con particular atención por sus contrapartes europeas. Por otro lado, la cooperación europea ha sido significativa a lo largo de la historia lo mismo que en el comercio ha concentrado una parte importante de las exportaciones nacionales.

Los principales cambios que se perciben en la actual etapa de posguerra fría condicionan y adecuan los espacios en los cuales las continuidades se expresan e incorporan a su vez nuevas temáticas.

Los cinco principales cambios se refieren a:

a) **Cambio en el contexto internacional.** El cambio más evidente es el fin del conflicto bipolar. El fin de la guerra fría generó un nuevo espacio en el cual de las relaciones internacionales de seguridad se ha pasado a las relaciones internacionales de mercado. América Latina en general fue un área marginal en la guerra fría, pero hoy puede tener una mayor significación por la relevancia que adquieren los fenómenos de transnacionalización económica. La globalización refleja de manera crucial estos cambios.

En forma paralela muchos de los cambios internacionales se ven acelerados y su impacto es inmediato por el rol que cumplen los



medios de comunicación y la instantaneidad de ella. El efecto CNN hace que la interdependencia de los fenómenos políticos sea inmediata. Frente a hechos que ocurren a miles de kilómetros se reacciona en forma instantánea. Más aún, la globalización hace que los efectos del mercado sean interdependientes a nivel global.

b) **Cambio en los actores.** Con la transición se produjo un recambio de los actores en el sistema político. Chile recuperó la vinculación entre democracia y política exterior. En el ámbito internacional el peso y el rol estatal siguen siendo fundamentales aunque de manera incremental se expresan nuevos actores. De igual forma más allá de la definición jurídico-constitucional diversos actores gubernamentales comienzan a tener un mayor peso sobre las definiciones que regulan los vínculos y la inserción internacional.

Las organizaciones no gubernamentales han establecido una importante red de comunicaciones lo que conjuntamente con la aceleración de las comunicaciones produce un cambio en las relaciones de poder de los distintos actores. Hoy cualquier actor tiene capacidad de expresión en el sistema internacional. Cómo generar participación en la definición de una política pública de carácter estatal es una de las preguntas principales a las que se ven enfrentados los distintos gobiernos y en especial sus ministerios de relaciones exteriores.

Se ha producido un profundo cambio en el estilo de hacer política internacional. Un cambio significativo en la forma de relacionamiento interestatal y en la forma de incorporar las demandas de actores no gubernamentales. La diplomacia parlamentaria ha perdido el peso y significación de otrora, hoy el verbo rector es la diplomacia presidencial cuya expresión principal es la diplomacia de cumbres.

c) **Condicionamientos internacionales.** El sistema internacional establece una serie de condicionamientos al desarrollo estatal, en especial a los países pequeños e intermedios. Podemos visualizar en distintas áreas los efectos y condicionamientos sobre el país, a título de ejemplo podemos señalar tres aspectos vitales: el sistema político está condicionado por el peso que tienen los derechos humanos y la democracia en el sistema internacional, en particular, las Américas. En esta región incluso los tratados comerciales han establecido una cláusula democrática referida al sistema político y a los sistemas de protección de los derechos humanos como política más general.

En lo económico, dada la globalización, los efectos son inmediatos. El tiempo de reacción es mínimo. La intercomunicación global hace que las acciones suban y bajen en fracciones muy reducidas de tiempo, el

rechazo de un producto en un puerto puede significar un efecto de demostración para el cierre prácticamente simultáneo del resto. La necesidad de estabilidad política como condición esencial para una inserción económica efectiva se revela como un aspecto crucial.

d) **La cooperación para el desarrollo.** Las formas de cooperación internacional han variado. Hoy para un país como Chile la cooperación para el desarrollo dejó de ocupar un lugar significativo como receptora de recursos o de asistencia técnica. El desarrollo económico y político del país lo ponen como un Estado capaz de asociarse en proyectos de desarrollo humano que se ejecutan de manera mancomunada en distintas partes del mundo. Repensar los temas de la cooperación horizontal es uno de los desafíos principales que han generado el conjunto de cambios.

e) **La agenda.** La agenda internacional ha cambiado de manera sustantiva. Hoy el lugar rector lo ocupan los denominados temas globales cuyo tratamiento, regulación y control afecta a la agenda de paz y seguridad internacional y a la agenda del desarrollo. La agenda sobre los temas globales incluye una muy variada cantidad de situaciones, problemas y temáticas entre las cuales se cuenta ilícitos internacionales como las drogas, el terrorismo, el lavado de dinero hasta situaciones vinculadas a la protección del medio ambiente y de los recursos nacionales y regionales.

La posibilidad de incidencia en la agenda está radicada fundamentalmente en conformar una capacidad de propuesta política que establezca coaliciones de países en torno a intereses comunes que ya no se estructuran en torno a la dicotomía norte-sur, sin o que se constituyen a partir de la proyección de los intereses específicos como puede ser la protección de los recursos marinos, la protección del medio ambiente, la promoción de la democracia u otros.

## **De Frei a Frei a manera de síntesis**

Al mirar el largo período histórico encontramos que en el accionar de la política exterior chilena la búsqueda de un espacio de autonomía y un margen de maniobra ha sido una constante. Ello constituye uno de los ejes que posibilitan un mayor espacio para el país en el marco global y regional. La expresión política de esta perspectiva se traduce en la conformación de consensos regionales y globales.

De igual forma la tensión entre universalización y aislamiento siempre ha buscado ser resuelta desde la perspectiva de la ampliación de los

vínculos internacionales. A finales del siglo XX se destaca de manera esencial el valor de la inserción múltiple que se expresa en lo político, en lo económico y lo comercial. La universalización se manifiesta en nuevas formas y arreglos multilaterales como en la consolidación de acuerdos bilaterales. Un consenso nacional efectivo es el reconocimiento de que no hay espacio para proyectos autárquicos, sino por el contrario, en el mundo globalizado la diversificación internacional es esencial.

La dicotomía, intervención / no intervención ha jugado un papel fundamental en las definiciones de política exterior. El tema de los derechos humanos ha ocupado un lugar rector de la política nacional que permite afirmar hoy día que el principio de la no intervención está supeditado a la protección internacional de los derechos humanos. La responsabilidad internacional de los Estados es exigible y por lo tanto, el cumplimiento de compromisos fundantes de la vida en sociedad entre los que se ubican los derechos humanos.

Los términos de intercambio y el concepto de equidad también recorren la política exterior nacional. El primero refleja la búsqueda de una equidad internacional y un reconocimiento de precios justos para la producción nacional. Las formas de expresión a lo largo de las tres décadas han sido muy distintas. En los años sesenta estaba radicada en la creación de organizaciones de países productores y en la recuperación nacional-estatal de las riquezas básicas. A fines de la década del noventa se expresa en la conformación de un mercado global abierto sin restricciones al comercio y que posibilite la conformación de amplias áreas de libre comercio. En el ámbito de la equidad el apoyo chileno a la Alianza para el Progreso reflejó esa perspectiva en la década de los sesenta, de igual forma como hoy día se expresa en el apoyo a la cumbre sobre el desarrollo social y su seguimiento.

El tema de la integración ha sido un eje central de los gobiernos democráticos chilenos. Fue impulsada por Frei padre, desarrollada por Patricio Aylwin y concretada de manera efectiva por Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En 1966 se creó el Pacto Andino del que Chile fue fundador. Luego del aislamiento del gobierno militar, el gobierno de Patricio Aylwin impulsó los acuerdos bilaterales y las condiciones que permitieron resolver la asociación de Chile al MERCOSUR. La política actual, sobre la que existe un amplio consenso, es la de una inserción global sobre la base de un regionalismo abierto.

Las relaciones con Estados Unidos han sido complejas y han correspondido a una "amistad dificultosa". No obstante, Chile ha buscado una política de cooperación constructiva que no implique ni subordinación ni ruptura estratégica. El gobierno de Frei Montalva destacó la necesidad de comprender la diversidad de Estados Unidos, descubrir su opinión pública cuestión que ha sido esencial en la década de los noventa cuando fueron normalizadas las relaciones diplomáticas y se abrió un camino de asociación selectiva.

Las relaciones con Europa siempre han tenido un alto grado de cercanía, en especial, por la similitud de los regímenes políticos. El ejemplo de la Unión Europea tiene un importante significado para América Latina y para Chile.

Dada la tradición nacional, Chile ha impulsado la institucionalización también en el ámbito internacional. La creación de instituciones es la que posibilita permanencia en los proyectos y permite una mirada de futuro. Chile participó en la creación y desarrollo de Naciones Unidas, en los sesenta apoyó la creación de CEPAL, en los setenta dio un gran impulso a la UNCTAD y al derecho del mar. En la década de los noventa ha apoyado la democratización del sistema internacional y ha buscado sistematizar los acuerdos de la diplomacia de cumbres. La institucionalización genera conceptos y misiones lo que proyectan la tarea en el largo plazo.

**197**

La democracia constituye un concepto esencial en la política exterior chilena y su reconocimiento internacional. Chile impulsó políticas de democratización a nivel global en forma paralela a la segunda guerra mundial. Buscó generar espacios y oportunidades durante la guerra fría. Una vez recuperada la democracia en el país, en conjunto con los países del hemisferio, aprobó la Declaración de Santiago sobre protección a la democracia en la OEA en 1991. De igual forma, ha suscrito cláusulas democráticas paralelas al acuerdo con el MERCOSUR y también con Europa.

## Postscriptum

### El gobierno de Ricardo Lagos

Ricardo Lagos ganó la Presidencia de la República, en segunda vuelta electoral, en enero del 2000. Obtuvo sobre el 51% de los votos y asumió el 11 de marzo de ese año. Este gobierno corresponde al tercer gobierno de la coalición de Partidos de la Concertación por la Democracia; alianza política que reunió a los opositores al gobierno del general Pinochet desde el plebiscito de octubre de 1988 y que triunfó en la elección presidencial del año 1989 con Patricio Aylwin y con Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1993. El período presidencial de Ricardo Lagos se extiende desde el 11 de marzo del 2000 hasta el 11 de marzo del 2006.

El concepto básico de democracia que perfila Ricardo Lagos se expresó en el programa de gobierno *Para crecer con igualdad* de la siguiente forma:

"La democracia es condición y garantía de la igualdad. En un Estado democrático se pueden reclamar las injusticias de la convivencia social y del mercado, invocar nuestros derechos y decidir juntos la clase de sociedad que queremos construir. En una institucionalidad plenamente democrática, las leyes son expresión de la mayoría, sin otros límites que los derechos humanos. En democracia la dignidad de la persona basta para exigir su derecho a participar en las decisiones de su país, región, comuna, ciudad y barrio. El Estado debe estar al servicio de las personas y de la comunidad, y no al servicio de sus funcionarios o de otros intereses. La democracia supone también un sistema judicial que hace cumplir la ley con eficacia y sin discriminación"<sup>32</sup>.

Tanto como candidato y como Presidente, Ricardo Lagos ha destacado la necesidad de construir una democracia de la cual los chilenos nos enorgullecamos. En este sentido, recuerda que en el mundo no se entiende que pueda haber una democracia "especial". De allí que señaló con fuerza: "la norma básica de la vigencia universal no puede ser

---

32. Concertación democrática, *Programa de Gobierno: Para crecer con igualdad* (candidatura Ricardo Lagos). Impresos Universitaria S.A. Santiago, octubre 1999. pp. 52-53.

otra que la de 'una persona, un voto'. Este debería ser el criterio que permita discernir la bondad de un determinado arreglo institucional con el que avancemos hacia una democracia plena"<sup>33</sup>. Lo anterior significa eliminar las distorsiones que produce el sistema binominal, que permite que con un tercio de los votos se obtenga el 50% de la representación; así como los denominados enclaves autoritarios de la Constitución. Dentro de las principales tareas que se propone, se encuentra el perfeccionamiento de la institucionalidad democrática. En este mismo contexto, Ricardo Lagos hace un vínculo estrecho y directo entre democracia y derechos humanos, los que considera que deben corresponder a una política de Estado por sobre cualquier contingencia coyuntural.

En el plano de las relaciones civiles-militares, la visión del Presidente concuerda con las aspiraciones señaladas por los gobiernos anteriores de la Concertación, en términos de restituir las potestades que en esta materia han tenido los Presidentes de Chile a lo largo de su historia y que fueron modificados de manera unilateral al término del gobierno militar. Es así como Ricardo Lagos señala "como en toda democracia, la Constitución debería especificar que el papel de las Fuerzas Armadas es el de aportar a la defensa nacional: esa es la justificación del gasto militar. Por su naturaleza, se trata de una función subordinada al poder democrático; el gasto público debe ser justificado y evaluado, también en esta área, de acuerdo con criterios nacionalmente definidos. La sociedad le da a las Fuerzas Armadas el monopolio de la fuerza. Pero, el cuándo y el cómo se usa esa fuerza corresponde a la autoridad democráticamente elegida. Ese es el principio fundamental que debemos respetar"<sup>34</sup>.

**199**

En el programa de gobierno en lo referido a la defensa nacional, se indica que los conceptos en este campo deben estar en sintonía con el mundo actual y se destaca entre otros puntos que se avanzará en la modernización del sector defensa, se continuará con el desarrollo de relaciones de cooperación, paz e integración, especialmente con los países de la región latinoamericana; se incrementará la presencia chilena en operaciones de paz y se producirá un perfeccionamiento y modernización del servicio militar<sup>35</sup>.

---

33. Ricardo Lagos, *Mi idea de país*. Impreso en Prosa S.A. Santiago, 1999. Pg. 87.

34. *Ibid.*, pg. 88.

35. Concertación democrática, *Programa de Gobierno: Para crecer con igualdad* (candidatura Ricardo Lagos). Impresos Universitaria S.A. Santiago, octubre 1999. pp. 61-63.

Ricardo Lagos al inicio de su gobierno dio señales específicas para un nuevo tipo de relacionamiento con las Fuerzas Armadas y señaló claramente el fuerte peso presidencial en la materia. Indicó que no aceptaría "manifestaciones" u otras formas "comunicacionales" para enviar mensajes, ya que el diálogo con el Presidente y el Ministro de Defensa era directo.

En el programa de gobierno los temas específicos de política exterior poseen poco peso aunque la dimensión internacional se encuentra inmersa en el conjunto de medidas propuestas. En las bases programáticas específicas se destaca la necesidad de generar una intensificación de la inserción internacional del país, para lo cual el concepto articulador es *Chile en sintonía con el mundo*.

El programa presidencial del tercer candidato de la Concertación planteó en el campo internacional una profundización de la inserción internacional del país. Cabe destacar que cerca del 50% del PIB está asociado al exterior. Esta parte del programa se denominó "Chile en sintonía con el mundo". En lo fundamental se destaca que<sup>36</sup> el país debe aprovechar las oportunidades que genera la globalización y, a la vez, contribuir al desarrollo de la sociedad civil internacional. En este sentido, una de las metas significativas es que el país pueda contribuir, de manera concertada con otros países de pensamiento similar, de la región y fuera de ella, en la nueva arquitectura global.

El programa presidencial también colocó un gran énfasis en el crecimiento con igualdad. El compromiso con la equidad aparece como una cuestión central. Como un desafío moral y ético a la vez que económico. "Durante esta década, Chile ha crecido como nunca en su historia. Sin embargo, no hemos conseguido crecer con la igualdad que nos permita construir una sociedad justa y humana. La igualdad de la que hablamos es la que busca crear oportunidades; la que permite la justicia social, la descentralización económica, política y territorial. Es la que hace posible que florezcan los talentos de los miembros de cada familia chilena; la que se funda en una comunidad donde reinen la colaboración y la confianza; la que pone a disposición de cada uno las herramientas del progreso; la que permite el uso pleno de la libertad"<sup>37</sup>.

---

36. Programa de Gobierno de Ricardo Lagos "Para crecer con igualdad", Santiago, octubre de 1999).

37. Programa de Gobierno, op.cit.

Los lineamientos gubernamentales en esta materia apuntan al fuerte peso del derecho internacional en las definiciones, así como la intangibilidad de los tratados y la solución pacífica de las controversias. Estas son las bases permanentes de una política de Estado nacional. A ella se unen procurar la paz y la seguridad regional, promover, consolidar y defender la democracia y los derechos humanos, promover una inserción económica externa equilibrada, la inserción y la articulación con una fuerte identidad latinoamericana y el afianzamiento de los vínculos con países de criterios coincidentes. Un objetivo importante es avanzar en la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La profundización de la inserción de Chile en la economía global pone un acento especial en los vínculos con el MERCOSUR y con el ALCA, sobre la base del regionalismo abierto. Ello también lleva a la búsqueda de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y Corea. De esta forma se cumple el objetivo de mantener una inserción internacional balanceada.

En el caso del MERCOSUR, Chile ha realizado un esfuerzo de relacionamiento de la mayor importancia, lo que se traducirá en un proceso de incorporación formal a partir de finales del año 2000. Para ello se está negociando la convergencia en materias arancelarias que posibilitará el que Chile sea miembro pleno. En este sentido el Subsecretario de Relaciones Exteriores ha destacado "la única forma de competir con éxito en un mercado mundial globalizado es a través de la regionalización (...) es sabido que mientras más avanzan los procesos de integración, más complejo se hace para un país adherir a ellos (...) a Chile se le abre una oportunidad de ingresar al MERCOSUR preservando su autonomía arancelaria hasta que se haya alcanzado la convergencia arancelaria"<sup>38</sup>.

**201**

De esta forma, los objetivos de carácter político y estratégicos de esta vinculación y que tienen como referente las relaciones privilegiadas con Argentina y con Brasil, se expresarán institucionalmente en este órgano multilateral de integración, que va más allá de las cuestiones estrictamente comerciales.

---

38. Heraldo Muñoz, "¿Por qué el MERCOSUR?". *El Mercurio*. Santiago, 15 de agosto, 2000. Pg. A-2.



En consecuencia, Chile negocia en forma simultánea con la Unión Europea y el MERCOSUR, cada una de estas negociaciones posee un ritmo propio. Otro tanto ocurre en los nueve grupos de negociación y en las tres comisiones especiales correspondientes al proceso del ALCA. De igual forma, Chile participa activamente en los grupos de trabajo del APEC. Todo lo anterior reafirma la voluntad de mantener una inserción múltiple balanceada. Para ello un instrumento importante lo constituyen los acuerdos de carácter bilateral con países y regiones y se mantienen también opciones de política unilateral.

En su primer mensaje presidencial, el 21 de mayo del 2000, el Presidente de la República delineó cuestiones sustantivas para el futuro del país. Es así como expresó:

"Los invito a expandir al máximo nuestra capacidad económica, para que esa parte de la familia chilena que sufre la pobreza se siente también en la gran mesa común, a compartir los frutos de nuestra nación".

"Los invito a desarrollar al máximo nuestro sentido social y nuestra generosidad. No es posible que algunos vivamos disfrutando las ventajas del siglo XXI, mientras otros compatriotas apenas tienen para comer. Tenemos que sacarnos esta deuda enorme de encima. Por esto tenemos urgencia, por esto corremos riesgos, por esto no dudamos en ponernos metas ambiciosas"<sup>39</sup>.

El Presidente propuso tres iniciativas centrales con carácter de misión: abrir las puertas al desarrollo, integrar al país y engrandecer el espíritu de los chilenos.

Sobre la política exterior señaló: "los chilenos representamos apenas el 0,3% de la población mundial. No obstante, más de la mitad de nuestra producción está vinculada a lo que ocurre en los mercados mundiales. El cambio de época que vivimos requiere una plena inserción de nuestro país en un planeta cada vez más pequeño e interconectado. Para esto resulta esencial contar con reglas internacionales claras y fuertes que permitan compartir en igualdad de condiciones" (...) "Chile puede y debe jugar un rol de liderazgo en asuntos hemisféricos y globa-

---

39. Gobierno de Chile, Mensaje presidencial, Valparaíso, 21 de mayo, 2000. Secretaría de Comunicación y Cultura, página VIII. También [www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl)

les, lo cual no está basado ni en su tamaño ni en su poderío, sino en una historia singular que contribuye a esa posibilidad"<sup>40</sup>.

Dentro de los primeros 180 días de gobierno, el Presidente Lagos ha desarrollado una activa política internacional. Tanto por medio de la una diplomacia presidencial activa, como a través de las acciones ejecutadas por la Ministra Soledad Alvear y el Subsecretario Heraldo Muñoz. En efecto, el Presidente sostuvo dos reuniones con el Presidente Clinton en el período. Ambos mandatarios se reunieron en la Cumbre de Berlín "Progressive Governance for the 21<sup>st</sup> Century" y en la Cumbre del Milenio en Naciones Unidas. Estas dos reuniones posibilitaron un diálogo informal entre el Presidente Lagos y otros Jefes de Estado y de Gobierno de las principales potencias del mundo.

También en este período el Presidente Lagos realizó dos visitas y encuentros de la mayor significación en la región latinoamericana: primero a Argentina y luego a Brasil. En ambos países destacó la relación privilegiada que se busca mantener en el contexto latinoamericano. Más aún, el tipo de relación que el Presidente Lagos y el Presidente De la Rúa acordaron impulsar en la relación bilateral, es el de una alianza estratégica.

**203**

## **La Cumbre de Berlín**

La Cumbre de Berlín posee gran importancia para Argentina, Brasil y Chile. Esta reunión de 14 mandatarios, ubicó en la solidaridad y la responsabilidad compartida los valores esenciales en el accionar internacional. Las preocupaciones por la modernización y la justicia social, posibilitan generar perspectivas de solidaridad. La modernización permitirá tomar los beneficios de la globalización y prevenir sus consecuencias negativas. Cuatro aspectos merecen ser destacados:

1. Fue una Cumbre de países desarrollados (6 países del G7) y países en desarrollo con un alto grado de viabilidad. Tal es el caso de los países del ABC y Sudáfrica. La coordinación de políticas por lo tanto, puede contribuir de manera decisiva en la oportunidad de desarrollo efectivo en estos países de alta significación en sus respectivos entornos geográficos.

---

40. Ibid., página XXX.

2. En el contexto de la Cumbre se reafirmó la creciente coordinación entre Argentina, Brasil y Chile. El posicionamiento de los tres países en el ámbito internacional adquiere cada vez un mayor grado de concertación. Ello se materializó, esta vez, en el tema electoral peruano.
3. También en el marco de la Cumbre se reafirmó la voluntad, interés y necesidad de una incorporación plena de Chile al MERCOSUR, para lo cual se deben superar las dificultades y rigideces de las disciplinas arancelarias.
4. La Cumbre resaltó la necesidad de reconocer el impacto que el sistema global posee en los distintos sistemas nacionales. No es suficiente con hacer bien las tareas. El solo hecho de tener equilibrios macroeconómicos, estabilidad política y regulaciones financieras adecuadas, no es suficiente para tener un camino al desarrollo. Es fundamental que se generen mayores accesos a los mercados. Este tema, señalado con fuerza por Ricardo Lagos, fue rescatado en la declaración final como un punto de importancia en la promoción del desarrollo de estas economías viables.

Como señaló el Primer Ministro francés, "tenemos diferentes voces y un camino común", basado en la responsabilidad global compartida. A ello aportan de manera cada vez más coordinada los mandatarios de los países del ABC<sup>41</sup>.

## **La Cumbre del Milenio**

El Presidente Lagos destacó en la Cumbre del Milenio los grandes logros del país en los últimos diez años. También remarcó que la globalización implica responsabilidades y que el país las ha asumido sin vacilaciones, indicando las políticas de desarme, apoyo a las fuerzas de paz, defensa de los derechos humanos y la democracia y otras.

El Presidente señaló que la globalización puede originar mayores inequidades y graves riesgos. Entre otros, las crisis financieras internacionales de los años finales del siglo XX tuvieron graves consecuencias para distintos países del mundo. Destacó que si no se establecen normas e instituciones globales capaces de regular la globalización, se incrementará la anarquía y la globalización no tendrá un rostro humano.

---

41. Berlín Communiqué: Progressive Governance for the 21st Century, junio 2000.

El gobierno del Presidente Lagos ha destacado la necesidad de generar espacios de participación de la sociedad civil. "Nuestros pueblos quieren ser ciudadanos del mundo global y no meros espectadores. La sociedad civil demandará ser un actor cada vez más importante en el mundo globalizado y por eso en Chile la consultamos en la preparación de esta Cumbre del Milenio. Por ello, en definitiva, buscamos crear espacios donde podamos participar todos en la definición del mundo que nace con este milenio. Chile apoyará toda iniciativa en este campo"<sup>42</sup>. En este mismo sentido la Ministra de Relaciones Exteriores expresó "Las organizaciones de la sociedad civil poseen un lugar cada vez más relevante en el ámbito de las relaciones internacionales y expresan, al mismo tiempo, genuinos intereses ciudadanos. En consecuencia, nuestra política exterior considerará, con un criterio moderno, a esas organizaciones, actores genuinos de las relaciones internacionales, y mantendrá con ellas canales abiertos de comunicación –en foros múltiples, heterogéneos y no sólo oficiales- que favorezcan la confianza y una comprensión racional de las diferencias. La globalización, en vez de homogeneizar al mundo, tiende a producir, según lo muestra la experiencia, un renacer de la diversidad entre los pueblos y un fortalecimiento de las pertenencias locales"<sup>43</sup>.

**205**

También en la esfera global Chile es uno de los países patrocinadores de la Cumbre Mundial por la Democracia. Del conjunto de países que están promoviendo la creación de una *comunidad mundial de democracia*.

La mirada atenta al proceso de globalización, su dinámica y profundización y sus efectos en las innovaciones científicas y tecnológicas, sus impactos sociales y en el terreno de la integración económica, son parte importante de las preocupaciones del Presidente Lagos. Este ha destacado que con el fenómeno de la globalización "las fronteras nacionales han sido derrumbadas también por la expansión universal de temas como la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Por tanto, es necesario aceptar esta nueva realidad de manera integral. No es congruente favorecer la globalización en el caso de los mercados libres, y negarla cuando se trata de la justicia o la cultura. No

---

42. Ricardo Lagos "Discurso Cumbre del Milenio". *El Mercurio*, Santiago, 10 de septiembre, 2000. Pg. D-22.

43. Soledad Alvear, "Política exterior con sentido ciudadano". *El Mercurio*, Santiago, 20 de abril, 2000. Pg. A-2.

es realista propugnar por una globalización parcial o segmentada"<sup>44</sup>. En este sentido, Ricardo Lagos destaca la necesidad de convergencia de los acuerdos que impulsan la integración con aquellos que posibilitan políticas sociales efectivas. Señala cómo los europeos en el marco de la globalización avanzan en la compactación económica a través de Maastricht y también adoptan una carta social. Efectúa un simil para América Latina destacando que en la región se requiere un "inequívoco consenso a favor de las reformas sociales"<sup>45</sup>.

La política exterior del Presidente Lagos no solamente profundiza los lineamientos seguidos por los anteriores gobiernos de la Concertación democrática, sino tal como se analiza en el largo período histórico, el país posee lineamientos y orientaciones que van más allá de cada administración particular y que a la política exterior se la asigna el carácter de política. Más allá de la ampliación del número de actores intervinientes, tanto las orientaciones básicas se han consolidado así como el sentido de articulación nacional en las cuestiones sustantivas, se han consolidado en los últimos años.

---

44. Ricardo Lagos, "Hacia un nuevo consenso social internacional". En: Heraldo Muñoz (comp.) *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Editorial Aguilar. Santiago, 2000.

45. *Ibid.*, p. 24.

# ***La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea***

**Manfred Wilhelmy v. W.<sup>1</sup>**

## **Introducción**

En las últimas décadas, Chile ha enfrentado variados problemas para defender y promover los intereses básicos de seguridad, desarrollo y status internacional definidos por sucesivos gobiernos. Una parte significativa de la complejidad de las relaciones exteriores chilenas proviene de la contraposición de visiones acerca de dichos intereses, reflejando conflictos entre las sucesivas concepciones políticas de los actores internos y externos relevantes.

Una tendencia recurrente en la problemática externa chilena es la atribución de características "emblemáticas", en diversos grados, al tratamiento de políticas, temas específicos y situaciones de política exterior. Bajo esta perspectiva, las posiciones acerca de tales asuntos se vinculan con definiciones de principios, posturas ideológicas y alineamientos que adoptan diversas fuerzas y actores a nivel nacional e internacional, sea que se trate de la "Revolución en Libertad" (años 60), del "experimento socialista" (años 70), de las políticas de mercado en una economía en desarrollo (años 80), o de la justicia sin fronteras para los dictadores (1998-99). Aunque este estilo de hacer política suele presentar oportunidades a los gobiernos, el fenómeno expone a los actores nacionales a grados inusuales de visibilidad política, aumentando así la exposición del sistema político a tensiones y presiones externas que podrían evitarse si los perfiles fueran más bajos.

---

1. Académico del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

No obstante el elemento de precariedad en la conducción de la política exterior que conllevan estos factores para un actor relativamente pequeño y vulnerable, Chile emerge hacia fines del siglo XX como un Estado que proyecta una moderada influencia en América Latina, y que busca vías para responder idóneamente a los desafíos de un mundo crecientemente globalizado. Adolece, con todo, de un déficit de influencia en sus relaciones con las principales potencias del mundo desarrollado, ya que sufre frente a éstas las consecuencias de una fuerte asimetría de recursos políticos y económicos.

## **Intereses y objetivos en la política exterior**

### **1. La seguridad**

En el período de posguerra, Chile se alineó rápidamente con Estados Unidos, la superpotencia del bloque occidental. Las percepciones de amenaza se concentraron especialmente en la Unión Soviética y sus aliados, lo que motivó a los gobiernos de la época a suscribir el instrumento de defensa colectiva hemisférica denominado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y un Pacto de Ayuda Militar con Estados Unidos. Si bien posteriormente los gobiernos de los presidentes Jorge Alessandri (1958-64) y Eduardo Frei Montalva (1964-70) opusieron reparos jurídicos a las sanciones regionales impuestas a requerimiento de Estados Unidos al régimen de Fidel Castro en Cuba, Chile debió acatar la ruptura colectiva con La Habana, dispuesta en 1964.

El gobierno del presidente Allende (1970-73) cambió radicalmente las concepciones oficiales de seguridad, enfatizando la protección de su política de transformaciones revolucionarias frente a amenazas externas, provenientes en el plano interestatal —el que privilegiamos— especialmente desde Washington, sin perjuicio de amenazas originadas en intereses económicos transnacionales afectados por las políticas de la Unidad Popular (UP). La visión de la UP era, como se sabe, impracticable frente a las realidades internas y externas que enfrentaba el país.

Por su parte, el gobierno militar protagonizó un nuevo y brusco viraje, al propiciar una concepción geopolítica de seguridad nacional, en términos de la cual Chile regresaba al alineamiento occidental, aunque dentro de los parámetros de una cruzada de confrontación anticomunista,

inédita en la política exterior chilena, la que chocaba con los esfuerzos de distensión internacional entonces en vigor.

En el plano de las relaciones vecinales, las tradicionales políticas chilenas de status quo enfrentaron un primer desafío por parte de Bolivia, que a partir de 1962 comenzó a demandar el término de su situación de mediterraneidad. Luego del fracaso de un esfuerzo de recomposición de relaciones entre 1975 y 1978, el déficit de apoyo externo que afectaba al gobierno militar creó condiciones favorables para la campaña boliviana, la que logró cierto grado de "multilateralización" del tema. Igualmente, los diferendos territoriales con Argentina –de larga data- se complicaron de manera extrema, llegándose en 1978 a un virtual estado de guerra, que pudo ser revertido a última hora gracias a gestiones internacionales que llevaron al proceso de mediación papal. El nivel de riesgo en las relaciones con Perú también llegó a ser considerable hacia fines de los años 70. Con todo, la situación de seguridad mejoró considerablemente en los años finales del gobierno militar, producto especialmente del Tratado de Paz y Amistad chileno-argentino de 1984.

**209**

Los gobiernos de la Concertación han procurado avanzar en el terreno de la seguridad por medio de la solución de temas bilaterales pendientes y de la implementación de medidas de confianza mutua estratégica con los países vecinos. Lo anterior contribuye a explicar que, en el nuevo escenario global y regional de la posguerra fría, el balance en materia de seguridad a fines de siglo pueda considerarse positivo.

## **2. El desarrollo**

El período contemporáneo se caracteriza por el aumento de la ponderación en la agenda de los intereses económicos. Más allá de las políticas comerciales y las relaciones financieras, la política exterior económica se ha orientado a estimular el apoyo externo -bilateral y multilateral- a las estrategias de desarrollo de los diversos gobiernos.

Mientras los primeros gobiernos de la posguerra concibieron sus aspiraciones y demandas en este nivel en términos de expectativas de retribución del apoyo político y estratégico brindado a Washington, los presidentes Alessandri y Frei Montalva formularon sus políticas bajo esquemas más amplios de cooperación internacional para el desarrollo. Frei fue explícito en la vinculación de los beneficios esperados de tales políticas con propuestas internas de cambio estructural económico y



social, especialmente bajo el programa de "Alianza para el Progreso" propiciado por las administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson. Otro instrumento para el desarrollo –en este caso bajo mayor influjo de modelos europeos- debía ser la integración económica latinoamericana. No obstante, el primer esquema integracionista, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), no satisfizo las elevadas expectativas de Frei. Pero éste, junto a otros líderes, fracasó en el intento de sentar las bases para un Mercado Común Latinoamericano (1967), que de acuerdo a la propuesta original debió haberse materializado en 1985.

El gobierno de la Unidad Popular pretendió llevar adelante una política de desarrollo de orientación socialista, adoptando, entre otras, medidas como la nacionalización del cobre, la estatización del crédito y la constitución de un "área de propiedad social" en manos del gobierno. Su política exterior económica estuvo dirigida a apoyar este proceso, con resultados negativos hacia 1972-73, tanto debido a factores internos (como el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias y el manifiesto déficit de capacidad de gestión de los cuadros oficiales) como internacionales (incluyendo la tenaz oposición de Estados Unidos y la falta de compromiso real de las principales potencias socialistas con el experimento chileno).

La adopción del esquema neoliberal de desarrollo por el gobierno militar se tradujo en importantes decisiones de política exterior económica a partir de 1974 (Decreto Ley 600, que liberalizó el régimen de inversión extranjera) y 1976 (retiro del Grupo Andino). Luego de la profunda recesión de 1982-83 -que no estuvo lejos de desestabilizar al gobierno- la gestión económica frente a los países desarrollados acentuó la reinserción financiera internacional, seriamente afectada por la crisis bancaria local y la carga del endeudamiento externo. También fueron temas claves la política de privatizaciones y el fomento de la inversión extranjera – vinculada a los esquemas financieros a través de los mecanismos de canje de deuda por capital- así como la reiniciación de la política de apertura comercial unilateral y la promoción de exportaciones no tradicionales.

Los gobiernos de la Concertación continuaron en lo fundamental las políticas de apertura, complementando el enfoque global de la vía unilateral mediante una serie de acuerdos de libre comercio en América Latina. Recientemente esta política se ha extendido a Canadá, y se ha anunciado una negociación de libre comercio con Corea, la primera a

través del Pacífico. De concretarse un acuerdo con esta importante nación asiática, Chile tendría tratados preferenciales con cuatro de sus veinte socios en el seno de APEC.

Al mismo tiempo, se ha enfatizado la temática social internacional. En este terreno, la Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Social constituyó un tema prioritario en la política exterior del gobierno del presidente Aylwin.

### **3. El status internacional chileno**

Tradicionalmente, la imagen positiva del régimen democrático chileno favoreció el status internacional del país y la consideración externa otorgada a los gobiernos.

En este marco, las estrategias reformistas de la administración Frei Montalva ofrecieron un contraste importante en la región frente al surgimiento de diversos regímenes burocrático-autoritarios desde mediados de los años 60. Bajo condiciones internas y externas más complejas, el gobierno de la Unidad Popular desarrolló una política exterior que -sin perjuicio de las evidentes limitaciones objetivas, inherentes a la totalidad del proyecto- contribuyó a su legitimación internacional, especialmente en las democracias de Europa occidental y en el mundo no alineado.

**211**

El gobierno militar, en cambio, adoleció desde un comienzo de un fuerte déficit en este aspecto. Este problema -más que aislar al régimen, como se ha enfocado por lo general el tema- lo dejó singularmente expuesto y vulnerable a acciones de diversos críticos externos, incluyendo gobiernos de variados signos políticos, medios de comunicación -salvo una minoría- e influyentes actores transnacionales. La caída desde una posición de legitimidad internacional -aunque objeto de polémica, debido a la orientación revolucionaria de la UP- a una situación política externa desmedrada, blanco de reiteradas censuras en los foros internacionales, principalmente de Naciones Unidas, no se revirtió durante todo el período autoritario. Si bien en los últimos años del gobierno militar la recuperación económica chilena fue positivamente evaluada, especialmente en los medios financieros internacionales, la mejoría de la inserción económica internacional no cambió significativamente la visión externa negativa acerca del régimen autoritario y, en particular, la figura del general Pinochet.

El principal logro político del período de transición democrática fue recuperar la presencia y la influencia de Chile en el mundo. De este modo se satisfacía el primer requerimiento de la reinserción internacional del país. Como parte esencial de la diplomacia de la transición, Chile debía salir de la condición de país impugnado en los foros globales y regionales, proyectando al exterior un mensaje positivo de cambio de régimen, expresado en la recuperación del ejercicio de la soberanía popular, el respeto de los derechos humanos, y en un esfuerzo por encarar las difíciles situaciones legadas por el gobierno militar.

En términos generales, tal objetivo se cumplió. No obstante, considerando la situación externa de Chile en 1999, podemos afirmar que sobre el proceso de transición política chilena ha seguido proyectándose una sombra de desconocimiento y cuestionamiento en diversos países. Lo señaló en su momento el presidente Aylwin, y lo han confirmado, en forma clara y dramática, a partir de octubre de 1998, la detención del general Pinochet en Londres, a petición de la justicia española, los litigios judiciales correspondientes, y el conflicto político desatado por esta inesperada situación.

## **Actores e instrumentos de la política exterior**

A lo largo de su trayectoria internacional, los gobiernos chilenos han recurrido principalmente a los instrumentos diplomáticos y jurídicos en la conducción de sus relaciones exteriores. La fuerte inclinación a la utilización de categorías de análisis legal en las situaciones de política exterior, así como la concepción de las metas políticas en términos de la conclusión de acuerdos jurídicos (principalmente tratados internacionales) ha dado lugar a la caracterización de un "estilo legalista" como sello distintivo de la política exterior. El período de posguerra no ha sido una excepción, aunque en forma gradual se aceptó la conveniencia -de hecho, la necesidad- de reconocer un mayor papel a los instrumentos económicos, desde que -para mencionar un ejemplo- el tema del cobre se reconoció en la década de 1950 como parte importante de la agenda externa, especialmente frente a Estados Unidos.

En ausencia de políticas culturales en las relaciones exteriores, instrumentos de esta naturaleza prácticamente no se consideraron hasta el pasado reciente, salvo a través de nombramientos ocasionales -motivados políticamente- de intelectuales en cargos diplomáticos o consulares.

Los instrumentos militares normalmente se han subordinado a los político-diplomáticos y jurídicos, salvo en el período autoritario, en que, por la naturaleza del régimen, estos últimos adquirieron mayor prominencia. Lo anterior repercutió especialmente en la Cancillería, el único ministerio que, una vez puesto bajo dirección civil, tuvo un viceministro militar. El gobierno militar también desarrolló una diplomacia paralela castrense en algunos asuntos de la agenda de seguridad, como las conversaciones territoriales chileno-argentinas de 1978, y en las situaciones de fuerte tensión bilateral del período, procuró complementar los esfuerzos diplomáticos para conjurar riesgos de guerra con la utilización disuasiva, y eventualmente defensiva, de los recursos militares a su disposición.

Bajo los gobiernos de la Concertación, sin perjuicio de las ya mencionadas medidas de confianza mutua, se ha procurado adecuar los instrumentos militares a políticas vecinales de contenido crecientemente económico. Manteniendo como telón de fondo el tradicional criterio de disuasión, han tenido énfasis las vinculaciones castrenses de tipo cooperativo, orientadas a temas como seguridad marítima y aérea y operaciones de rescate. Otra utilización relevante del instrumento militar en los últimos años ha sido la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. De esta manera se ha vuelto, bajo nuevas condiciones internacionales, a una práctica iniciada en los años 60.

**213**

Los instrumentos centrales de la conducción externa han estado por lo general bajo el control de actores políticos, lo cual implica grados significativos de participación partidista en el proceso. No obstante, tanto los presidentes como los cancilleres, expuestos a las exigencias objetivas de la formulación e implementación de las políticas, normalmente han tendido a buscar espacios de autonomía frente a los partidos, no sólo opositores, sino también de gobierno, incluyendo aquellos en que militan personalmente. El "caso Pinochet" puso de manifiesto este imperativo cuando el Canciller José Miguel Insulza debió enfrentar críticas del Partido Socialista a su gestión.

La observación anterior no significa, por supuesto, que los referidos actores se distancien de prácticas como los nombramientos de actores políticos en cargos diplomáticos o la cooptación de dirigentes partidistas, sobre todo en la medida que la tramitación de los tratados internacionales sometidos a consideración parlamentaria, requiere la negociación de apoyos partidistas.

Los propios diplomáticos de carrera reconocen pragmáticamente los condicionamientos ideológicos y contingentes que operan en su entorno. Los esfuerzos de modernización de la Cancillería –aunque siempre insuficientes en relación con las demandas y aspiraciones del sector– apuntan, con todo, a generar mayores espacios para la gestión de corte profesional, especialmente en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. No obstante, en este campo la Cancillería está crecientemente expuesta a la competencia de otros actores gubernamentales, como el Ministerio de Hacienda y ministerios –o subsecretarías– a cargo de sectores económicos. En este contexto, la asignación de responsabilidades específicas entre los ministerios en asuntos importantes, como la negociación de acuerdos de libre comercio, suele dar lugar a conflictos político-burocráticos que deben zanjarse por medio del arbitraje presidencial.

En la medida que en la agenda internacional chilena ha venido aumentando la ponderación relativa de los asuntos económicos, sociales y culturales, y que el país se inserta aceleradamente en circuitos temáticos globalizados, han crecido los espacios para múltiples manifestaciones de los grupos de interés empresariales, laborales, profesionales, ecológicos, étnicos, de género y otros. Se configuran de este modo planos de acción entrelazados, tanto de los grupos asociativos “clásicos” (como la Sociedad de Fomento Fabril, la Central Unitaria de Trabajadores o la Sociedad Nacional de Agricultura) y los de nuevo cuño (como los grupos ecologistas o indígenas), combinando las actividades de “lobbying” con sus propias vinculaciones transnacionales. Las mismas autoridades, reconociendo la relevancia de algunos de los nuevos circuitos transnacionales, procuran vencer la inercia localista de la política chilena y abrirse a la participación en instancias de comunicación, análisis y debate de gran visibilidad internacional, como el World Economic Forum.

## **Conclusiones**

La política exterior chilena ha experimentado grandes altibajos entre el período de posguerra y el último decenio del siglo XX. Las definiciones de intereses y objetivos, así como las características de los actores y sus estilos de comportamiento, han variado en un amplio rango hasta el advenimiento de los gobiernos de la Concertación. Estos han logrado el objetivo de reinserción internacional de Chile y han profundizado la

internacionalización de la economía del país iniciada bajo el régimen autoritario. En este proceso, Chile ha recuperado posiciones internacionales, y los actores nacionales están aprendiendo a desempeñarse en medios cada vez más globalizados, así como en regiones en que Chile carecía de experiencia relevante, especialmente el Asia Pacífico. En esa vasta región, Chile está logrando un buen posicionamiento a partir de su ingreso a APEC entre 1993 y 1994. No obstante, persiste una brecha entre la retórica de los reconocimientos externos a la transición y los logros económicos, y las situaciones específicas de conflictos de intereses (como el caso de las uvas envenenadas con Estados Unidos, sin solución desde 1989, o el caso Pinochet) en las que nuestros actores políticos y diplomáticos tocan los límites concretos de la influencia chilena.



# ***Historia del régimen militar o la refundación capitalista del General Pinochet (1973-1990)***

**José Luis Díaz<sup>1</sup>**

## **Introducción**

Este es un primer acercamiento analítico al período ocupado por el gobierno nacido del golpe de Estado de septiembre de 1973, que contó con el decisivo apoyo de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, y que se prolongó hasta marzo de 1990. Junto con el protagonismo de estos actores institucionales, el factor distintivo (cada vez más presente en los análisis de historiadores actuales) es la permanencia en la jefatura del Estado, del general Augusto Pinochet, Comandante en Jefe del Ejército en toda esta fase de la vida nacional.

La charla que dio origen a este trabajo enfatiza la importancia de los temas cívico-militares en el análisis del período. Esta opción -poco tradicional- tiene como justificación la relevancia que en estos años tuvieron los militares y su prolongada gestión.

La historia de lo que se denomina comúnmente "régimen militar", esta siendo objeto en el último tiempo de algunos trabajos de interpretación histórica, por parte de historiadores tanto de derecha (Gonzalo Vial) como de izquierda (Gabriel Salazar), e incluso esta siendo motivo de análisis en los textos escolares de la enseñanza media (con la consiguiente polémica). Su cercanía no impide sostener que existen algunos aspectos de él, que ya no son motivo de controversia desde diversos enfoques.

---

1. Historiador de la Universidad Católica de Chile.



¿Se trató de un gobierno de las Fuerzas Armadas o de un caudillo militar que mantuvo el control de las instituciones castrenses, fuera del ámbito de la política contingente? Que se debata con fuerza este punto (por ejemplo, Gonzalo Vial participa de la última interpretación) que suele ser desechada en las interpretaciones de izquierda, indica que el enfoque correcto no puede prescindir del carácter corporativo del ejercicio del poder político en el período, pero a su vez tampoco puede prescindir del temprano peso de la figura del Comandante en Jefe del Ejército en el rumbo que tomó el gobierno entre los años 1973 y 1990. ¿Qué decir del carácter "fundacional" del gobierno, que ahora le adjudican sectores de partidarios y detractores? Aunque las preguntas abiertas son muchas, varias otras han sido resueltas en el proceso de transición política vivida por nuestro país.

Las fuentes para este ensayo o pueden ser más que las secundarias ya conocidas y algunos trabajos menos conocidos en áreas específicas, como las vinculadas a las relaciones cívico-militares, indagaciones efectuadas principalmente por algunos equipos de FLACSO en la década de los años 80<sup>2</sup>.

Por todo lo anterior, nos concentraremos en lo que se puede denominar la "historia política" del período, efectuando referencias menores a los aspectos económicos, sociales y culturales de la fase en estudio.

### **Historia política del período<sup>3</sup>**

Durante gran parte de este período de la historia nacional, la historia política estará dominada por un actor poco conocido por el conjunto de la sociedad y que con anterioridad había tenido una discreta actuación en los eventos del siglo XX: el Ejército de Chile y el resto de las instituciones de la defensa del país.

---

2. Los Trabajos de FLACSO son: Augusto Varas y Felipe Agüero: El Desarrollo Doctrinario de las Fuerzas Armadas Chilenas. Flacso. 1978. Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante: Chile. Democracia. FF.AA. Flacso. 1980; Hugo Fruhling, Carlos Portales y Augusto Varas: Estado y Fuerzas Armadas. Flacso. 1982. Un texto general interesante es Ascanio Cavallo: Historia Oculta del Régimen Militar. Textos de Manuel A. Garretón. De Collier y Sater. Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda: La Historia Oculta del Régimen Militar. Historia de una época, 1973-1988. Editorial Grijalbo. 1998 (4ta Edición).

3. Historias generales interesantes y con diversos enfoques son: Gabriel Salazar y Julio Pinto: Historia Contemporánea de Chile. Tomo I y II. Santiago. Editorial LOM. 1999. Tomas Moulian: Chile Anatomía de un Mito. Santiago. Editorial Lom. 1996. Una versión pro-pinochetista en James R. Whelan: Desde las Cenizas: vida, muerte y Transfiguración de la Democracia en Chile, 1833-1988. Santiago. 1993. Braian Loveman y Elizabeth Lira: Las Ardientes cenizas del Olvido: Vía chilena de reconciliación política 1932-1994 (Tomos I y II). Santiago. Lom Ediciones. 2000. Simon Collier y William F. Sater. Historia de Chile. 1808-1994. Cambridge University Press. España, 1998.

## **Antecedentes: El Ejército actor fundamental del período**

Intentamos una definición de este actor estatal (con singulares vínculos con la sociedad civil) a través de los siguientes conceptos.

**Profesionalismo e Ideologización.** Todos los estudios sobre las Fuerzas Armadas anteriores a 1970 dan cuenta de unas instituciones que se encuentran en un proceso de decadencia en el plano profesional. En general, desde la década del 30 los militares habían vivido marginados de la sociedad, y en particular de la elite del momento (política, social y económica). Como es norma en el ámbito internacional, la vocación era el último refugio para las incomprendiones que los hombres de armas, veían de su función en amplios sectores de la civilidad. Los medios escaseaban, para una institución especialmente orgullosa de su pasado victorioso, los sueldos eran tan bajos que frecuentemente eran incompatible con el status de algunas funciones ejercidas en la vida diaria (autoridad militar en provincia etc.). El recurso a mecanismos compensatorios no monetarios (servicios de reclutas, viviendas fiscales, autos fiscales etc.) permitía que lo menguado de los sueldos no fueran tan asfixiantes y que no se produjera un ambiente de corrupción en los mandos (práctica más bien excepcional de los funcionarios públicos de carrera de esos años).

**219**

**Prusianización.** La prusianización fue la modalidad de profesionalización y modernización que el Ejército había tenido a fines del siglo XIX. Este proceso fue fundamental para la mantención del espíritu corporativo de las Fuerzas Armadas chilenas; las influencias posteriores, como la del ejército de los Estados Unidos, se sumaron a las señas dejadas por el proceso iniciado por el capitán Emil Korner en 1885<sup>4</sup>. En una institución tan marcada por la influencia prusiana, no tenía cabida los "partidos militares", las asonadas y los caudillismos no tenían una tierra fértil aquí. La jerarquía y la disciplina eran los principales valores corporativos: el Comandante en Jefe era una figura que tenía una gama de atribuciones al interior de la corporación que no tenía ningún contrapeso: los generales destacaban por ser colaboradores del jefe institucional<sup>5</sup>.

---

4. Patricio Quiroga y Carlos Maldonado: El Prusianismo en Las Fuerzas Armadas Chilenas. Un estudio histórico 1885-1945. Santiago. Editorial Documentas. 1988. 243 páginas.

5. La figura del Jefe del Estado Mayor de otros ejércitos, no tiene las atribuciones que tiene el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas chilenas. Este modelo subsiste actualmente en muy pocos países.

**Guerra Fría y lucha ideológica.** En el contexto de la guerra fría se produce en el conjunto de las Fuerzas Armadas chilenas la influencia estadounidense. En términos profesionales ello fue significativo en el plano ideológico, se puede decir que entregó un rol a instituciones que estaban con una crisis en ese ámbito. Rol que estaba fundamentalmente vinculado a la lucha contra el comunismo y las fuerzas políticas y sociales que buscaran cambiar las estructuras sociales y políticas desde perspectivas críticas al orden capitalista y al sistema político vigente.

Las singularidades del sistema político nacional, como la existencia de una fuerte izquierda marxista intra sistema era una modalidad que dificultaba los enfoques clásicos de la guerra fría. El Partido Comunista no sólo tenía influencia desde los años 40, sino que progresivamente adquiría una legitimidad en la sociedad que no tenía paralelos en América Latina. El Partido Socialista era una organización ubicada a la izquierda de la Internacional Socialista, pero que también tenía diferencias, por lo menos hasta fines de los años 50, con el bloque soviético.

**La figura de Pinochet.** Oficial típico del Ejército del período. El general Augusto Pinochet ingresó en 1934 al Ejército, en un contexto dominado por la reacción civilista. Antes de llegar a la jefatura de la institución no destacó como algunos de sus antecesores (como el general René Schneider o Carlos Prats) pero al parecer su vocación y comprensión del entorno en que se movía la institución eran significativas. Llegara a la jefatura institucional, producto de los dramáticos incidentes políticos en los cuales se vio involucrado el Ejército desde fines de los años 60: el general Schneider fue asesinado por un comando ultra derechista y el general Prats fue alejado del mando debido a la presión de los generales partidarios del golpe de Estado en agosto de 1973.

**El carácter del gobierno de Pinochet.** Finalmente, debemos subrayar un aspecto que por obvio suele olvidarse en algunos análisis del período, el gobierno y la permanencia del general Augusto Pinochet representa el lapso más prolongado de ejercicio del poder en toda la historia de nuestro país (incluyendo el período colonial). La importante popularidad inicial del régimen (difícil de estimar, pero sin duda significativa) y el ejercicio de la represión, dieron sustento a la experiencia de gobierno más prolongada de nuestra historia republicana. Las fases de esta administración (antes y después de la Constitución de 1980, antes y después de la DINA) no niegan un dato fundamental: se trata de una unidad política y económica.

### **a) El golpe de Estado y las Prácticas Represivas**

Los objetivos del golpe de Estado fueron la reconstrucción económica y conseguir la unidad nacional, quebrantadas en el período de la Unidad Popular. A continuación analizamos las características de la represión, sobre las instituciones y a las libertades personales<sup>6</sup>.

**La DINA y la represión selectiva.** La Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), representa el período más brutal de la represión política en el Chile del siglo XX. El carácter militar, la destinación institucional que representaba para el personal, vinculó para siempre a la más extrema represión con las instituciones de la defensa nacional. La DINA desarrolló un plan selectivo de represión de las organizaciones políticas de la izquierda chilena, en el país y en extranjero.

Existen evidencias que indican que el año 1974 se abocó a la destrucción de la organización del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) organización de extrema izquierda; en 1975 al Partido Socialista de Chile y en 1976 al Partido Comunista. Esta labor puede ser considerada «exitosa» ya que culminó con la muerte de los principales líderes izquierdistas (Miguel Enríquez del MIR en octubre de 1974) y con la desaparición forzada de la dirección encabezada por Carlos Lorca (Secretario General de PS en junio de 1975) y la dirigida por Víctor Díaz, Secretario General de PC en 1976. Después de esta feroz represión los partidos de izquierda mantuvieron una actividad muy disminuida y especialmente clandestina, activándose en los movimientos sociales a principios de los años 80, en especial al producirse la crisis económica de 1982.

**221**

**La desaparición forzada de personas y el Informe Rettig** (Comisión Verdad y Reconciliación, establecida en 1991). La audaz iniciativa del Presidente Patricio Aylwin, fue resistida y rechazada por las Fuerzas Armadas, que descalificaron como parcial el documento final, y emitieron sendos informes sobre el tema de la violencia política desde su propia perspectiva. La falta de trascendencia de estos textos indica lo limitado del enfoque castrense. El llamado "Informe Rettig" no tuvo el

---

6. Informe de la "Comisión de Verdad y Reconciliación", o Informe Rettig. 1991. Trabajos de la Vicaría de la Solidaridad. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Informe Final. 1996.

el efecto esperado debido a una acción del FPMR, el asesinato del senador Jaime Guzmán, líder de la Unión Demócrata Independiente (UDI), partido conservador, que reivindica la gestión del gobierno militar.

**Los asesinatos en el extranjero** (Prats, Leighton, Letelier) y la **"Operación Cóndor"**. La serie de asesinatos en el extranjero de personeros de importancia de la oposición fue parte de la política de persecución y represión de la oposición al gobierno: como decía los manuales de seguridad nacional; la guerra subversiva era global y permanente, por lo tanto las fronteras nacionales no podían ser un escollo para esta lucha sin cuartel. La denominada "Operación Cóndor" fue un acuerdo de cooperación de los organismos represivos de los gobiernos militares de mediados de los años 70, cuya iniciativa y coordinación al parecer recaían en los directivos chilenos (él en ese entonces, coronel Manuel Contreras).

Junto al cuadro anterior se produce un fenómeno más complejo de "Represión cultural". Hasta 1978 la actitud represiva de las autoridades influyó en el conjunto de las manifestaciones artísticas del país: las de elite y las populares. Con posterioridad se produce un proceso paulatino de mayor libertad de expresión que influyó en la difusión cultural "opositora", donde subsistieron prácticas de auto-censura. Otro proceso en el plano cultural fue el desarrollo de un "consumismo desbocado", que consistió en el acceso a nuevas capas de bienes de consumo que antes estaba sólo al alcance de los sectores acomodados, lo que generó una compulsión consumista inédita en el país<sup>7</sup>.

### **b) La "política secreta"<sup>8</sup>**

En un contexto en el cual los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas y sus entornos civiles decidían los destinos del país, los proyectos políticos, por incipientes que fueran, debían tener una "historia secreta", un desarrollo palaciego, de pasillo. En esta área destacaron dos sectores: el vinculado a la política económica del régimen y el sector conservador católico que diseñó la institucionalidad política, plasmada en gran parte en la Constitución de 1980.

---

7. Interpretaciones generales en: Joaquín Lavín: La Revolución Silenciosa. Santiago. Zig-Zag. 1987. Eugenio Tironi: Los Silencios de la Revolución. Chile la otra cara de la modernización. Santiago. Editorial La Puerta Abierta. 1988.

8. El trabajo de Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda: La Historia Oculta del Régimen Militar. Historia de una época, 1973-1988. Editorial Grijalbo. 1998 (4ta Edición).

En el primer grupo, los diseñadores del proyecto económico, destacaron los economistas de la Escuela de Chicago: Sergio de Castro y en mayor medida, como "operador político" del grupo Miguel Kast. Los "Chicago Boys", dirigidos por Jorge Cauas y Sergio de Castro, desde diciembre de 1976, quedaron a cargo del sector económico del gobierno. Se trató de la reconstrucción económica más sustancial del siglo XX. Sus objetivos eran utópicos y exhaustivos: revertir el intervencionismo estatal existente desde 1920; incentivando las "ventajas comparativas" del país en los mercados de exportación.

Entre los diseñadores del marco constitucional se destacó en forma nítida, el abogado Jaime Guzmán, quien encarnó hasta su asesinato en manos del Frente Patriótico Manuel Rodríguez FPMR, en abril de 1991, la proyección política del proyecto de refundación capitalista de corte autoritario, que terminó representando el gobierno de Pinochet.

**El proceso de institucionalización, 1978 y el proyecto de democracia «protegida».** Entre 1978 y 1980 un grupo presidido por el ex Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, estudió una nueva constitución política. El texto final, intervenido personalmente por Pinochet, no fue del completo gusto del ex presidente conservador, en especial las limitaciones que el Presidente tenía respecto al nombramiento de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas<sup>9</sup>. La constitución plebiscitada en septiembre de 1980 obtuvo una aprobación del 67%, con un 30% de rechazo; en un proceso con múltiples cuestionamientos (ausencia de registros, etc.).

**223**

**La destitución del general Gustavo Leigh.** En julio de 1978, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, general Gustavo Leigh fue destituido de su cargo por la Junta de Gobierno. El historial de conflicto al interior de la Junta era protagonizado por Pinochet y Leigh, el dilema se resuelve en favor de quien representaba a la institución militar de mayor peso, y quien se había posesionado como el eje del movimiento.

### **c) Política Exterior**

**La política de DD.HH. de la Administración Carter.** Influyó en los modos de relacionarse con el mundo por parte del gobierno militar.

---

9. Ascanio Cavallo op. cit., p. 273.

Para las autoridades de la época, la incompreensión de parte del gobierno estadounidense fue una ingrata sorpresa: en un momento dado los militares chilenos se sintieron como uno de los últimos bastiones de la lucha contra el comunismo internacional (junto con Taiwan, Sudáfrica o Corea del Sur). La preocupación del gobierno de Jimmy Carter por el tema del respeto de los derechos humanos era interpretada como una ingenuidad de la democracia norteamericana ("decadente" o peor aún, parte de la infiltración que el comunismo había logrado en los centros de poder de Washington. La Enmienda Kennedy (1976) de limitación de venta de armamento contra los países que tuviesen problema de violaciones de los derechos humanos era la mejor expresión de esta política.

**La pre-guerra con Argentina.** Proceso que se desarrolla en diciembre de 1978, por las 3 islas del Canal Beagle. Este es el episodio de política exterior más crítico vivido por la política exterior del gobierno militar. En abril de 1977 el laudo de la Corte Arbitral acordado para el diferendo por las islas Picton, Nueva y Lenox favoreció a Chile; varios meses después, en enero de 1978, el gobierno militar argentino rechazó el resultado del laudo. Una serie de encuentros entre las autoridades políticas y militares de ambos países en Mendoza, Puerto Montt, Buenos Aires, no dieron resultado. A fines de diciembre de 1978 los preparativos bélicos de ambos países fueron detenidos en el último momento por una propuesta de mediación del Vaticano, que tuvo el importante apoyo de Estados Unidos<sup>10</sup>.

#### **d) Transición pactada**

**Los frutos de la reestructuración neoliberal:** El modelo económico tuvo una clara influencia en la ruptura de los lazos de solidaridad tradicionales en el mundo laboral (en especial en los sectores populares) lo que contribuyó a una fuerte incremento del individualismo, del deterioro de las organizaciones sociales sectoriales.

Se produjo una adaptación social al nuevo clima económico; su principal característica fue una nueva generación de empresarios rudos pero modernos; que daban más importancia a los mercados de exportación que el mercado interno. Sin embargo, las principales actividades se mantienen en el ámbito de materias primas (productos mineros, fores-

---

10. Carlos Goñi Garrido: Crónica del Conflicto Chileno-Argentino. Ediar. Santiago 1984.

tales, pesca y frutas). En forma significativa se genera un ambiente de valoración de la actividad empresarial, del consumo y de la actividad económica.

La reestructuración neoliberal también se caracterizó por una baja de la inflación; por importantes privatizaciones de empresas del estado y por la recapitalización del agro. Antes de 1982 se produce una explosión de la adquisición de bienes de consumo. Ese año se produce la segunda crisis económica vivida por el gobierno militar: caída del producto (15%) del empleo (30%) y crecimiento de la deuda externa. En la dirección económica la salida de De Castro y la llegada de Hernán Buchi. El crecimiento de los años 80 tuvo un alto costo: dos recesiones y un deterioro de la distribución del ingreso. Cambios en la Previsión (incremento del ahorro interno a través de la cotización forzosa de los trabajadores) de la salud y la educación.

**Las protestas sociales de los años 1983 a 1986.** Las masivas movilizaciones sociales contrarias al gobierno militar, en gran parte motivadas por la crisis económica producida en el verano del 82. El 11 de mayo de 1983 se produjo la primera gran protesta nacional; que para sorpresa de sus propios impulsores fue más masivas y exitosa de lo esperado: sólo en el cobre hubo paralización y algo de ausentismo escolar; la verdadera manifestación se produjo en la noche, en un caceroleo amparado por la oscuridad: el miedo a la represión del régimen empezaba a perderse. Las protestas mensuales se instalaron como un hito que generaba respuestas políticas como el "plan Jarpa" o más frecuentemente, acciones represivas que implicaban verdaderas militarizaciones de las ciudades, en particular de Santiago.

**225**

**La militarización del FPMR.** El Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), al impulsar la internación de armas (junio de 1986) y el atentado al jefe de Estado, Augusto Pinochet (septiembre de 1986) generó un aislamiento de la estrategia insurreccional. El FPMR, una organización político militar creada por iniciativa del Partido Comunista en diciembre de 1983, desarrolló una creciente capacidad militar en las principales ciudades del país. El contexto de las protestas sociales entre 1983 y 1986 le dieron un marco fértil para su desarrollo en los sectores populares más radicalizados y en ambientes juveniles medios y universitarios que radicalizaron su oposición a la dictadura. En perspectiva, las potencialidades militares del FPMR fueron superiores a las desplegadas por el MIR en los años 70. Lo anterior se ve reflejado en



las iniciativas más ambiciosas y que marcaron el momento de inflexión en el arco opositor al gobierno militar: la internación de armas en Carrizal Bajo (III Región) descubierta por el gobierno en junio de 1986, donde se desembarcaron 40 toneladas de armas y municiones; y la emboscada sufrida por la comitiva del jefe de Estado en septiembre de ese mismo año<sup>11</sup>.

**El Itinerario del régimen.** Las fuerzas opositoras, las políticas y también las político-militares, sentían que el protagonismo logrado por la movilización social y política, impedirían que el régimen fuera que el impusiera el cronograma y contenidos de la transición. Los cambios en el gobierno, zizaguentes, les parecía indicar que si insistían con mayor fuerza en el curso de 1986, el gobierno cedería de sus planes del plebiscito para 1988. De allí que todos los sectores apostaron a que el año "decisivo" era 1986. Pero todo cambio: por la rudeza de la represión expresada en las UFA, (Unidad Fundamental Antisuversiva), el ataque a la comitiva del Jefe de Estado el 7 de septiembre de esos años, y el hallazgo de decenas de toneladas de material bélico en la zona de Carrizal Bajo<sup>12</sup>.

**El Plebiscito del 5 de octubre de 1988.** En la gesta cívica que representa el 5 de octubre de 1988, convergen múltiples actores nacionales e internacionales que catalizaron el descontento y las potencialidades para el cambio político que existían en el país. La construcción de organismos de control electoral, como el Comité de Elecciones Libres (CIEL) en el que participaban actores de todos los sectores políticos opositores partidarios de una salida política; y de movilización opositora como el "Comando del No" que impulsaría la difusión de la opción contraria a la permanencia de Pinochet en el cargo, fue fundamental. La oposición creó mecanismos, con apoyo financiero y logístico de Estados Unidos y países europeos, que permitirían neutralizar las tentaciones de fraude existentes en sectores importantes del régimen<sup>13</sup>. La movilización con mística y eficacia de una gran cantidad de activistas, vinculados o no a organizaciones políticas de oposición, fue uno de los

---

11. Al respecto se puede consultar: Patricia Verdugo y Carmen Herz: *Operación Siglo XX*. Hernán Vidal: *FPMR: El Tabú del Conflicto Armado en Chile*. Santiago. Mosquito Editores. 1995.  
12. El enfoque de autores pro-gobierno de estos hechos se encuentra en: Andrés Benavente: *El Triángulo del Terror*. Santiago. Edición de la Oficina del Procurador General. Mayo de 1988; Jrac Domic: *Política Militar del Partido Comunista de Chile*. Talleres Gráficos del I.G.M., Santiago. 1988.

13. En la actualidad los testimonios son variados respecto a la intensión de algunos sectores del gobierno, en especial cercanos al general Pinochet, de desconocer los resultados adversos en el plebiscito, un ejemplo en Ascanio Cavallo *op .cit.*, pp. 492 y siguientes.

factores decisivos a la hora de neutralizar las intensiones de fraude que existían.

La confrontación a través de la televisión fue un hito fundamental de la campaña del plebiscito. La influencia y características de la franja gratuita de propaganda en televisión se transformó en un verdadero mito. Las fuerzas opositoras al régimen habrían neutralizado el temor, y estimulado a la movilización de los contrarios al gobierno militar. El principal error de los cercanos a Pinochet fue atribuirle poca importancia a la Franja (por un mes, todos los días y a las 23:00) y recurrir a tácticas criticadas por la ciudadanía (como la entrevista a la ex esposa del dirigente socialista Ricardo Lagos)<sup>14</sup>.

**Cuadro 1**  
**Resultados del Plebiscito del 5 de octubre de 1988**

<b>Votos</b>	<b>Totales</b>	<b>Porcentaje</b>
Escrutados	7.236.241	100.00%
Si	3.111.895	43.00%
No	3.959.495	54.70%
Nulos	—	1.30%
Blancos	—	0.90%

**227**

**La Elección Presidencial de diciembre de 1989.** La oposición paulatinamente se hizo a la idea que debía competir en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 y aceptar del todo el cronograma electoral que los militares impulsaban. El candidato del conglomerado que aglutinaba a gran parte de la oposición política al régimen, La Concertación de Partidos por la Democracia, surgió de un proceso de negociación política entre los partidos del centro y la izquierda democrática, y recayó en un destacado dirigente del Partido Democracia Cristiano (PDC), Patricio Aylwin; quién representaba como pocos el espíritu de unidad que existía entre las fuerzas políticas de centro e izquierda que se habían enfrentado durante el gobierno de la Unidad

14. Sobre el plebiscito ver, Abraham Santibáñez: El Plebiscito de Pinochet (cazado) en su propia Trampa. Atena. Santiago. 1988; Varios Autores: La Campaña del No vista por su Creadores. Ed. Melquiades. Santiago. 1989.

Popular, precedente indispensable para la instauración del gobierno militar<sup>15</sup>.

La victoria estratégica obtenida el 5 de octubre del 88 por la oposición al régimen militar, tuvo una administración en el período que va desde esa fecha a la elección presidencial de diciembre de 1989, que aún es parte de la polémica. Nuestra impresión es que la dirigencia política de la época se preocupó en forma excesiva por el importante tema de la estabilidad política, y descuidó, en parte al menos, aspectos significativos de las tareas de la democratización del país. Los temores ante la reacción de los militares; los miedos ante el desborde de las expectativas, son algunos de los motivos por los cuales esa etapa de la transición dejó tantos aspectos por resolver en el futuro político inmediato del país.

## Conclusiones

1) **Fue un fracaso en el ámbito de lo político.** Explícitamente el golpe de Estado tenía por objetivo conseguir la "unidad nacional", quebrantada por el gobierno de la Unidad Popular. La división en la sociedad chilena en los años 80 era tan elevada como en 1973. El clima insurreccional que se vivía durante las protestas, y acciones como la internación de armas y el intento de asesinato del jefe de gobierno en 1986, daba cuenta que la violencia política no había disminuido durante el gobierno militar, sino que tendía a aumentar si no se producía un urgente proceso de democratización.

El modo de abordar este proceso de apertura fue un éxito para el grupo dominante, ya que logró imponer gran parte de sus demandas en el proceso de negociación de fines de los años 80 (aunque no fue sólo mérito propio, cierta ingenuidad y precipitación de la dirigencia de oposición de la época contribuyó también).

2) **En el ámbito económico** fue exitoso al reconstruir una economía en estado caótico. La modernización en el ámbito económico fue exitosa, más que en el nivel de las tasas de crecimiento, de ahorro interno, inversión externa o inflación (todas que fueron superadas durante los gobiernos de la Concertación) en la reestructuración de una economía

---

15. Ver, Ascanio Cavallo: Los Hombres de la Transición. 1992. Y Rafael Otano: Crónica de la Transición. 1995.

de mercado muy liberal (donde la previsión, la educación y la salud pasaron al sector privado).

3) **En el ámbito social y cultural** sus grados de éxitos fueron elevados en algunas áreas (relaciones laborales) pero en otras los lineamientos del régimen militar fueron un rotundo fracaso: los partidos políticos que emergieron fueron los "mismos" aunque con obvias renovaciones por el paso del tiempo.



# ***Chile: la relación civil-militar durante una década de transición***

**Gabriel Gaspar<sup>1</sup>**

## **Introducción**

Durante los 17 años de autoritarismo, los chilenos vivimos uno de los mayores quiebres entre uniformados y la civilidad, que se conozca en la historia contemporánea de América Latina. A fines de los ochenta, se procedió a una gradual mutación del sistema político, encuadrado en el cronograma que consagraba al respecto la constitución promulgada por el gobierno militar en 1980. En ese contexto se dio el plebiscito de octubre de 1988, que derrotó los afanes de prolongación en su mando de parte del entonces jefe de Estado y Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas: Capitán General Augusto Pinochet. El objeto de este artículo es reseñar el itinerario de las relaciones entre civiles y uniformados desde ese punto hasta nuestros días. Se trata de una relación en proceso de recomposición, el cual se inserta en el proceso mas amplio de transformación del sistema político, que aún no ha encontrado un punto de equilibrio que ordene a los actores involucrados.

Con el resultado del plebiscito de octubre de 1988 se inició el complejo e inacabado proceso de transición en Chile. Si bien la mayoría de los autores coinciden en señalar que la transición se inició con el resultado de la mencionada consulta, no ocurre lo mismo al momento de identificar cual es su final. El plebiscito truncó el afán continuista que preveía que el General Pinochet prosiguiese por ocho años más en el poder. El rechazo a la continuidad provocó la convocatoria a elecciones libres y fortaleció la unidad de la entonces, oposición la cual en su gran ma-

---

1. Este artículo se escribió cuando Gabriel Gaspar era investigador asociado de FLACSO-Chile. Hoy se desempeña como Subsecretario de Guerra del Gobierno de Chile.

yoría conformó la denominada Concertación de Partidos por la Democracia<sup>2</sup> (en adelante la Concertación) que en diciembre de 1989 eligió a Patricio Aylwin como primer presidente civil desde los tiempos de Salvador Allende.

La ciencia política entiende como transición al período que media entre un régimen político y otro. Pero es un período peculiar, en el cual conviven rasgos del viejo régimen con rasgos del régimen emergente. El viejo régimen era la dictadura militar, el emergente la democracia. ¿Terminó la transición en Chile? Esta es una pregunta recurrente que ha sido respondida positivamente en varias oportunidades. La primera ocurrió en los inicios del gobierno de Aylwin, cuando sus principales comunicadores así lo afirmaron<sup>3</sup>. Por cierto, la consecuencia de una respuesta positiva a esta interrogante, implicaría concebir que hoy en día en Chile la democracia se ha consolidado plenamente.

Esta es una respuesta que queremos abordar en términos académicos, más allá de las simpatías ciudadanas que tengamos. Esto obliga a identificar una definición operacional de democracia. Como es sabido existe un amplio debate respecto a los diversos contenidos que abarcó el concepto democracia, pero todos parten de un requisito indispensable: la democracia consiste en un sistema político en el cual los gobernados eligen a sus gobernantes. Por cierto, mediante voto universal, libre e informado. ¿existe esa situación en Chile?

La respuesta no puede ser plena. Porque en Chile, merced a las disposiciones de la constitución vigente, uno de los poderes del Estado, el legislativo, tiene una composición que altera la voluntad de la ciudadanía. Los denominados "senadores designados", junto a la bancada de la derecha (que no quiere modificar para nada el actual sistema) conforma una mayoría que impide cualquiera alteración al actual orden institucional. Todos los intentos por cambiarlo en estos años se han es-

---

2. Si bien en un principio fueron más de diez organizaciones políticas las que concurrieron a la conformación de la Concertación, a la larga se han ido decantando en cuatro partidos: democristiano, socialista, radical y el Partido por la Democracia. En la oposición de izquierda quedó el partido comunista y los verdes-humanistas. En la oposición de derechas la integrista UDI y Renovación Nacional.

3. En efecto, el entonces Director de Comunicación y Cultura del Gobierno, Eugenio Tironi fue uno de los primeros en proclamar en los momentos iniciales del nuevo gobierno que la transición había terminado. Si su intención fue sentar indispensables bases de institucionalidad a fin de crear un lenguaje aceptado por todos los actores políticos, puede entenderse, aunque analíticamente la situación era muy prometedora, pero muy incipiente como lo demostró la historia ulterior.

trellado contra el muro de los senadores designados y su férrea alianza con los senadores de la oposición de derecha. Esto repercute en el ejercicio legislativo, y en conculcar los anhelos mayoritarios por erradicar los denominados enclaves autoritarios de la legalidad vigente.

¿Significa eso que en Chile no hay democracia? La pregunta puede ser muy esquemática y generalmente en el debate nacional se responde con esas características: al calor del debate<sup>4</sup>. En mi opinión en Chile estamos en un proceso de construcción democrática. Conviven rasgos del viejo régimen (como los senadores designados por el Consejo de Seguridad Nacional) con mandatarios elegidos por la población, como el presidente y los parlamentarios electos directamente por los ciudadanos.

Es decir, en Chile estamos en transición. Por más que se proclame recurrentemente que "la transición se terminó", como volvimos a escuchar a los pocos días de inaugurarse la administración del presidente Frei. Nuevamente, los autores de esta interpretación estaban en las esferas de la Moneda. Dado que la transición habría terminado, lo que correspondía era la "modernización". En esa línea se manifestó en especial el entonces ministro democristiano Genaro Arriagada y nuevamente, los encargados de comunicación social de la Moneda.

**233**

Si la transición es de por sí un proceso complejo, uno de sus puntos más relevantes es el de la relación entre civiles y militares que se establece a partir de octubre de 1988. El objetivo de este trabajo es poder reseñar las principales características de esta relación y ensayar una periodización que de cuenta de su desenvolvimiento a lo largo de ya más de una década. El autor no pretende ocultar sus opiniones ciudadanas (un fervoroso partidario de la plena instauración democrática en el país) por lo que advierte al lector de ello, pese a lo cual intenta tomar la distancia necesaria que un análisis de corte académico impone.

---

4. En efecto, para los partidarios del antiguo régimen, el sistema político vigente es plenamente democrático, y no requiere ninguna modificación. Para la oposición de izquierda (cuyo principal referente es el Partido Comunista), se debe aprobar una nueva Constitución Política.



Un elemento contextualizador indispensable es el referido a los importantes cambios que han ocurrido en el mundo y en la región en esta década que culmina. Chile no es una isla, aunque es indudable que buena parte de los actores políticos chilenos (de todos los sectores) tienen una visión muy insular de la política. En definitiva, el proceso de transición se ha desenvuelto coetáneamente con los tiempos del fin de la guerra fría y de las transiciones a la democracia en América del Sur.

El fin de la guerra fría ha abierto una nueva era civilizatoria, donde se reconstruyen la economía y el orden mundial. Un proceso de tales dimensiones obviamente afecta a todos los países del planeta, Chile incluido. Asimismo, en América Latina el fin de la guerra fría acarrió el desenvolvimiento de un generalizado proceso de democratización junto a un nuevo impulso a la integración regional y subregional.

En el presente trabajo, reseñaremos inicialmente este contexto internacional para luego sugerir una periodización de la relación civil militar en estos años de transición. Al respecto identificamos cuatro etapas:

1. Del plebiscito a la asunción del gobierno de Aylwin.
2. El acoplamiento de la nueva institucionalidad: el primer gobierno de la Concertación.
3. El intento de colocar la agenda profesional en el primer plano: el libro de la defensa, la gestión Pérez Yoma. El retiro del general Pinochet.
4. El retorno a lo pendiente: la detención del general Pinochet.

## **I. Parte: El entorno internacional:**

Examinar la relación civil - militar que se da hoy en el continente implica asumir el impacto de tres procesos en nuestra región: en primer lugar el fin de la guerra fría; en segundo término el proceso de globalización acompañado de su replica integracionista; y finalmente, el despliegue del proceso de transición democrática.

### **a) *El fin de la guerra fría***

El fin de la guerra fría implicó profundos cambios en América Latina. En lo que se refiere a la problemática de la defensa, cuestionó las hipótesis de defensa continental y demostró el agotamiento de las concepciones de guerra interna. En el plano político creó condiciones propicias para la pacificación de Centroamérica y las transiciones a la

democracia en América del Sur con lo cual se generalizó la democracia como paradigma de sistema político.

El cambio estratégico global obviamente modificó el contexto en el cual Chile había definido su problemática de defensa. Esto dice especial relación con la concepción de defensa continental que consagra el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. La disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, dejó obsoletas estas concepciones, aunque digámoslo con claridad, la obsolescencia del TIAR quedó mucho más claro con el desenlace de la Guerra de las Malvinas en 1982, que con el fin de la guerra fría en 1989.

El alineamiento de Chile -al igual que la mayoría de los países de la región- con los intereses del mundo occidental dio lugar a la aceptación, en el clima creado con posterioridad al fin de la segunda guerra mundial, de las tesis del panamericanismo. Esta óptica hemisférica habla sido resistida anteriormente por el país, compartiendo visiones al respecto con Brasil y Argentina. Pero el clima político, ideológico y estratégico que se creó con ocasión de la derrota de Alemania y Japón, el declive de las potencias europeas y el ascenso de Estados Unidos al rango de super potencia, hizo posible la implantación de una óptica de seguridad de rasgos continentales, que consagró el citado TIAR. La rápida polarización que a corto andar se estructura en el orden internacional favoreció este proceso. Hoy la situación es diferente, como se ha señalado en otras oportunidades, el fin del comunismo como eje centralizador de la acción de Estados, alianzas militares y partidos políticos, tiene como contrapartida el fin del anticomunismo. La hipótesis de una agresión proveniente de una potencia extra continental que consagra el TIAR (construida inequívocamente en atención a la antigua URSS) dejó de tener vigencia por la sencilla razón de que la URSS ya no existe.

235

La recomposición de hegemonías, que está en curso a escala planetario, modifica el cuadro estratégico global. Es un proceso en desarrollo, pero si algo hay de claro en medio de estas grandes mutaciones, es que en el nuevo cuadro en gestación, las hipótesis de conflicto propias de la guerra fría han quedado obsoletas porque esa guerra terminó hace más de una década.

En cambio, emergen nuevos desafíos a la paz mundial, que en un mundo cada vez mas interrelacionado explica la conformación de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas: las misiones de paz es una de ellas. Su

encuadre institucional es uno de los desafíos del multilateralismo latinoamericano. Un dato interesante de resaltar es que la región -a diferencia de lo ocurrido en otras latitudes luego del fin del enfrentamiento bipolar- ha disminuido sus conflictos y ha propiciado la instauración de la paz en aquellas zonas donde hasta hace poco se vivían fuertes enfrentamientos. Junto a ello, emergen nuevas formas de relacionamiento entre Estados que históricamente habían convivido en medio de la desconfianza.

En el Cono Sur, dónde en el pasado se vivieron conflictos interestatales (de diferente intensidad), varios de ellos encontraron solución jurídico diplomática. Son los casos del acuerdo ecuatoriano - peruano en torno a su litigio en la Cordillera del Cóndor, y la reciente ratificación parlamentaria del Tratado chileno - argentino que pone fin al diferendo de Campos de Hielo. Argentina y Brasil terminaron su disputa por la hegemonía del Atlántico Sur y se proyectan como aliados inseparables en el proyecto MERCOSUR. Por otra parte, con la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, el último día de 1996, se cerró el ciclo de crisis en Centroamérica, que anteriormente había sido adelantado por la paz en Nicaragua y El Salvador. En suma, en los noventa se han concluido muchos conflictos en la región y se gesta una nueva forma de relacionamiento entre los Estados.

Pese a lo anterior, es justo reconocer que en esta década persisten conflictos internos. Los casos mas distintivos son las guerrillas colombianas y la insurgencia chiapaneca. Pero en ambos casos se gestan procesos de diálogo negociación. Pese a ser de naturaleza diversas, y por cierto, tener dimensiones militares diferentes, ambos casos no han generado las tensiones propias de los tiempos de la guerra fría. En especial destaca la no ingerencia de otros países (salvo para apoyo humanitario o facilitar la negociación). Específicamente ni el gobierno de Estados Unidos ni el cubano ven en los conflictos de Colombia y Chiapas capítulos de la guerra fría y los asumen con ópticas diferentes a las del pasado.

### ***b) El proceso de globalización y de integración regional***

De más está reiterar lo ya latamente expuesto en innumerables análisis: estamos en la era de la globalización. Para bien o para mal, esa es la realidad de fin de siglo. Y de allí emerge otra conclusión del realismo: hoy no es posible (además que algunos piensen que es inconveniente) restarse a este proceso. La opción de la autarquía es suicida. Por tanto, frente a la globalización las opciones que tienen los estados son o inte-

grarse a la economía mundial de manera unilateral o de manera asociada con otros.

En América Latina la respuesta ha sido casi unánime. A la globalización lo mejor es entrarle unidos. Ello ha repercutido en un rebrote del proceso integracionista regional. En efecto un fenómeno que caracteriza a la década de los noventa, es el nuevo impulso que ha cobrado la integración latinoamericana. A diferencia de épocas pasadas, en las cuales la integración tenía más bien visos defensivos y eran proyección de los procesos de sustitución de importaciones, esta vez, forma parte de un proceso de incorporación al mercado mundial. También se ve facilitada por una relativa homologación de las políticas económicas que han adoptado la mayoría de los países de la región.

Como reflejo del proceso de globalización e interdependencia, y retroalimentando la adopción de estrategias económicas basadas en la apertura externa, se ha operado un amplio estímulo a la asociación e integración regional. Uno de los escenarios más dinámicos es el sub continente sudamericano, y dentro de él, MERCOSUR. Como es conocido, la emergencia de este nuevo fenómeno está provocando profundos y trascendentales cambios en el clásico equilibrio de poderes en la región y ha permitido limar las desconfianzas del pasado. El eco más importante es la ya señalada distensión, acompañada de un clima de franco entendimiento y cooperación entre las dos principales potencias del Atlántico sur: Brasil y Argentina. Este proceso obviamente repercute en el escenario sub regional, que de paso, es uno de los escenarios geográficos en el cual Chile despliega su preocupación por los temas de defensa<sup>5</sup>.

---

5. El conflicto Ecuador-Perú, que en el verano de 1995 viviera un nuevo capítulo demuestra, que a diferencia de lo que ocurre en la costa atlántica, en la costa del Pacífico sur los conflictos de naturaleza territorial se imponen por sobre la nueva agenda de cooperación e integración.

Como lo han señalado diversos autores<sup>6</sup>, en sus relaciones vecinales, Chile experimenta en el último tiempo la coexistencia de dos tipos de vínculos, que originan dos agendas muy diferentes. De un lado tenemos la agenda que proviene de la delimitación territorial, y la conformación de los Estados nacionales, que llamaremos **agenda histórica** (dado que se constituye en el siglo pasado), y aquella que surge con fuerza en los últimos años, cuyo eje está dado por **la cooperación y la integración**. La experiencia demuestra que ambas agendas conviven pero que la existencia de una (la histórica) no ha sido obstáculo para el desarrollo de la otra (la de integración).

La integración transforma la percepción de los actores. En la lógica de las disputas territoriales de antaño, predominaban las desconfianzas y las amenazas. El proceso de interdependencia fomenta la creación de una nueva percepción: el bienestar y el progreso de mi vecino es beneficioso para mí. Por cierto, es difícil avanzar en plazos históricos breves sobre sensibilidades que han predominado por décadas pero se abre paso a un proceso de entendimiento y creación de confianzas mutuas. Al respecto el ejemplo europeo sirve de eficiente estímulo para avanzar en el proceso de integración.

#### ***e) El proceso de democratización***

La constitución de nuevos sistemas políticos, basados en el principio de que los gobernados eligen a los gobernantes es un rasgo propio de la década de los noventa en nuestra región. Pero es preciso advertir que posee antecedentes diversos, que es un proceso en curso y que tiene diferentes velocidades.

En América Central este proceso fue estimulado por la construcción de la paz. En la mayoría de los acuerdos firmados se contempla en lugar destacado la conformación o perfeccionamiento de un régimen democrático. En América del Sur a la democracia llegamos luego de prolongadas dictaduras militares. En México, luego de los avatares de la elección de Salinas de Gortari (julio de 1988) la necesidad de transformar el sistema de partido de estado se convirtió en un consenso nacional. Es decir, los orígenes del proceso democrático actual tiene raíces diversas según sea el país en cuestión. Pero crea un piso común en la re-

---

6. Ver de José Miguel Inzulza, el capítulo La agenda vecinal en "Ensayos sobre Política exterior". Ed Andes. Santiago de Chile. Marzo de 1998.

gión: un amplio predominio de formas de gobierno democrático representativas.

Si bien es un proceso generalizado, es también un proceso que posee diversas velocidades. Hay países que ya llegaron a puerto, es decir, han constituido un nuevo sistema político, han verificado empíricamente que funciona y el conflicto político tiene un cauce institucionalizado para dirimir las demandas y controversias. Bolivia lleva ya cinco gobiernos civiles consecutivos, tiene un nuevo sistema de partidos, se practica la alternancia sin drama y no existen conductas anti sistémicas. Brasil y Argentina hace tiempo tienen lo mismo.

Hay otros países que van recién partiendo: Haití es el caso más connotado. Como la historia no es lineal, también hay retrocesos, como lo muestra el caso peruano donde la concentración de poderes que se gesta desde hace años a favor del Ejecutivo y el deterioro del estado de derecho, contrasta con el clima de creciente democratización que impera en la región.

Por todo ello, es preferible hablar de un proceso de democratización en curso, con diversas velocidades. Lo contrario sería diluir una multifacética realidad en una visión ideologizada, o al menos, optimista.

**239**

Uno de los puntos más sensibles de este proceso de democratización lo constituye el objeto de este trabajo: la relación civil militar. La evolución y características de este proceso en el caso chileno es lo que queremos reseñar a continuación. Pero esta relación se da dentro de un determinado contexto que hemos querido recordar en estos primeros párrafos. Como hemos señalado, podemos afirmar que los cambios estratégicos que origina el fin de la guerra fría; los nuevos escenarios que está provocando la integración regional; y los efectos del proceso de transición democrática, constituyen las principales innovaciones en la problemática de seguridad y defensa del país.

Las relaciones entre civiles y militares tienen en este último punto una nueva agenda, volcada a los temas del futuro (las nuevas concepciones de defensa en tiempos de la posguerra fría); pero cargan la mochila de los problemas del pasado y sus resonancias (las violaciones a los derechos humanos, la ausencia de una visión común de la historia reciente y el acuerdo definitivo sobre la institucionalidad). Entre ambos polos se han desplegado en esta década los encuentros y desencuentros entre civiles y uniformados.

## **II. Parte: La relación civil - militar**

Si la transición chilena se inició con el resultado del plebiscito de octubre de 1988 de allí se pueden extraer varios de los parámetros que han enmarcado esta relación.

En primer lugar se trata de una transición que se opera en el marco de la Constitución de 1980. La oposición al gobierno militar fracasó en su intento de negarle legitimidad y terminó asumiendo el cronograma que proponía dicho texto. Pero con este movimiento también consolidó el diseño institucional del régimen, es decir, sujetó a ambos actores, oposición democrática y gobierno militar, a las mismas reglas del juego.

Bastante se ha escrito a la fecha sobre este período<sup>7</sup>. Valga aquí destacar un punto muy pertinente al objeto de este trabajo. Al adherir al diseño constitucional, la oposición abandonó cualquier pretensión antisistémica<sup>8</sup>. Asimismo, al aceptar el respeto a dicho cronograma, las Fuerzas Armadas establecieron un encuadre institucional a su poder. En opinión del autor, ambos actores se han ceñido en lo fundamental al libreto, pero el proceso no ha sido fácil y no ha estado exento de tensiones.

¿Cómo se llegó a esta situación? Para ello sería menester estudiar el ánimo societal a finales de los ochenta. Siendo un tema difícil de medir, es innegable que a finales de la década de los ochenta en Chile se fue construyendo un amplio consenso ciudadano que buscaba una transición pacífica, regulada, sin desbordes sociales y que preservara la normalidad económica. Pero en cuanto a la relación civil militar se estableció progresivamente una clara diferencia en la agenda.

---

7. El autor recomienda dentro del mar de artículos y textos que se refieren al período, los trabajos de Rafael Otano "Crónica de la Transición"; y el best seller de Tomas Moulian "Anatomía de un mito", LOM editores.

8. Lo anterior es válido para la mayoría de las fuerzas políticas. Tanto la Concertación, como la oposición de derecha, e inclusive la izquierda sin representación parlamentaria (comunistas y humanistas). En los primeros años de los noventa algunos grupos menores de extrema izquierda prosiguieron en acciones anti sistémicas: fue el caso del Frente Manuel Rodríguez Autónomo, y del Mapu Lautaro. Ambas organizaciones fueron desbaratadas por el accionar del Ministerio del Interior.

En efecto, como señaláramos recientemente, aquí se presentaban dos grandes áreas temáticas. Por un lado estaban los temas que hacían referencia a los problemas políticos heredados del gobierno militar, especialmente los referidos a las violaciones de los derechos humanos, el caso de los detenidos desaparecidos y los alcances de la ley de amnistía promulgada en tiempos de la dictadura<sup>9</sup>. Una primera conclusión adelantada se basa en la experiencia de lo ocurrido en estos años. En estos temas, que constituyen lo que llamamos "**agenda histórica**", existe un gran campo de disenso entre civiles y militares. Este disenso ha permanecido hasta la fecha, e inclusive ha rebrotado con fuerza con ocasión de la detención del general Pinochet en Londres. Detrás de todo esto subyace un tema no resuelto por la transición chilena: la ausencia de consenso respecto a nuestra historia reciente, y además sobre nuestra institucionalidad. Para los partidarios del general Pinochet (civiles o uniformados), durante su régimen se salvo al país de una guerra civil, se derrotó al comunismo y se sentaron las bases de una economía vigorosa y una democracia renovada. Para un sector mayoritario de la civilidad (medido en el apoyo a las plataformas presentadas en todas las elecciones celebradas de 1988 en adelante), los 17 años del régimen militar fueron una dictadura en la cual la violación de los derechos humanos fue una sistemática política de Estado.

Pero paralelo a estos temas de disenso, también figuran en la agenda los nuevos temas que plantea el reacomodo estratégico a escala global y regional. Civiles y militares están llamados a construir una nueva visión de las tareas de la Defensa Nacional, analizar el impacto del fin de la guerra fría, la construcción de un nuevo sistema de seguridad regional. Asumir lo que implica el proceso de integración y sus vínculos con la defensa. En suma, enfrentar la modernización del dispositivo de defensa del país de cara al nuevo siglo y sus nuevos desafíos. Son los temas que conforman la "**agenda de política de defensa**" o "**agenda profesional**". La experiencia de estos diez años muestra que en este campo, se gestan amplios entendimientos y se construyen sólidos consensos<sup>10</sup>. En palabras de Francisco Rojas, la transición y la construcción de consensos es un mismo proceso<sup>11</sup>.

---

9. También figura en la agenda política el tema de la "autonomía relativa" que detentan las FFAA dentro del sistema político: la inmovilidad de los comandantes en jefe, la composición del Consejo de Seguridad Nacional y el denominado "rol tutelar" que la constitución asigna a la FFAA como garantes de la institucionalidad.

10. En este punto, la publicación del Libro de la Defensa Nacional es su expresión más lograda.

11. Ver al respecto una amplia interpretación de la relación civil militar en el contexto de la transición del autor citado -"Transición y relaciones civiles - militares en Chile: contribuciones en un nuevo marco internacional". En "Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur" de Jorge Domínguez, FLACSO, Santiago, 1998.



La ausencia de un consenso respecto a nuestra historia reciente no fue obstáculo para abrir el proceso de transición. La mayoría de los chilenos estaban puestos a apoyar un retorno pacífico e institucionalizado a la democracia; asumía como positivo los rasgos del modelo económico (al menos en sus aspectos productivos, no tan así en materia de redistribución). Dicho en términos cronológicos: se conformó una amplia expectativa respecto al futuro, y se mantuvo una fuerte discrepancia respecto al pasado.

La relación entre civiles y militares ha navegado entre estas dos aguas en estos diez años. Han existido momentos de grandes reencuentros, generalmente asociados a la "agenda profesional". Uno de ellos lo representa la elaboración y promulgación del Libro de la Defensa. También han existido momentos de gran tensión (como la prisión del general Manuel Contreras y actualmente, la detención de Pinochet). Intentaremos reseñar ese itinerario a continuación.

## **Del plebiscito a la asunción del gobierno de Aylwin**

En marzo de 1990 asumió la presidencia de la República el candidato de la Concertación, alianza política de lo que fuera la oposición al gobierno militar<sup>12</sup>. Al interior de dicha alianza destacaba el partido demócrata cristiano como principal fuerza, acompañado de socialistas, radicales y el novel partido por la democracia (PPD). Pese a la variedad del arco iris político, destacaba el predominio de los demócrata cristianos.

Era un movimiento difícil para todos, aunque los principales temores radicaban más en la estabilidad económica que en las dificultades de corte político. El marco regulatorio seguía siendo la Constitución de 1980, que había sido sometida a un paquete de reformas consensuada con la oposición y sometida a un referéndum en mayo de 1989. Con todo los avances que ello implicó, preservó en lo fundamental los denominados "enclaves autoritarios" (senadores designados, sistema electoral, autonomía relativa de las Fuerzas Armadas, etc.)

Al interior del nuevo gobierno penó la inexperiencia en el tema de defensa de la cual adolecían en gran medida la que fuera oposición al go-

---

12. A dicha alianza no fue invitado el partido comunista.

bierno militar. Esto se reflejó en la composición del equipo civil que se hizo cargo del Ministerio de Defensa encabezado por el demócrata cristiano Patricio Rojas<sup>13</sup>. Conscientes ambos bandos (civiles y militares) de que era necesario ahondar en su mutuo conocimiento, en años anteriores se fueron tejiendo puentes en la materia.

Al respecto uno de los más destacados fue la construcción de lo que podríamos llamar el "puente académico" que se estructuró entre diversos centros académicos no gubernamentales y las principales academias castrenses<sup>14</sup>. La sede chilena de la FLACSO, a través del Área de Estudios Internacionales y Militares, el Centro de Estudios del Desarrollo, la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, la Academia de Guerra del Ejército, entre otros, se abocaron a un vasto programa de seminarios, encuentros, paneles, publicaciones, que fueron facilitando el conocimiento, la construcción de visiones comunes, la familiarización de un lenguaje transversal, que facilitaron los primeros acercamientos entre el mundo civil y el mundo militar. Este proceso que ya se había puesto en marcha a fines del gobierno militar, cobró fuerza luego del plebiscito y se desplegó en los primeros años del primer gobierno civil.

**243**

Las Fuerzas Armadas se enfrentaron, luego del plebiscito a un escenario no previsto: su derrota política. Pero se repusieron con rapidez y organizaron una minuciosa "retirada ordenada". En su repliegue institucional fueron construyendo diversas líneas de defensa: inamovilidad de los empleados públicos (obviamente después de 17 años la inmensa mayoría adepta al régimen saliente), las denominadas leyes de "amarre", designación de una nueva corte suprema, y todo ello reforzado por los denominados "enclaves autoritarios" que disponía la constitución. También creó una unidad especial para proteger la retirada: el denominado "Comité Asesor" instancia regular a cargo de un mayor general que agrupó a un selecto grupo de oficiales que se abocaron a planificar, conducir y enfrentar los problemas del retorno a los cuarteles luego de 17 años de actividad política<sup>15</sup>. Como bien enseña la estrategia, la retirada es uno de los movimientos más peligrosos, se

---

13. Una de las paradojas de la transición chilena es que la mayoría de los expertos civiles en temas de defensa provienen del mundo socialista, sector que es a la vez uno de los más afectados por los temas de los derechos humanos.

14. He desarrollado más ampliamente este tema en "El puente académico civil militar en la relación civil militar", en un libro en prensa editado por el ex ministro Pérez Yoma con el auspicio de FLACSO-Chile.

15. El Comité Asesor del Comandante en Jefe (o sea Pinochet) funcionó hasta mediados de la administración Frei.

peligrosos, se abandona una posición conocida (el gobierno) y se repliega a una nueva línea de defensa (la institucionalidad castrense señalada por la constitución del 80). Si una retirada exitosa implica ir envolviendo al adversario en las redes de defensa que se van dejando en el terreno que se abandona, no hay que negar que las FFAA diseñaron con éxito su repliegue institucional.

El gobierno de Aylwin enfrentó el tema de los derechos humanos. Promulgó una ley de reparación para los exiliados retomados<sup>16</sup>. Respecto a las violaciones de los derechos humanos, creó una Comisión Investigadora especial, destinada a averiguar la verdad de lo sucedido. La Comisión de Verdad y Reconciliación, estuvo dirigida por el prestigioso jurista Raúl Rettig. Tuvo amplias atribuciones pero también tuvo límites: no podía nombrar responsables de los cientos de casos que documentó. El denominado "Informe Rettig" fue finalmente entregado en abril de 1992 al Presidente Aylwin quién lo asumió como un documento de Estado, y al momento de darlo a conocer a la opinión pública pidió perdón, a nombre del Estado chileno, a las víctimas y sus familiares.

Hasta allí la civilidad y los militares se ciñeron sin dificultades al libreto de la transición. Aunque era un movimiento difícil para ambos, se compartía el deseo de preservar la estabilidad política y evitar los desbordes<sup>17</sup>.

El período de la administración Aylwin (1990 - 1994) también enfrentó dificultades en la relación entre civiles y militares. La relación entre el nuevo presidente civil y el ex gobernante militar se precisó en su primera entrevista en sus nuevas investiduras, en una difundida versión no desmentida por ambos actores, Aylwin le habría solicitado la renuncia a Pinochet -para lo cual no tenía atribuciones constitucionales-, Pinochet socarronamente le habría precisado que él era el mejor Comandante en Jefe que podría tener. En el realismo político no dejaba de tener razón: la presencia de Pinochet garantizaba el fiel cumplimiento por parte del Ejército de los acuerdos de la transición, parte de los

---

16. En síntesis, facilidades para introducir menaje de casa y un vehículo por valor no superior a 10.000 dólares, facilidades para el reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior. El gobierno alemán también financió un programa de créditos para micro empresa que fue implementado por el Banco del Estado a tasa de interés comercial lo que ha motivado generalizadas y reiteradas quejas de retomados en bancarota.

17. El afán de evitar fricciones también llevó a la búsqueda de un lenguaje común, así la palabra dictadura desapareció de los comunicados oficiales que a la hora de hacer alusión al período 1973-1990 (marzo), se habla de régimen autoritario o gobierno militar.

cuales era la inamovilidad de los comandantes en jefe. El nuevo presidente civil con su petición de renuncia al viejo general, además de mostrar los límites de su de mando, olvidaba la vieja máxima dialéctica de lo que se opone, permite afirmarte en el. Pese a las buenas intenciones, dos crisis estallaron en este período: la que condujo al denominado "ejercicio de enlace", y tres años mas tarde, el "boinazo".

El "ejercicio de enlace" se desarrolló el 19 de diciembre de 1990. En la ocasión Pinochet reunió sorpresivamente al Cuerpo de Generales del Ejército y las unidades militares de todo el país efectuaron maniobras militares, lo que fue calificado como un "ejercicio de enlace, seguridad y alistamiento". El origen del movimiento fue desatado por escándalos provocado por financieras privadas que operaban al interior del Ejército, pero sin lugar a dudas que también se alimentó de los primeros roces entre viejos actores en nuevos roles. Los excluidos de ayer -y en algunos casos perseguidos- eran ahora las autoridades de gobierno. Los gobernantes de ayer (Pinochet) era ahora un "subordinado" cuyo conducto regular era el Ministro de Defensa. Ni los roles estaban totalmente asentados, ni los actores aun manejaban bien el guión. El 20 de diciembre Aylwin citó a Pinochet a La Moneda para que explicara las inusuales medidas adoptadas el día anterior. Ese mismo día, el Ejército en una declaración oficial señaló "después de una reunión del alto mando de la institución, en la que se evaluaron las experiencias obtenidas, se dio por terminado el ejercicio de seguridad, alistamiento y enlace, iniciado en la tarde de ayer en todas las unidades de territorio; el cual alcanzo la plenitud de los objetivos perseguidos"<sup>18</sup>. En octubre de 1993 se vivieron otros momentos de tensión entre civiles y militares, esta vez el detonante fue la molestia del Ejército respecto a investigaciones judiciales sobre cheques institucionales de elevado monto (millones de pesos) al hijo del general Pinochet. Sin embargo, mas allá del detonante, lo que seguía ajustándose era la relación de ambos actores (autoridad civil y Fuerzas Armadas) y la delimitación de sus roles y competencia. El suceso, conocido como "boinazo"<sup>19</sup> se superó de nueva vez por la mediación de un "conducto irregular" establecido entre el ministro secretario general de gobierno, el socialista Enrique Correa y el general Ballerino, jefe del Comité Asesor.

---

18. Tomado de la prensa de la época, Banco de Datos FLACSO-Chile.

19. El nombre dado por la prensa al hecho, "boinazo", proviene porque la crisis se precipita mediante la instalación de guardias de tropas especiales, fuertemente armadas en el edificio de la Comandancia en Jefe, en la acera de enfrente al Palacio de la Moneda. Las tropas especiales usaron su característica boina de combate.

Ambas crisis pusieron de relieve los problemáticos temas de la "agenda histórica" y demostraron que en la transición se creaba un cuadro "que no es de total autonomía de las Fuerzas Armadas respecto del poder político, pero que tampoco corresponde a una completa subordinación"<sup>20</sup>. Estos hechos también demostraron que el diseño institucional no estaba plenamente afiatado pero que tenía mecanismos de compensación. En efecto, en ambas crisis fue notoria la incapacidad de interlocución entre las Fuerzas Armadas y el Ministro de Defensa, dirigido por el democristiano Patricio Rojas. Sin embargo, ello mismo explica que dada la dificultad de diálogo a través del "conducto regular", se estableciese el conducto "irregular" Correa - Ballerino.

Un problema no menor lo representó la permanencia del general Pinochet en la Comandancia en Jefe del Ejército. De alguna manera esto provocaba que cualquier juicio o acción respecto a la actuación política del gobierno anterior, repercutía directamente en una institución vigente: la jefatura del Ejército, dado que los titulares de ambas instituciones eran la misma persona. El presente estaba contaminado por el pasado. En las otras ramas no ocurrió lo mismo.

En efecto, distinto era el caso de los otros mandos. En la Armada, pocos días antes de asumir el gobierno democrático había renunciado el almirante Merino -uno de los autores del golpe de Estado de 1973- y reemplazado por el almirante Jorge Martínez Bush. En Carabineros, ya en tiempos del gobierno militar se había operado el retiro del general Cesar Mendoza y su reemplazo por el general Rodolfo Stange. En la Fuerza Aérea, luego de una dura crisis durante el gobierno de Pinochet (que implicó una renuncia colectiva de los generales de la FACH), el general Gustavo Leigh fue reemplazado por el general Matthei. De este modo, al momento de asumir Patricio Aylwin la presidencia, de los generales autores del golpe de Estado de 1973 solo permanecía en su cargo el Comandante en Jefe del Ejército. Con posterioridad al retorno democrático se operó un cambio en la FACH al renunciar el 31 de julio el general Matthei, el gobierno civil designó en su reemplazo al general Ramón Vega.

Según las normas de la Constitución, los comandantes en jefe de las ramas son inamovibles de sus cargos y permanecen en ellas durante cuatro años, el presidente designa su sucesor entre las cinco primeras

---

20. Claudio Fuentes. "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación". En Chile 96. Análisis y opiniones. FLACSO-Chile. 1997.

antigüedades de cada institución. Esta situación es uno de los denominados enclaves autoritarios que la mayoría del país ha tratado de modificar en estos años de transición.

El primer gobierno de la Concertación concluyó con importantes logros políticos y económicos. El país asistió a un proceso de cambio de régimen sin dramatismos. La diplomacia chilena logró reinsertar al país con éxito en los principales foros internacionales y multilaterales donde años atrás había sido excluida o sancionada<sup>21</sup>. La economía no sólo se mantuvo estable, sino que experimentó una fase expansiva que se prolongaría por toda la década.

Pero en los temas de derechos humanos, y en la desarticulación de los "enclaves autoritarios" la administración Aylwin no pudo avanzar más allá. Ello consolidó una situación de transición, donde las instituciones heredadas del anterior régimen (sistema electoral, composición del senado, inamovilidad de los comandantes en jefe, ley de amnistía, entre otras) fueron eficaces mecanismos que inhibieron una profundización del programa democrático que había prometido la Concertación.

**247**

En diciembre de 1993 se llevaron a cabo las segundas elecciones presidenciales luego del retorno democrático. Por segunda vez la Concertación de Partidos por la Democracia derrotó ampliamente a la oposición de derecha. La alianza oficialista llevó como candidato a Eduardo Frei Ruiz Tagle, quien previamente había derrotado en un proceso de primarias internas al socialista Ricardo Lagos. La Concertación mantuvo así las características de una alianza de centro izquierda con hegemonía del Partido Demócrata Cristiano.

### **El intento de colocar la agenda profesional en el primer plano: el libro de la defensa, la gestión Pérez Yoma. El retiro del general Pinochet**

Al inicio de la administración del presidente Frei (marzo de 1994), asistimos a un nuevo intento por "dar por terminada la transición".

---

21. El retorno democrático en Chile fue visto con una unánime simpatía en el ámbito internacional. Chile fue invitado a participar al Grupo de Río, las Naciones Unidas dejaron de condenarlo por la violación de los derechos humanos como lo había hecho sistemáticamente a partir del golpe de estado de 1973. Los nacientes megabloques de la posguerra fría miraron con simpatía a la pequeña pero pujante economía chilena.

Uno de los principales voceros de este segundo afán fue el entonces ministro de la Secretaria General de la Presidencia, el DC Genaro Arriagada. Pero el diseño era más vasto, se trataba en esta interpretación de reconocer que bajo la administración Aylwin se había avanzado en lo fundamental en la transición política, y ahora correspondía, en el sexenio que se iniciaba, afrontar las tareas de la **modernización**. El énfasis estaba puesto en las políticas públicas, en la expansión económica, en la posibilidad de ingresar al NAFTA, en la modernización del Estado y en especial en las políticas sociales. El Mensaje a la Nación que el presidente Frei presentó al Congreso el 21 de mayo de ese año, desbordaba de estas concepciones. A lo largo de todo el texto no se destaca para nada el tema de los derechos humanos. Coherente con la concepción del nuevo equipo que ingresó a La Moneda, esos temas no correspondían a la modernidad.

Pero el nuevo equipo asumió algunas enseñanzas del período Aylwin. En materia de defensa asumió la cartera el ministro Edmundo Pérez Yoma, hábil político que convirtió al ministerio en el principal puente entre el mundo militar y el estamento político. A diferencia de la experiencia de Patricio Rojas, esta vez no había necesidad de "puentes paralelos" entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles.

El ministro Pérez se abocó desde un principio a la tarea de modernizar la política de defensa del país, hacerla explícita y darle transparencia. Este propósito coincidía con los afanes modernizadores que emergían desde las distintas instituciones castrenses, como respuesta lógica al nuevo contexto estratégico que planteaba el fin de la guerra fría y su impacto regional y vecinal. Las tres ramas de la defensa nacional, en los primeros años de la transición habían enunciado proyectos estratégicos modernizadores. El Ejército desarrolló la teoría de las "fronteras interiores" aludiendo a la necesidad del Estado de afrontar la plena integración de las regiones más postergadas y alejadas de la nación, formulé al mismo tiempo el denominado "Plan Alcázar" destinado a modernizar la institución. La Armada concibió una nueva proyección oceánica junto a la tesis del "mar presencial" y la Fuerza Aérea impulsó la conveniencia de afrontar un salto en su doctrina y afrontar una concepción aérea espacial. Cabe destacar que estos tres esfuerzos coincidían en el mismo esfuerzo modernizador pero no conformaban una planificación conjunta. La llegada del nuevo gobierno puso en sintonía a estas preocupaciones castrenses con las que portaban las nuevas autoridades.

En suma, podríamos decir que desde los inicios de la administración Frei, tanto el gobierno como las Fuerzas Armadas se abocaron con fuerza a los temas de la "agenda profesional". Sin embargo los temas de la "agenda histórica" se harán presentes con tenacidad a lo largo de todo el mandato del presidente Frei y en algunos momentos se transformarán en el eje del proceso político y por cierto, influirán en la relación entre los militares y el gobierno civil.

A poco andar del nuevo gobierno, se produjo el primer forcejeo entre civiles y uniformados. Con ocasión de investigaciones judiciales sobre casos no cubiertos por la ley de amnistía, Director General de Carabineros se vio implicada en su responsabilidad. El entonces ministro del interior (el socialista Germán Correa) indicó que el general Rodolfo Stange debería renunciar, petición a la cual éste se negó, amparado en la disposición de que cada Comandante en Jefe tiene inamovilidad en su cargo, durante los cuatro años que este dura. Al final el general Rodolfo Stange (hoy senador de derecha) terminó su mandato en octubre de 1995, siendo reemplazado por el general Fernando Cordero Rusque. El gobierno civil se mostró impotente de poder ejercer a plenitud su poder<sup>22</sup>. En la fuerza aérea, cumplidos sus cuatro años, en julio de 1995 se había retirado el general Ramón Vega siendo reemplazado por Fernando Rojas Vender quien cumplió su mandato en julio de 1999.

**249**

En suma, el presidente designa a los comandantes en jefe, pero no puede removerlos de su cargo. Su campo de elección está determinado por las cinco primeras antigüedades. Este es uno de los rasgos de la actual institucionalidad que muchos señalan como un síntoma de la transición chilena. La coexistencia entre autoridades civiles que no pueden ejercer plenamente su liderazgo sobre las Fuerzas Armadas y unas instituciones militares que tienen una autonomía relativa dado que en determinados momentos de su desarrollo institucional dependen de decisiones del poder político<sup>23</sup>.

---

22. Carabineros de Chile si bien es una fuerza policial su dependencia orgánica radica en el Ministerio de Defensa, mientras que su dependencia operativa está en el Ministerio del Interior El incidente de la resistencia de Stange afectó mas al ministro del Interior que a Edmundo Pérez Yoma.

23. Esta idea ha sido ampliamente desarrollada por Claudio Fuentes en diversos trabajos de los cuales destacamos "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación" en "Chile 96. Análisis y oportunidades". En FLACSO, Santiago, 1997.



### ***Los porfiados ecos de la "agenda histórica"***

Si bien los temas de la "agenda profesional" avanzaban promisoriamente por el carril de la elaboración de la nueva política de defensa, los temas referidos a la agenda de derechos humanos prosiguieron sacudiendo al país, a su política y por cierto, a la relación civil militar.

**CHILE: LA RELACIÓN CIVIL...**

**250**

El tema más importante fue al respecto el desenlace judicial del caso Letelier. Como es bien sabido, la policía secreta del gobierno militar (la disuelta DINA) preparó y ejecutó el asesinato en Washington, en septiembre de 1976 del ex canciller Orlando Letelier del gobierno de la Unidad Popular, mediante un atentado dinamitero. El caso se transformó en uno de los hechos paradigmáticos de la política de terrorismo de Estado que se aplicó en tiempos del gobierno militar. También se convirtió en una de las principales dificultades para las relaciones entre Chile y Estados Unidos. Es interesante destacar que para el gobierno de Estados Unidos el tema no era solo de derechos humanos, sino un caso de violación de soberanía y de terrorismo internacional. La magnitud del caso fue tal que quedó expresamente fuera de la ley de amnistía que cubrió los delitos cometidos entre 1973 y 1978. Chile se comprometió -en tiempos del gobierno militar- a hacer justicia, inclusive, entregó a las autoridades estadounidenses a un agente de la DINA, de nacionalidad estadounidense, Michael Townley. Posteriormente, otro de los implicados, el capitán Armando Fernández, se cobijó en suelo americano y se entregó a sus autoridades.

Las rotundas pruebas obtenidas en el juicio llevaron a una verdad indesmentible, el crimen fue organizado por la DINA, por expresas instrucciones de su director, el entonces coronel Manuel Contreras (luego general) y su director de operaciones internacionales, el brigadier Espinoza. Luego de prolongados trámites el fallo final de la Corte Suprema condenó a ambos a cumplir pena de cárcel por siete y seis años respectivamente. Con ello se abrió un período de crisis por las resistencias del general Contreras a entregarse a la justicia y el indisimulado apoyo y simpatía que le proporcionaron importantes sectores del Ejército, hasta ese entonces, dirigido por el general Pinochet.

Los largos forcejeos que implicó la entrega a autoridades penitenciarias del general Contreras desembocaron en la construcción de un recinto exclusivo para uniformados: el penal de Punta Peuco, ubicado a pocos kilómetros de Santiago. El penal tiene un curioso régimen: su perímetro

externo esta a cargo de Carabineros, su régimen interior corresponde a Gendarmería (dependiente del ministerio de justicia) y en su interior se mantiene una guardia militar que custodia al ex general. La coyuntura de la detención de Contreras sacó a flote todos los sentimientos encontrados de buena parte de la sociedad respecto a lo ocurrido en Chile. Mientras que para los familiares de las víctimas la pena era mínima y el trato penitenciario era privilegiado, para los adeptos al gobierno militar se trataba de una injusticia en contra de uno de los hombres que había desarrollado una de las tareas más importantes: la derrota del terrorismo. Una vez encerrado el personaje, siguió dando que hacer: en uno de los primeros fines de semana, cientos de oficiales con sus familias concurrieron masivamente a "visitarlo", organizando una virtual manifestación en las afueras del recinto, luego de entonar himnos castrenses, se retiraron.

Pero el proyecto modernizador más importante y prometedor del Ministerio de la Defensa, era la definición de la nueva política de defensa, para lo cual desde inicios de la administración Frei se tomaron las primeras medidas que posteriormente se plasmaron en la elaboración y posterior promulgación del denominado Libro de la Defensa.

**251**

### *El libro de la Defensa Nacional*

En su primer Mensaje a la Nación -21 de mayo de 1994-, el presidente Frei expresó su compromiso de elaborar un informe "donde se explicaran los objetivos e instrumentos de la Defensa Nacional y que fuera accesible a todos los ciudadanos"<sup>24</sup>. Los trabajos preparatorios estuvieron a cargo del Ministerio de Defensa, encabezado por el ministro Edmundo Pérez Yoma. El principal insumo para la elaboración de este documento, fue la realización durante 1996 de los llamados "Talleres de la Defensa Nacional" que reunieron durante varios meses a un selecto grupo de especialistas en la materia, tanto civiles como uniformados, parlamentarios, académicos, diplomáticos y autoridades.

---

24. Libro de la Defensa Nacional. Prólogo, p. 17. Imprenta de la Armada. Sfe.

El conjunto de los participantes constituía una muestra representativa de la pluralidad de la sociedad chilena, la cual trabajó conforme a una agenda previamente delineada por el ministerio de la defensa. Los informes presentados así como los debates que les sucedieron, constituyeron uno de los principales nutrientes para la elaboración del texto final, mismo que fue promulgado como documento oficial del Estado en agosto de 1997.

De esta manera es posible afirmar que el Libro de la Defensa, constituye uno de los documentos estatales más consensuados del país. Tanto desde su génesis, como de sus motivaciones y objetivos así como de su texto. Llama la atención por cuanto, no ocurre lo mismo con otros documentos estatales, partiendo por la propia Constitución de 1980, redactada en los tiempos y condiciones del gobierno militar. Mirado en positivo, el Libro de la Defensa constituye una de las mejores expresiones de los niveles de consenso que es posible construir en el país, partiendo del reconocimiento de la pluralidad y de la responsabilidad de todos los sectores ciudadanos en los temas de índole nacional.

En el libro de la Defensa Nacional se establece que la política en este campo es una política de Estado, es decir, que está por sobre la contingencia política y trasciende el quehacer de los gobiernos y su permanencia en el tiempo es válida mientras no varíen las condiciones que motivaron su formulación. Asimismo, se precisa que si bien en su formulación deben participar todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidad directa en la defensa, se subraya la estrecha colaboración y coordinación que debe existir entre la Política de Defensa y la Política Exterior, dado que ambas se complementan y potencian mutuamente.

Chile entiende que tiene su territorio debidamente delimitado, por documentos suscritos y validados por los países vecinos y por ello proclama su voluntad de conformidad territorial. El país descarta tesis expansionistas o de reivindicación de territorios pertenecientes a otros Estados. En concordancia con esta definición, la política exterior del país asume como uno de sus principios rectores, el respeto irrestricto a los tratados y la solución pacífica de las controversias.

Con estas orientaciones centrales, se establece que la política de defensa de Chile es "en el plano político estratégico de carácter disuasivo y su orientación fundamental es defensiva"<sup>25</sup>. Asimismo, se define a la

disuasión como "un efecto que se crea en la percepción adversaria acerca de la fortaleza de la capacidad que el país disuasor posee y de la voluntad política de éste para emplear el poder nacional en resguardo de su Interés Nacional". Se entiende que la disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer.

El libro (y la política de defensa que de ella emana) no modifica sustancialmente el planteamiento tradicional de Chile en materia de defensa de épocas republicanas. Pero lo explicita, lo actualiza y lo consensua.

El Libro de la Defensa chileno fue el primero de su naturaleza en América Latina, ha provocado debate e interés. Argentina asumió la misma empresa al poco tiempo y ha publicado en 1999 su primer Libro Blanco de la Defensa. Junto con el innegable efecto externo que la publicación del documento provoca, es indudable que lo más interesante fueron sus efectos al interior de Chile.

En efecto, lo que pudiera parecer algo perfectamente normal en otras situaciones, cobra mayor importancia en el caso chileno. El pasado reciente (los diecisiete años de gobierno autoritario) se caracterizó por un ejercicio centralizado del poder y por ende, por una definición cupular de las principales políticas públicas, entre ellas la de defensa. Asimismo, como es conocido, esos años transcurrieron en medio de una profunda polarización de la sociedad chilena.

Por ello, el Libro de la Defensa constituye también un importante signo de los nuevos consensos que es posible construir en el marco del proceso democrático que el país iniciara en la década de los noventa. El ministro de Defensa de la época, Edmundo Pérez Yoma así lo reconoce al expresar que como "efecto inmediato de la elaboración y publicación del Libro de la Defensa, creo que hoy estamos ante una situación totalmente distinta a la de septiembre de 1995"<sup>26</sup>.

---

25. Esta y las siguientes citas están tomadas del capítulo "La política de defensa" del mencionado documento.

26. Edmundo Pérez Yoma. Presentación en Iquique, el ocho de enero de 1998. Publicado en Fuerzas Armadas y Sociedad Año 12, N° 4. Octubre - diciembre 1997. FLACSO-Chile.

En el mismo texto, el citado ministro aclara cual fueron los principales impactos que provocó la elaboración del mencionado Libro:

"la elaboración del documento constituyó una experiencia única de debate civil militar, con valor en sí misma.

- Se produjo un cambio en la actitud civil para tratar la defensa y una mayor apertura militar hacia el intercambio con el mundo civil.
- Hubo un aumento de los grados de confianza recíproca para abordar estas sensibles materias.
- Existe un terreno común, un marco conceptual de la defensa al que todos, civiles y militares, pueden hacer referencia.
- Existe una mayor disposición para la colaboración civil militar, lo cual es un avance importante en la perspectiva de consolidar una comunidad de defensa como espacio de trabajo conjunto y debate orgánico.
- En fin, hemos logrado una importante repercusión en el plano internacional<sup>27</sup>.

En mi opinión, la publicación del Libro de la Defensa representa el punto más alto de entendimiento entre civiles y militares en lo que va de la transición. También inauguró una nueva fase de entendimiento entre el gobierno civil y las instituciones armadas, en especial, el Ejército.

Esto es particularmente destacable porque se acercaba uno de los momentos mas complejos de la transición: el retiro del ya octogenario general Pinochet y la designación del nuevo comandante en Jefe. Las otras ramas, como hemos ido señalando, ya habían pasado por ese momento, sus actuales mandos no eran los de 1973. Por esa enorme carga emblemático, y además por el peso específico del Ejército al interior de las Fuerzas Armadas, el relevo del general Pinochet pasó a ser uno de los movimientos mas complejos del ajedrez de la transición chilena.

En definitiva, el cambio se operó sin traumas. En marzo de 1998 asumió el mando el general Ricardo Izurieta Cafarena. Era el sucesor de quien había gobernado por mas de 22 años con mano férrea las riendas de la institución y al Estado en su momento. Este movimiento complementaba al operado el 15 de octubre de 1997, oportunidad

---

27. Edmundo Pérez, *Op.cit.*, p. 22.

en la cual tras cumplir su período, el almirante Jorge Martínez Busch pasó a retiro siendo reemplazado por el almirante Jorge Arancibia Reyes.

En el gobierno también se operaron cambios. Por reacomodos de gabinete, salió Pérez Yoma siendo reemplazado por el ministro Raúl Troncoso, quien posteriormente pasó al ministerio del Interior, quedando a cargo de Defensa Florencio Guzmán. Todos demócratas cristianos. Pero no había mayor aprehensión, la relación civil militar pasaba por el mejor momento, los temas de la agenda profesional se colocaban en el primer plano, la modernización tenía en el campo de la defensa, el mundo por delante.

Pese a todo este clima, el paso a la vida civil del general Pinochet no fue un movimiento tranquilo. Merced a lo dispuesto en la constitución, como ex jefe de Estado que había permanecido mas de seis años en el cargo, pasaba a ser Senador Vitalicio. Se daba la paradoja que Pinochet (que surgió merced a un gobierno de facto) se integraba de manera permanente al Congreso mientras Alwyn (elegido por una enorme mayoría) era un simple ciudadano, dado que su mandato se redujo a cuatro años. El hecho provocó airadas reacciones en las bancadas de la oposición y en la opinión pública pero al final se impuso el apego del libreto de la transición: el respeto a lo dispuesto en la Constitución.

**255**

Lo anterior ocurrió en marzo de 1998, pocos meses después, en septiembre, el país se polarizó nuevamente al evocar el pasado. El decreto ley que declaró día feriado el 11 de septiembre, día del golpe de Estado, había sido impugnado recurrentemente por la mayoría de la Concertación en la Cámara de Diputados. Como había ocurrido siempre, al llegar al Senado las resoluciones se estrellaban en la mayoría de los senadores designados que aliados con la derecha tenían mayoría en dicha cámara. Todos los aniversarios del golpe provocaban una profunda división de la sociedad con serios incidentes a lo largo del país. Para un amplio y mayoritario sector de la ciudadanía no había nada que celebrar ese día. Al final, el tema se resolvió con una solución intermedia: se cambió la fecha para el segundo lunes de septiembre, al cual se declaraba Día de la Unidad Nacional. El ahora senador Pinochet tuvo un activo comportamiento en este proceso.

Pese a estos incidentes, que recordaban periódicamente que la agenda histórica no estaba resuelta, el período que va desde la promulgación

del Libro de la Defensa hasta octubre de 1998 fue uno de los de mejor entendimiento entre civiles y militares. En ese período también se cambiaron los actores. El general Pinochet se transformó en el senador Pinochet, y el ministro Pérez Yoma asumió la embajada de Chile en Argentina. La transición chilena continuaba, la economía preocupaba más que la política (se vivían los primeros efectos de la crisis asiática) y lentamente el país se aprontaba a las próximas elecciones presidenciales, para lo cual debía de despejarse un tema no menor: la designación del candidato único de la alianza oficialista. Al respecto, todas las encuestas desde iniciado el gobierno Frei indicaban que el favorito era el socialista Ricardo Lagos.

### **El retorno a lo pendiente: la detención del general Pinochet**

Pero la historia de la relación entre civiles y uniformados cambió bruscamente a partir del 16 de octubre de 1998. Ese día efectivos de Scotland Yard detuvieron al general Pinochet quién se encontraba en Londres. Todo a requerimiento del juez español Baltazar Garzón quien desde hace algunos años llevaba adelante un juicio por violaciones a los derechos humanos con ocasión de la denominada Operación Cóndor.

Este hecho ha abierto una fase de crisis no sólo en la relación entre el mundo civil y el militar, y ha repercutido en el proceso político nacional. Recordemos que el presidente Frei se encuentra en su último año de gobierno y en diciembre próximo el país deberá elegir a su sucesor. Sin lugar a dudas que la detención del general Pinochet ha inaugurado una crisis de proporciones. En sumaria descripción podemos indicar lo siguiente:

- a) Ha provocado una tensión en las relaciones entre Chile y España y el Reino Unido. El gobierno chileno alega su soberanía jurisdiccional (ningún país tiene derecho a juzgar a ciudadanos chilenos por hechos sucedidos en Chile). El Presidente Frei ha sido enfático en reiterar que Chile defiende principios y no personas. A la fecha de cierre de este artículo, todos los alegatos diplomáticos chilenos han sido infructuosos, y está en curso el llevar el litigio de competencias entre Chile y España, al Tribunal Internacional de La Haya.
- b) Se ha abierto un nuevo un campo de interpretación jurídica respecto al alcance del derecho humanitario y los clásicos principios de no

intervención y autodeterminación que cautela el derecho internacional (los sucesos de Kosovo, y en menor medida los de Timor Oriental, también alimentan esta reinterpretación).

- c) Se ha provocado una polarización a ratos extrema, en el panorama político chileno, pero pese a sucesivos climas, los mecanismos institucionales han resistido las fuertes tensiones a las que ha sido sometido. El proceso electoral se despliega sin grandes dificultades<sup>28</sup>.
- d) Se han reabierto heridas y desconfianzas en la relación civil militar. Pero también se han inaugurado nuevos mecanismos. El más importante de ellos es la constitución de la denominada "Mesa de Diálogo". Se trata de una iniciativa del ministro Pérez Yoma que ha logrado sentar a la mesa a representantes de los comandantes de las Fuerzas Armadas y de Orden, a abogados del mundo de derechos humanos, personeros religiosos y algunos "notables", en busca de una solución al tema de los derechos humanos, en especial al caso de los detenidos desaparecidos.

En nuestra interpretación, la fase de crisis que se inauguró con la detención del general Pinochet ha reactualizado la agenda histórica. El incidente supera los marcos de la relación civil - militar. Como señalamos anteriormente, es un tema que tiene diversas facetas: es un tema de jurisprudencia internacional (que desborda con creces el caso chileno), se transforma también en un tema de la agenda diplomática de Chile, e incide en la campaña presidencial que culminará en diciembre de 1999. Además, se coloca en el centro de la relación entre civiles y uniformados. Esta conjunción de elementos torna muy difícil predecir el curso probable de los acontecimientos en lo que se refiere al proceso judicial propiamente tal, pero es perceptible que el incidente ha creado un clima de retroceso en las percepciones recíprocas que tenían entre sí la mayoría de los actores políticos. Es una crisis de extrañas proporciones. Ningún actor político nacional tiene incidencia decisiva en su desenlace, pero todos sufren sus consecuencias.

---

28. Un dato interesante es el alza sostenida que ha experimentado la candidatura del derechista Joaquín Lavín, en desmedro de Ricardo Lagos. En la estrategia de Lavín ocupa un lugar destacado el rechazo a los "políticos tradicionales", su apoyo irrestricto a la acción de la Cancillería y su convicción de que el general Pinochet en el caso de que vuelva a Chile enfrente los juicios que tiene planteados ante los tribunales chilenos.



Las complejidades del caso han provocado en los meses que van desde octubre de 1998 a la fecha se hayan transformado en una fase de complejos ribetes. El gobierno de la Concertación planteó desde los inicios que se trataba de un tema de estado, en el cual su postura era la defensa de principios y no de personas. En el alegato chileno, ningún tribunal extranjero tiene jurisdicción sobre delitos cometidos en Chile. La base por tanto del reclamo oficial chileno radica en la defensa de la soberanía jurisdiccional chilena, con la paradójica circunstancia que los protagonistas de la defensa de esta tesis, que en la práctica beneficia al general Pinochet, son personas que fueron víctimas de la dictadura militar. Se trata en primer lugar del hasta hace poco Canciller chileno, José Miguel Insulza, el actual canciller Juan Gabriel Valdés, y el embajador de Chile ante el Reino Unido, Mario Artáza, todos militantes del partido socialista<sup>29</sup>.

El caso colocó a la alianza de gobierno en una de las situaciones más difíciles de su historia. El Partido Socialista en especial, y el Partido por la Democracia no dejaron de manifestar las ambivalencias que la situación planteaba. Encajonados entre sus responsabilidades como partidos de gobierno y su reclamo histórico y pendiente por justicia y democracia vivieron tensos momentos con el gobierno del presidente Frei.

Las Fuerzas Armadas por su parte, y las fuerzas civiles partidarias del gobierno militar reaccionaron con fuerza. Las primeras asumieron la postura oficial, en medio de una demostración de disciplina institucional que cualquier observador podía observar lo que costaba. La postura estatal se ratificó en sendas sesiones del Consejo de Seguridad Nacional, convocado por el gobierno para analizar la situación<sup>30</sup>. Luego que la justicia inglesa agotase todos los recursos previos, el juicio de extradición solicitado por el juez Garzón se ha abierto, y puede durar un tiempo impensado. Las audiencias empezaron en septiembre y luego de un corto período de alegatos, la justicia falló en primera instancia a favor de la extradición del general a España. Este fallo ha sido apelado por la defensa del general, lo cual alarga el proceso dado que la presentación de recursos y apelaciones puede alargar el trámite durante mucho tiempo.

---

29. Tanto Insulza como Artaza fueron exiliados por el gobierno militar en su momento.

30. Esta instancia se compone de autoridades civiles, judiciales y los jefes de las tres ramas de las FFAA y Carabineros. Su composición ha sido criticada por la Concertación y forma parte del ramillete de instituciones que pretende modificar lo que no ha sido impedido por la férrea mayoría que en el Senado mantiene la oposición de derechas y los senadores designados.

Ante esta situación, que ha terminado de decantarse en los últimos meses, las Fuerzas Armadas han manifestado cada vez con mayor elocuencia su disconformidad y al mismo tiempo su cohesión institucional. Su respuesta ante la crisis ha sido escalonada, de un malestar manifestado al Gobierno en forma reservada a través de los canales institucionales, han pasado progresivamente a hacerlo cada vez mas público. Uno de los primeros gestos abiertos fue el viaje a Londres a visitar a Pinochet que protagonizara el general Izurieta. Posteriormente, el siete de junio recién pasado, con ocasión del día de la Infantería, el Comandante en Jefe del Ejército enunció un fuerte discurso en el cual manifestaba la disconformidad de la institución por la situación del general Pinochet y de paso, convocaba a la construcción de un Gran Encuentro Nacional que pusiese fin a la polarización que el hecho había provocado en la sociedad. Esta actitud de opinión abierta sobre temas contingentes, fue denominada eufemísticamente como "deliberación conducida" por parte del hasta hace poco ministro de Defensa Florencio Guzmán .

La situación se ha complicado por la concurrencia del factor judicial nacional. Uno de ellos es una nueva interpretación que los tribunales chilenos están dando a determinados casos cubiertos en la Ley de Amnistía. Merced a estas nuevas actuaciones, varios oficiales han sido encargados reos y se prevee que su número crezca conforme avancen las indagaciones judiciales<sup>31</sup>. Los militares entienden que están siendo acosados por la civilidad, y que se han roto los pactos que permitieron la transición. Buena parte de la oficialidad ve confirmado en esta tendencia, la demostración de un afán revanchista e insaciable de parte del mundo de la Concertación, y en especial de la izquierda: "-con que se van a conformar?... ya tienen preso a Contreras, a Espinoza, a Pinochet, a Gordon, a Arellano... son insaciables...ii"

**259**

Pero además de estos hechos de índole judicial, el panorama se complejiza por los avances de las diversas campañas en miras a la elección presidencial. En la alianza oficialista, como forma de resolver el tema del candidato único, el 30 de mayo se llevaron a cabo elecciones primarias. Participaron cerca de un millón y medio de personas las que dieron un arrollador triunfo al candidato de la izquierda concertacionista, Ricardo Lagos quien derrotó al demócratacristiano

---

31. Uno de los casos mas connotados es la detención del general (r) Sergio Arellano Stark, acusado de encabezar la denominada "caravana de la muerte", que en 1973 recorrió el país organizando diversos consejos de guerra y dictando penas de muerte a detenidos políticos en la zona norte y sur del país.

Andrés Zaldívar, por mas de un 70% a favor. Ahí no termina todo. El candidato de la derecha, Joaquín Lavín ha empezado un viraje hacia el centro -obviamente con miras a atraer electorado democristiano des-afecto de Lagos-, para lo cual ha anunciado la necesidad de enfrentar el tema de los derechos humanos, y en especial el caso de los detenidos desaparecidos.

En este complejo cuadro creado en las últimas semanas han proliferado las iniciativas respecto a la necesidad de un acuerdo nacional que resuelva estos problemas. Las agrupaciones de derechos humanos, y buena parte de la sociedad civil, opinan que "no hay que negociar nada", y dejar que los tribunales de justicia apliquen la ley. Es interesante destacar que uno de los personajes mas activos en la búsqueda de un acuerdo, es el Comandante en Jefe de la Armada, almirante Arancibia.

El deteriorado clima entre civilidad y Fuerzas Armadas se agudizó por las debilidades en la conducción del ministerio de defensa y del equipo político gubernamental en general. El gabinete había sido reorganizado en agosto de 1998, eran tiempos de preocupaciones mas bien económicas que políticas. El país se preparaba para el ultimo año del gobierno Frei y la campaña presidencial de diciembre de 1999. El general Izurieta estaba recién ascendido a Comandante en Jefe, la agenda era la modernización y el clima era el creado por el Libro de la Defensa. Nadie imaginó en Chile que a partir de octubre se iba a desatar una crisis de las proporciones y características reseñadas. En ese contexto se operó la reorganización del gabinete de agosto del 98. Pero siete meses de crisis bastaron para reorganizar el equipo y de esa manera el presidente Frei decidió a fines de junio recién pasado un nuevo cambio. La novedad principal en lo que respecta a este artículo fue el retorno de Pérez Yoma al ministerio de Defensa, en sus primeras declaraciones ha sido preciso en reiterar que el Ministerio tiene funciones eminentemente profesionales, que los temas de derechos humanos corresponden al ministerio de justicia y a los tribunales, y que el caso Pinochet lo lleva la Cancillería.

Sin embargo, a corto andar el ministro Pérez Yoma realizó una maniobra que abrió un nuevo escenario: constituyó la denominada Mesa de Diálogo que mencionáramos mas arriba. Esta iniciativa no ha sido unánime, tanto sectores de las agrupaciones de derechos humanos la han rechazado, como también militares en retiro han exigido el retiro de los representantes uniformados en ella. La Mesa ha concluido su primera

etapa (planteamiento del problema por cada uno de sus integrantes) y en la actualidad se aboca a la configuración de su agenda. Es corto el tiempo para analizar el impacto de esta iniciativa, pero es un consenso de todos los analistas el señalar que la Mesa ha generado un espacio de distensión y avance en esta materia, aunque no sea posible a la fecha de cierre de nuestro artículo el poder afirmar a ciencia cierta cual será su derrotero posterior. Lo que si se demuestra y es innegable, es el hecho de que el experimentado ministro tiene una reconocida capacidad de interlocución con las Fuerzas Armadas y al mismo tiempo una comprobada capacidad de armar consensos y de ejercer el mando. Del mismo modo, es justo reconocer el interés y el apego al libreto institucional que han demostrado las Fuerzas Armadas y en especial, sus comandantes en jefe, en medio de estos convulsos meses.

Es difícil imaginar el curso probable de los acontecimientos en la materia, pero lo que queda claro luego de meses de haber entrado en esta fase de crisis, es que en definitiva, los temas pendientes de la transición se han hecho presentes de una manera indesmentible. Se ha actualizado la agenda histórica y los consensos construidos al respecto no son suficientes para resolver los nuevos desafíos, ello explica la fluidez del proceso y el dinamismo en el posicionamiento de los actores. Todo ello salpicado por el creciente clima electoral que el país empieza a vivir.

**261**

## **Conclusiones**

Los diez años que han transcurrido entre el plebiscito de 1988 y el presente muestran que la recomposición de la relación civil militar es una parte fundamental del proceso político nacional.

Se trata de un proceso en curso cuyo desarrollo depende en gran medida de la capacidad para resolver los temas de la **"agenda histórica"**: es decir, la herencia del tema de los derechos humanos y la falta de consenso acerca de nudos fundamentales de la institucionalidad del país. Los temas de esta agenda han resurgido constantemente a lo largo de estos diez años, dando ocasión en determinadas coyunturas, a fuertes crisis políticas.

Al respecto es notorio, que si bien los temas de la agenda histórica afectan al conjunto de las Fuerzas Armadas por su gestión durante

los diecisiete años de gobierno conjunto, es en el Ejército donde estos temas golpean mas. Las razones de esto radican en la dimensión de esta rama -la principal-, en el protagonismo de oficiales suyos en los servicios de seguridad (la disuelta DINA y la posterior Central Nacional de Informaciones), y también, por la permanencia en el cargo del general Pinochet. Huelga decir que la detención del mismo en Londres ha creado la crisis mas compleja y prolongada de estos diez años entre civiles y militares. En estos años también hemos sido testigos de cómo progresivamente cada rama ha ido proyectando sus particulares intereses institucionales, buscando responder a los nuevos desafíos de la globalización.

Sin embargo, los temas de esta agenda corren a parejas con los temas de la agenda profesional, que tiene que ver específicamente con la política de defensa del país, al calor de los nuevos temas que trae la posguerra fría. Las exigencias que plantea el nuevo milenio obliga a que tanto la civilidad se involucró en la problemática de la defensa, como las instituciones de la misma asuman las consecuencias doctrinales y estratégicas del fin de la guerra fría. En este campo, civiles y militares han avanzado sustantivamente lo cual se reflejó en la elaboración del Libro de la Defensa. Sin embargo, el buen clima que ello logró crear entre ambos actores, se deterioró a grados extremos con ocasión de la detención de Pinochet. Pero si miramos mas allá de la coyuntura, es indudable que en estos diez años, si bien no se han resuelto los problemas de hace 25 años atrás, existen condiciones para acordar una mirada común respecto al futuro. En el escenario próximo, el debate programático y el desenlace de las próximas elecciones presidenciales de diciembre puede ser la oportunidad de que el país resuelva algunos de sus pendientes en materia de derechos humanos y de reformas constitucionales. A ello también contribuirá las gestiones y los consensos que se obtengan en la denominada mesa de diálogo.

Un tema que no hemos podido analizar en este trabajo es el de las diferentes posiciones que en la civilidad se dan frente a los militares, su rol en la institucionalidad y el juicio respecto a su gestión en el pasado gobierno. El arco es generoso al respecto, que va desde la incondicionalidad total hasta las resistencias extremas. Sin embargo, en este trabajo hemos privilegiado el comportamiento del principal actor de la civilidad: el gobierno de la república. Como responsable de la conducción del país, ha sido el Gobierno la contra parte principal de esta relación y la experiencia hasta el momento indica que pese a las

dificultades, la institucionalidad del país ha permitido la gobernabilidad. En la experiencia chilena no encontramos situaciones de abierto desacato o de ruptura del mando en estos diez años de transición, aun cuando esto hay que considerarlo a la luz de una institucionalidad generosa con el papel de las Fuerzas Armadas, porque fue diseñada por ellas mismas cuando estaban en el gobierno.

El futuro inmediato depara novedades, si bien la Concertación se perfila como fórmula ganadora en las próximas elecciones, ha debido enfrentar en las últimas semanas un notorio repunte del candidato de la derecha, lo cual augura un cierre de campaña mucho más competitivo de lo que se preveía. Pese a ello, la Concertación prosigue a la cabeza de las principales mediciones, y si llegase a mantenerse en ese sitio crearía un escenario diferente a partir de marzo del próximo año (fecha de asunción del nuevo mandatario): un gobierno -principal actor de la civilidad- bajo hegemonía del mundo izquierdista dentro de la coalición de gobierno. Entre medio se vivirán todos los capítulos judiciales y políticos del caso Pinochet, sumados a los avances de la Mesa de Diálogo. Sin lugar a dudas que Chile terminará el siglo en medio de profundos cambios políticos y también, de importantes reajustes en la relación entre civiles y militares.