

**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 Area 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. Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,
Leopoldo Urrutia 1950, Nuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: 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

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

La nueva democracia en Chile

Hernán Cuevas Valenzuela¹

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 aceptación², 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 vigentes³.

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 forma⁴.

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 capitales⁵
- Desregulación de mercados, en especial del mercado del trabajo, y flexibilización de las formas de trabajo y contrato⁶
- Privatización de empresas y servicios públicos⁷
- Reforma del Estado⁸

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 700⁹, 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, *"[El] pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo está limitada por las decisiones privadas de los 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 social¹⁰. 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 Nash¹¹.

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 creó 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 nacional¹².

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 ciudadanía¹³.

En consecuencia, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil¹⁴ 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.