

# La gestión estratégica de un proceso de transición y consolidación: el caso chileno

Angel Flisfisch

Subsecretario Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Uno de los rasgos más visibles de la crisis que culminó en el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 fue el altísimo nivel de polarización y conflictividad, tanto política como social, presente en el país. Curiosamente, la etapa previa al proceso chileno de transición, que podría datarse a partir de 1982, se caracteriza por niveles de polarización similares. La elección parlamentaria de marzo de 1973 había enfrentado, según una lógica de amigo versus enemigo que permearía la vida nacional durante los diecisiete años siguientes, dos grandes coaliciones: una coalición de izquierda, gobiernista u oficialista, y una coalición opositora, integrada por la Democracia Cristiana y la derecha, cuyo propósito, ya manifiesto, residía en la desestabilización y derrocamiento del gobierno del Presidente Allende. A partir de 1982, el proceso político también se constituyó crecientemente en términos de enfrentamiento de dos grandes bloques: un bloque gobiernista, que sustentaba al general Pinochet, y un bloque opositor, cuyo designio explícito era desestabilizar y, en definitiva, derrocar al general y su gobierno. A partir de ese enfrentamiento, los años que van desde 1982 a 1987 fueron también años de intensa polarización y conflictividad. La diferencia crucial respecto de la situación en 1973 fue que la Democracia Cristiana era ahora parte del bloque opositor y, con el correr de los años, devendría en el protagonista principal de la actual coalición de gobierno.

La doble paradoja se refuerza al considerar que uno de los elementos que explica el carácter que ha asumido la transición y consolidación de la democracia en Chile es el bajo grado de polarización, política y social, que se observa a partir de los meses posteriores al plebiscito del 5 de octubre de 1988. Desde una lógica eminentemente adversarial o antagónica, denunciada una y otra vez como una “lógica de la guerra” por las fuerzas opositoras a Pinochet, bruscamente el proceso político pasó a ser gobernado por lógicas crecientemente cooperativas, orientadas por actitudes consociativas y la búsqueda de consensos. Este tránsito está en la raíz del carácter que ha asumido el proceso de transición y consolidación de la democracia en Chile, y los factores que lo explican dan cuenta de sus peculiaridades. Sin identificar esos factores, es difícil comprender cabalmente lo acaecido en dominios como el de la institucionalidad política, el problema de los derechos humanos, el sistema de partidos y las relaciones cívico-militares. El análisis que aquí se presenta busca poner de relieve una de las dimensiones que explican ese tránsito y sus efectos sobre la transición y consolidación: las decisiones estratégicas y las políticas adoptadas por el gobierno Aylwin para procurar resolver los problemas que ellas planteaban. A juicio del autor, en ellas reside el factor explicativo primordial de los rasgos asumidos por la historia política chilena reciente.

El alto nivel de polarización existente hacia septiembre de 1973 fue el producto de la operación de cinco procesos o variables.

Por una parte, tenemos un proceso que cobró vigor a partir de la década de los sesenta y que ha sido caracterizado a partir de nociones como inflación ideológica, hiperideologización o confrontación de “planificaciones globales” —la “Revolución en Libertad” de Eduardo Frei, la “Vía Chilena al Socialismo” de Salvador Allende—, esto es, el predominio de un estilo de hacer política orientado por el intento de poner en práctica proyectos globales de transformación societal.

Por otra, está la configuración del sistema de partidos como un multipartidismo polarizado, con claras tendencias centrífugas y generador de obstáculos crecientemente insalvables para la construcción y

---

Artículo aparecido en francés en *Problèmes d'Amérique Latine*, Octubre-December 1993.

mantenimiento de coaliciones, salvo coaliciones opositoras negativas, como la que unió al centro y la derecha en 1973. Evidentemente, la polarización del sistema se relaciona directamente con el endurecimiento ideológico, pero a la vez es esencial para la configuración del peculiar multipartidismo hacia el que el sistema evolucionó: la división en tres bloques, relativamente equilibrados en cuanto a sus respectivos pesos electorales y parlamentarios. El alto grado de polarización ideológica podría haberse asociado con otros tipos de división electoral y parlamentaria, con consecuencias quizás distintas.

Una tercera variable está constituida por los rasgos del régimen presidencialista chileno, que actuaron como una condición coadyuvante tanto de la profundización de la crisis, como del carácter catastrófico de su desenlace.

Luego, está la presencia activa de grupos revolucionarios, dentro y fuera del sistema de partidos, que impulsaban estrategias militares.

Finalmente, tenemos la economía política propia del modelo de “Estado intervencionista” y economía cerrada que llevaba inscrita una tendencia a la generación de altos niveles de conflictividad social, a la politización inmediata de ellos y el consiguiente escalamiento del proceso inflacionario.

Las explicaciones del quiebre institucional de 1973 han subrayado los cuatro primeros procesos o variables. Al mismo tiempo, es a los cambios de estas dimensiones que comúnmente se apela para dar cuenta de la naturaleza que en definitiva ha asumido la transición y consolidación democrática en Chile, y en gran medida estos análisis son válidos. Lo sucedido entre 1989 y 1993 se asocia con la desaparición de la polarización ideológica, la creciente marginalización e irrelevancia de la actividad revolucionaria militarizada y la recomposición del sistema de partidos bajo nuevas reglas del juego. No obstante, no se presta suficiente atención a la transformación económica acaecida durante los diecisiete años de autoritarismo y, lo que es más importante, a la nueva economía política que generó el modelo de economía de mercado abierta. Este aspecto crucial tiende a ser subsumido bajo el fenómeno de convergencia y atenuación ideológica, otorgándosele así un rol secundario y poco visible. En el fondo, sería parte de un cambio de mentalidades colectivas, cuya naturaleza más específica debería comprender principalmente el plano de las ideas y las elaboraciones doctrinarias. La verdad es que, como se sugiere posteriormente, el nuevo tipo de economía política que emergió durante los años de dictadura determinó de una manera más que principal el tipo de transición y consolidación que Chile ha vivido.

Ciertamente, el tránsito desde una lógica adversarial, que opone a antagonistas irreductibles, a uno que pone el énfasis en los componentes cooperativos, privilegiando la negociación, tiene una de sus fases iniciales en el proceso de escisión del bloque opositor a Pinochet en dos coaliciones: por una parte, la alianza mayoritaria, que devino prontamente en la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) y asumió el gobierno con Patricio Aylwin el 11 de marzo de 1990; por otra, una alianza que en el mediano plazo se mostró numérica y estratégicamente marginal, cuyo liderazgo asumió definitivamente el Partido Comunista, que después de marzo de 1990 constituyó la oposición de izquierda al gobierno Aylwin.<sup>1</sup> Adicionalmente, el nacimiento y posterior consolidación de la CPD prefiguraban ya una recomposición del sistema de partidos, que implicaría una cancelación del tipo de pluripartidismo heredado del pasado predictatorial. Conjuntamente con este proceso de escisión, que tuvo lugar hacia 1987, ambos actores definieron estrategias contradictorias frente al gobierno militar: la emergente Concertación, una estrategia de movilización electoral orientada a derrotar a Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, estrategia que implícitamente suponía aceptar el marco institucional y las reglas del juego impuestas por el autoritarismo; el Partido Comunista y sus aliados, una estrategia confrontacional desestabilizadora, con un importante componente militar, expresada en el concepto de “todas las formas de lucha”.

En una medida importante, esta diferenciación de estrategias y el hecho de que la estrategia de movilización electoral dentro de la institucionalidad vigente haya sido adoptada por la Coalición —cuyo peso específico y características propias la convertirían en el agente decisivo del proceso de transición— implicó un primer paso en el desescalamiento del conflicto entre el autoritarismo y sus opositores. No obstante, la nueva situación que se configuró seguía contemplando un nivel muy alto de polarización. La estrategia electoral de la Concertación para el plebiscito de 1988 se construyó como una estrategia eminentemente negativa. Ella cuestionaba no sólo la legitimidad de la institucionalidad política vigente y

el hecho mismo del autoritarismo y sus prácticas, especialmente la violación sistemática de derechos humanos; también lo hacía respecto a las transformaciones económicas llevadas a cabo durante el período dictatorial, sintetizadas en la noción del modelo económico neoliberal o “modelo económico de la dictadura”. Adicionalmente, hay que subrayar que este cuestionamiento global de las políticas del autoritarismo respondía a convicciones y actitudes auténticas de las fuerzas opositoras. De haberse mantenido, el escenario de la lucha electoral por la Presidencia y el Congreso Nacional en 1989 habría adquirido un cariz muy distinto, y tanto la transición como la evolución económica posterior del país habrían seguido casi con certeza rumbos también muy diferentes.

En la etapa que va desde noviembre de 1988 hasta el 21 de mayo de 1990, fecha en que el Presidente Aylwin pronunció su primer Mensaje Presidencial al inaugurarse la legislatura ordinaria del Congreso Nacional, la situación experimentó cambios que, sin pecar de excesivo dramatismo, cabría caracterizar de radicales.

La CPD se había desarrollado a partir de esfuerzos coalicionales para derrotar a la dictadura y redemocratizar Chile. Desde fines de los años sesenta, algunas voces, particularmente entre grupos que se identificaban como socialistas y que estaban experimentando un proceso de revalorización de la democracia, habían procurado difundir la idea de una alianza *histórica más permanente* —un Bloque Histórico por los Cambios— entre el centro político y la izquierda. Tal alianza se presentaba como respuesta a la ineficacia o inviabilidad de los proyectos de transformación societal intentados en 1964 y en 1970. Hacia 1988, esta idea había logrado un grado significativo de consolidación, aun cuando coexistía con una concepción no marginal, que conceptualizaba la coalición en términos restrictivos; esto es, le otorgaba el carácter de una alianza transitoria cuya misión se agotaba en el desempeño de las tareas definidas como propias de la transición. Cumplidas esas tareas, las cosas deberían volver a su cauce normal, y ello significaba competición entre sus miembros a partir de las visiones ideológicas propias de cada cual. Tanto la CPD como la transición implicaban un interludio que obligaba a poner entre paréntesis las respectivas utopías —según palabras de la principal figura nacional del ala izquierda de la alianza—, sin que ello cancelara la ulterior competición democrática entre esas utopías.<sup>2</sup>

En todo caso, después de ganado el plebiscito de octubre de 1988, las direcciones políticas de la CPD definieron la coalición como una alianza de gobierno, y tanto la campaña presidencial y parlamentaria de 1989 como el conjunto de sus actividades se orientaron por la expectativa de gobernar el país desde marzo de 1990. Ello significaba una recomposición del sistema de partidos que cancelaba el esquema de alineamiento en tres bloques, incapaces de coligarse salvo para propósitos negativos. La CPD, que emergía victoriosa de la campaña por el NO, abandonaba su carácter de mera coalición opositora, cohesionada en torno a una finalidad en el fondo destructiva, y comenzaba a dotarse de un principio de identidad positivo.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la campaña de 1989 y las actividades preparatorias para la asunción del gobierno en 1990, fue la alta racionalidad estratégica desplegada por la conducción de la CPD. Los horizontes visualizables a partir de marzo de 1990 planteaban cuatro problemas primordiales, que definían las tareas de la transición: las violaciones a los derechos humanos, la relación con las Fuerzas Armadas, la reforma de la institucionalidad heredada del autoritarismo y la necesidad de dar respuesta a las demandas socioeconómicas que habían constituido parte esencial de la campaña contra el gobierno militar: el pago de lo que se conceptualizó como “deuda social”, esto es, el impacto negativo de las políticas económicas sobre los sectores de menores ingresos entre 1974 y 1989.

La conducción de la CPD, constituida por personas provenientes de todos los partidos de la alianza estrechamente coordinadas entre sí —lo que posteriormente fue bautizado como “partido transversal”—, concluyó tempranamente que el éxito en el enfrentamiento de estos cuatro órdenes de problemas suponía resolver otros dos problemas, íntimamente relacionados.

Primero, era necesario neutralizar significativamente el riesgo de una regresión autoritaria. Ello implicaba no sólo impedir la recomposición del bloque pinochetista —Fuerzas Armadas, empresarios y partidos de derecha—, sino también evitar la generación de climas políticos y socioeconómicos tanto favorables a la recomposición de ese bloque como susceptibles de ser explotados por él con propósitos desestabilizadores. Segundo, lograr una efectiva capacidad de gobierno, lo cual a su vez estaba nuevamente condicionado por el mantenimiento de un buen nivel de desempeño del conjunto de la

economía, cuya evolución venía siendo positiva desde 1985 en adelante, y por la generación y preservación de climas de tranquilidad y escasa conflictividad sociales.

La expectativa de escenarios adversos en términos de las condiciones señaladas no era una mera fantasmagoría o el producto de una actitud timorata. La campaña gobiernista para el plebiscito de 1988, y la campaña presidencial y parlamentaria de la derecha en 1989, descansaron primordialmente en imágenes negativas y catastróficas sobre la inevitabilidad del caos social y el desordenamiento económico que necesariamente se seguirían del triunfo y el ulterior gobierno opositor. Adicionalmente, la experiencia de transiciones como la argentina y la boliviana probaba la importancia de la dimensión económica y de conflictividad social en la determinación del rumbo del proceso. Ni Alfonsín ni Siles Suazo habían logrado finalizar normalmente sus respectivos períodos presidenciales y, en gran medida, la explicación residía en ambos casos en la baja capacidad de gobierno inducida por el deterioro de las condiciones económicas y de los climas de conveniencia social. En el caso de estos últimos, la decadencia económica tenía una relación directa con su empeoramiento.

En el diagnóstico de la conducción de la CPD, todos estos factores se relacionaban circularmente, retroalimentándose entre ellos. El gobierno que asumiría en marzo de 1990 enfrentaba un empresariado que no era neutral: sus lealtades estaban claramente con el gobierno militar que finalizaba, identidad que en una medida importante se conserva hasta hoy. Tanto una confrontación abierta con las Fuerzas Armadas en razón de las violaciones a los derechos humanos y de su subordinación al poder civil, como el intento de reformar radicalmente y desde el inicio las instituciones políticas concebidas e impuestas por el autoritarismo, tendrían el efecto inmediato de arrojarlos hacia una oposición orgánica, conjuntamente con militares y partidos de derecha, independientemente de las políticas económicas que implementara el gobierno. Por otra parte, políticas económicas que antagonizaran al empresariado, o acciones gubernamentales que incentivaran climas de conflictividad social, se traducirían en desconfianza económica y mal desempeño del conjunto de la economía. En estas condiciones, tanto las Fuerzas Armadas como los partidos de derecha podrían atraer hacia sí al empresariado y explotar la situación sobrevenida para fines desestabilizadores.

A partir de este diagnóstico, la estrategia que efectivamente orientó a la CPD privilegió la estabilidad y el crecimiento económicos, por una parte, y la obtención y mantenimiento de condiciones de gobernabilidad, por la otra. Ello se expresó muy tempranamente en el estilo deliberadamente sobrio en cuanto a oferta electoral que caracterizó la campaña presidencial del futuro Presidente Aylwin durante 1989. La llamada “tentación populista” estuvo presente en diversas oportunidades, en el sentido de imprimirle un sello más generoso a la campaña en cuanto a promesas al electorado. Sin embargo, esta tentación fue rechazada una y otra vez a partir de la premisa de que la explosión de las demandas socioeconómicas era el riesgo principal para la gobernabilidad desde 1990 en adelante y que, por consiguiente, el control y disciplinamiento de las expectativas del electorado “natural” de los partidos integrantes de la coalición debían ser la primera prioridad de la conducción política.

Proponerse como objetivo primordial mantener la estabilidad, el crecimiento y la confianza económicos, implicaba la aceptación de la opción por la economía de mercado abierta que la dictadura había hecho e impuesto. Hacia fines de 1993, en circunstancias en que el modelo en cuestión se universalizaba y las alternativas a él eran inexistentes, esa aceptación apareció retrospectivamente como una decisión “intrínsecamente virtuosa”. La verdad, sin embargo, es que en 1989 el clima de ideas económicas de las que se nutría la CPD estaba, en el mejor de los casos, en transición. Los argumentos que llevaron a esa decisión se apoyaron primordialmente en consideraciones de necesidad política, y para muchos de los protagonistas la decisión en cuestión armonizaba mal con las que eran sus convicciones sobre el tema económico.

No obstante, la naturaleza misma de la coalición y de su electorado natural hacía imprescindible otorgar una alta prioridad al objetivo de “saldar” en una medida significativa la “deuda social”. El problema residía en hacer esto compatible tanto con el objetivo de preservar los equilibrios macroeconómicos, como con la meta más general y difusa de evitar el escalamiento de la conflictividad social y su inevitable proyección política. La estrategia adoptada fue, por una parte, aumentar el gasto social, financiándolo a través de mayores impuestos; y por otra, reformar la legislación laboral conservando su coherencia con las exigencias de mercados laborales flexibles y vinculación de las mejoras salariales a productividad, que vienen impuestas por el nuevo tipo de economía.

Este tipo de política económica, que procura compatibilizar estabilidad, crecimiento y redistribución en el contexto del conjunto de restricciones que impone una economía abierta, estaba ya claramente delineada en el Mensaje Presidencial de mayo de 1990. No obstante, sólo encontró una formulación conceptual explícita en 1991, a través de la fórmula del Crecimiento con Equidad. Esta doctrina era presentada como una alternativa a la que había inspirado tanto los esfuerzos de reforma económica como la política económica misma de los períodos exitosos del pinochetismo. En el discurso del gobierno Aylwin, tal orientación económica se caracterizaba por un énfasis unilateral en la estabilidad y el crecimiento, a partir de la hostilidad a nociones de justicia social y la premisa de un efecto automático de expansión de la prosperidad económica en virtud del crecimiento.

Esta formulación relativamente tardía es una expresión más de la prioridad otorgada al mantenimiento de un clima de confianza económica. Quienes han ocupado las posiciones estratégicas en el gobierno Aylwin razonaron que todo intento por establecer una diferenciación respecto del pasado en términos de postular un modelo económico diferente, propio del nuevo gobierno, implicaba el riesgo de atemorizar al sector empresarial, arruinando ese clima de confianza. Sólo en 1991, una vez consolidada la imagen de responsabilidad en las decisiones macroeconómicas y de compromiso con una economía de mercado abierta, se estimó posible hablar de una opción claramente distinta de la que había puesto en práctica el pinochetismo.

Tanto en el ámbito tributario como en el de la política laboral, el gobierno Aylwin inauguró desde sus inicios un estilo político caracterizado por la negociación y la búsqueda de consensos amplios, que lo han apartado considerablemente de la práctica de una democracia mayoritaria, estilo que se generalizó al conjunto de la acción gubernamental.

Es el predominio de ese estilo lo que explica el descenso en los niveles de polarización y conflictividad, descenso que a su vez ha repercutido favorablemente en la generación de climas de confianza empresarial. Sin embargo, la práctica exitosa de este estilo no habría sido posible en ausencia de dos condiciones.

La primera reside en las restricciones políticas producidas por dos de las instituciones heredadas del pasado autoritario. Si bien la CPD logró negociar exitosamente una flexibilización de la Constitución Política de 1980 a través de un conjunto de reformas plebiscitadas a mediados de 1989, fracasó en la eliminación de dos de sus rangos: la existencia de senadores no electos en el Senado, que han permitido desde 1990 configurar una mayoría opositora en esa Cámara, haciendo necesaria su colaboración para legislar exitosamente; y un peculiar sistema electoral que ha contribuido a esa configuración.<sup>3</sup> El efecto de estas restricciones políticas ha sido más sutil de lo que aparece a primera vista. En realidad, ellas han permitido desplegar el estilo ya referido a partir de una decisión previa por una política que persigue atenuar la polarización y el conflicto, y que apela a estas restricciones como un recurso de justificación de la negociación y la búsqueda de acuerdos ante los electorados naturales de la CPD o ante intereses corporativos identificados con ella, como es el caso de la organización sindical en el nivel nacional. Frente a estas restricciones, habría sido igualmente posible desarrollar una política agresiva y confrontacional, que hubiera aun arriesgado con certeza el fracaso de diversas iniciativas, para culpar sistemáticamente de ellos a los partidos de derecha y a las instituciones heredadas de la dictadura. Esta segunda estrategia habría conducido inevitablemente a un proceso de escalamiento de conflictos y a niveles de polarización crecientes. En los hechos, lo que ha existido es una voluntad de negociar y buscar acuerdos, definida a partir de ciertos objetivos básicos, que emplea un discurso ambiguo sobre las restricciones políticas, de modo de hacer aceptables los acuerdos para grupos y sectores de opinión cuyas demandas sobrepasan con creces esos acuerdos.

La segunda es el tipo de economía política propio de la economía de mercado abierta. Bajo el modelo de economía cerrada y profundamente estatista,<sup>4</sup> que culminó durante el gobierno Allende, las pugnas redistributivas no podían sino sujetarse a un patrón de confrontación altamente politizado en situaciones caracterizables como “monopolios bilaterales”. En una economía política de esa naturaleza, habrían fracasado las políticas del gobierno Aylwin que han atendido al objetivo redistributivo mediante acciones que, pese a su focalización, son universalistas, y mediante reformas a la regulación laboral que privilegian y perfeccionan la negociación colectiva bipartita como mecanismo de transferencia de mayor productividad a salarios. De hecho, en los sectores de educación y salud, donde en un cierto sentido los rasgos del antiguo modelo se mantienen, los conflictos laborales han tendido a reproducir el patrón

clásico. A la vez, el fracaso de esas políticas habría destruido el conjunto de la estrategia decidida para el abordaje de los problemas de la transición y consolidación.

Mantener la estabilidad, crecimiento y confianza económicos implicaba rehuir una política de confrontación con las Fuerzas Armadas, tanto respecto del problema más general de su subordinación al poder civil, como en cuanto a la cuestión específica de la permanencia del general Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército.

Para explicar la evolución de las relaciones cívico-militares desde marzo de 1990 en adelante, se ha tendido a apelar al hecho de que en Chile, a diferencia de otras transiciones, no existió una derrota militar de las Fuerzas Armadas u otro evento que precipitara un derrumbe del gobierno militar existente. Pinochet abandonó el gobierno tras una derrota político-electoral, que pudo hacerse efectiva en razón de una corriente democratizadora mayoritaria dentro del *establishment* autoritario, escisiones dentro de la propia cúpula militar y un conjunto de contingencias afortunadas que culminaron en los días previos y posteriores al 5 de octubre de 1988. No obstante, este desenlace preservó para las Fuerzas Armadas, y para Pinochet en particular, una cuota importante de poder, que hicieron realidad a partir de 1989, logrando el *statu quo* hoy vigente. El gobierno Aylwin y la CPD simplemente se habrían resignado a una correlación de fuerzas que les impedía adoptar una política distinta respecto de las Fuerzas Armadas y Pinochet.

Si bien el tema de la correlación de fuerzas es una dimensión importante en términos de lo sucedido en este ámbito, reducir la explicación a él implica un análisis superficial. De hecho, aun partiendo de un diagnóstico similar al esbozado más arriba, esto es, unas Fuerzas Armadas comparativamente poco afectadas en cuanto a cohesión interna y una opinión pública significativamente dividida en cuanto al prestigio asignado a ellas, el gobierno Aylwin tenía abierta la puerta para desarrollar una política confrontacional, apoyada en un esfuerzo de movilización y en su propia legitimidad derivada de los triunfos de 1988 y 1989, orientada a redefinir la regulación institucional entre Fuerzas Armadas y poder civil en términos significativos y a desalojar al general Pinochet de la comandancia en jefe. Esa estrategia constituía una apuesta válida, que ciertamente encerraba riesgos, como toda apuesta. Más que los riesgos de regresión autoritaria, lo que llevó a desechar esa apuesta fue el convencimiento de que, además de provocar el cohesionamiento del conjunto de las ramas y llevarlas a actuar como bloque a partir de una posición única, una política de confrontación afectaría negativamente la estabilidad, crecimiento y confianza social, sentando condiciones favorables para la recomposición del bloque autoritario en un clima de desestabilización potencial.

Por consiguiente, en armonía con el objetivo primordial de consolidación económica, el gobierno Aylwin enfrentó el problema militar de dos maneras.

Respecto de la permanencia del general Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército, se atuvo a las normas constitucionales vigentes, reconociéndole su prerrogativa a ocuparla por el plazo establecido,<sup>5</sup> y desarrollando a la vez una estrategia orientada por dos metas: reducir progresivamente el protagonismo político de Pinochet, particularmente como potencial figura conductora y articuladora de una recomposición de la coalición autoritaria; y acotar y definir su rol como uno estrictamente institucional, ceñido a las normas constitucionales y legales. La ejecución coherente de esta política implicaba abstenerse de esfuerzos por forzar una renuncia de Pinochet a su cargo, lo que suponía un fuerte autocontrol por parte de las autoridades políticas en términos de saber renunciar a las oportunidades que diversos hechos brindaban para impulsar cursos de acontecimientos que podían culminar en el desalojo de Pinochet de su cargo. En una medida importante, ese autocontrol se hizo efectivo. En las ocasiones que falló, se generaron incidentes como los de diciembre de 1990 y mayo de 1993, que si bien no significaron regresiones importantes en la consolidación de relaciones cívico-militares plenamente institucionalizadas, implicaron costos políticos para el gobierno. Vistas las cosas retrospectivamente, la estrategia seguida ha sido exitosa. Pese a las altas resonancias simbólicas, positivas para unos y negativas para otros, asociadas a la persona de Pinochet y la situación institucional que ha logrado preservar, su protagonismo político y los riesgos asociados a él son hoy virtualmente nulos.

Respecto de las restantes ramas de las Fuerzas Armadas, la política del gobierno Aylwin se ha orientado por una institucionalización de las relaciones, en términos del marco constitucional y legal vigente, y el objetivo de impedir y en definitiva cancelar la posibilidad de un entendimiento y un actuar político coordinado de ellas. También en este caso la política ha sido exitosa, sin perjuicio de que su naturaleza

poco ambiciosa y modesta en cuanto a las metas perseguidas se traduzca en la permanencia de un conjunto de problemas pendientes. En razón de su mismo carácter, esta política no podía obtener éxitos en tres materias importantes: el estatuto jurídico, constitucional y legal, de las Fuerzas Armadas; la definición de una política gubernamental de defensa, a partir de un esfuerzo cooperativo caracterizado por un protagonismo civil a lo menos tan importante como el militar, asentada en una doctrina clara y adaptada a las nuevas realidades internacionales y regionales; y la racionalización tanto del gasto en defensa como de las propias Fuerzas Armadas en cuanto a personal y tecnología. No obstante, la situación que hereda el gobierno asumido en marzo de 1994 se aproxima a una de normalidad y estabilidad, y debiera permitir un efectivo enfrentamiento de los problemas pendientes por el próximo gobierno y el próximo Congreso Nacional.

Nuevamente, la prioridad otorgada a los objetivos económicos determinó las decisiones estratégicas que la conducción del gobierno Aylwin adoptó respecto de la cuestión de la reforma de la institucionalidad política implantada por el autoritarismo. Desde mediados de los años setenta en adelante, la reflexión sobre el tema institucional llevada a cabo por los círculos políticos e intelectuales opositores al gobierno militar había cristalizado en un diagnóstico altamente crítico del sistema normativo vigente hasta 1973. Este diagnóstico, a su vez, se había traducido en diversas proposiciones que postulaban reformas significativas, cuya concreción habría implicado una clara ruptura respecto del pasado y sus tradiciones en cuanto al tipo de régimen político y marco institucional estimados deseables. Esta actitud crítica e innovadora en materias institucionales se acentuó considerablemente con la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, y durante el transcurso de la década floreció una actividad de construcción de propuestas de institucionalidad alternativa. Como resultado, las bases programáticas de la CPD, elaboradas durante 1989 para servir de plataforma a la campaña presidencial,<sup>6</sup> definían una estrategia de cambio institucional mayor, que incluso esbozaba la posibilidad de un tránsito hacia un régimen político de cuño semi presidencialista o, en el límite, parlamentario. No obstante, en esta materia prevaleció el mismo razonamiento que respecto del problema de la política que se debía seguir frente a las Fuerzas Armadas. La ejecución de una estrategia de cambio institucional mayor, independientemente de su escasa probabilidad de éxito, dada la relación de fuerzas existente en el Congreso Nacional, encerraba el riesgo casi cierto de un deterioro del clima de confianza económica y de una eventual recomposición de la coalición autoritaria.<sup>7</sup>

Considerando ese riesgo, la estrategia finalmente adoptada se basó en tres elementos. Primero, la premisa de que inversamente a lo que ocurriría en el ámbito económico, donde el electorado natural de la CPD juzgaría al gobierno primordialmente por su desempeño efectivo, en el ámbito político-institucional la evaluación descansaría en la fidelidad demostrada a los compromisos programáticos, con una relativa independencia respecto de los resultados efectivos obtenidos. En consecuencia, el éxito pasaba a ser un factor secundario, tanto para los efectos de la imagen pública del gobierno como en términos de las oportunidades políticas futuras de la CPD y de las fuerzas que la integran. Segundo, el establecimiento de prioridades dentro de la propuesta global de reforma institucional, discriminando entre aquéllas respecto de las cuales la obtención de resultados efectivos durante los cuatro años de gobierno constituía un objetivo necesario y susceptible de alcanzarse —principalmente, la democratización de los gobiernos locales—, y aquéllas donde las iniciativas de reforma fracasarían casi con certeza. Tercero, la opción por una estrategia de presentación secuencial de iniciativas atomizadas, en la que se procuraría cancelar la imagen de un cambio global del conjunto del sistema, y transitar desde el concepto de reforma —con su connotación de integridad— al concepto de perfeccionamiento democrático, con la connotación de innovaciones parciales, no sistémicas.

Esta estrategia fue exitosa, pese a las críticas de que ha sido objeto. No sólo contribuyó a la consolidación de la situación de estabilidad y crecimiento económicos. También se tradujo en cambios importantes, particularmente en el dominio de la democratización del gobierno local y la implantación de un sistema de gobiernos regionales, ciertamente innovador en la historia político-institucional del país. A la vez, implicó intercambios o costos claros, tales como la permanencia del sistema electoral, de la institución de los senadores no electos, designados por el Presidente de la República, y del estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas, para señalar los más importantes. En suma, por lo menos en el mediano plazo previsible, o consolidó en gran medida la institucionalidad construida por la Constitución de 1980, o postergó su reforma hacia la segunda mitad de la presente década. El rumbo que en definitiva asuma la evolución político-institucional chilena es difícil de prever. Está sujeto a un conjunto lo

suficientemente numeroso de contingencias como para tornar fútil todo esfuerzo por identificar los escenarios más probables en esta materia en los años por venir.

Tanto la primacía otorgada a los objetivos económicos como la aversión al riesgo que sustentó las políticas respecto de las Fuerzas Armadas y los cambios en la institucionalidad política, permitieron el despliegue de acciones gubernamentales más audaces en materia de derechos humanos y liberación de la vida pública del país.

En el ya referido Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1990, después de destacar el cambio cualitativo ocurrido entre diciembre de 1989 y los primeros meses de 1990 en cuanto al clima imperante en el país,<sup>8</sup> el Presidente Aylwin sentó el concepto básico de la política sobre violaciones a los derechos humanos que su gobierno pondría en práctica: "... la conciencia moral de la nación exige que se esclarezca la verdad, se haga justicia en la medida de lo posible —conciliando la virtud de la justicia con la virtud de la prudencia— y después venga la hora del perdón".

A partir de la identificación de los tres valores que orientarían la política sobre la violación de derechos humanos —verdad, justicia, reconciliación—, el problema residía en identificar los instrumentos para ejecutarla. La dificultad principal se encontraba en el objetivo de hacer justicia. Recurrir a una institucionalidad extraordinaria, *ad hoc*, implicaba dos riesgos nítidos. Por una parte, este camino llevaba con certeza no sólo a una desinstitucionalización cierta del sistema judicial chileno, sino también a erosionar las bases sobre las que había que reconstruir el Estado de Derecho. Por consiguiente, la decisión tenía que ser necesariamente la de respetar la institucionalidad judicial y acentuar en términos de comunicación pública la responsabilidad exclusiva de los tribunales por el curso y desenlace de los juicios sobre violaciones a derechos humanos. Tanto la situación prevaleciente en el sistema judicial, producto de una instrumentalización política de la justicia durante los años de autoritarismo, particularmente de los tribunales superiores, como los obstáculos legales y prácticos a la obtención judicial de la verdad y el castigo a los culpables, hacían prever desde el inicio que la política adoptada rendiría resultados insatisfactorios desde el punto de vista de las víctimas, sus familiares y la opinión pública identificada con ellos. De allí la fórmula, explícitamente consagrada, de la obtención de justicia en la medida de lo posible.

Por ello, sin perjuicio de ejecutar sistemáticamente la estrategia delineada, que continúa aplicándose hasta hoy,<sup>9</sup> el gobierno Aylwin hizo el esclarecimiento de la verdad histórica sobre las violaciones a derechos humanos, obtenida mediante el trabajo de la Comisión Verdad y Reconciliación constituida por decisión presidencial en los primeros meses de 1990, el elemento central de su respuesta al problema. El informe de esa Comisión, presentado al país por el Presidente Aylwin en una dramática intervención pública en marzo de 1991, y ampliamente difundido con posterioridad, obtuvo un reconocimiento social más que mayoritario en cuanto a la verdad histórica sobre lo ocurrido. Ello permitió suplir la insuficiencia cierta de un conjunto de verdades judiciales fragmentarias e incompletas y satisfacer de una manera importante anhelos colectivos de justicia. A la vez, ha operado como una sanción genérica a los responsables, no obstante no individualizar culpables. Esta política, orientada por el objetivo de obtención de una verdad histórica, fue complementada por otras dos. La primera, lograda mediante reformas legales y constitucionales y el empleo de la prerrogativa presidencial del indulto, ha permitido reducir el problema de los así llamados "presos políticos" a una cuestión hoy marginal, con un impacto positivo tanto en términos de satisfacer demandas de las organizaciones de derechos humanos, como en el cumplimiento de la meta de aislar políticamente los grupos de izquierda paramilitares o terroristas. La segunda, expresada mediante la creación de una Corporación pública y diversas medidas legales y administrativas, se ha orientado por un objetivo de reparación e integración social de las víctimas de violaciones y de sus familiares, que ha satisfecho tanto reivindicaciones de justicia como la necesidad de reconocimiento social de estas personas.

Aceptando que en el tipo de situaciones como la chilena todo esfuerzo por solucionar el problema de las violaciones de derechos humanos necesariamente estará muy por debajo de lo que se podría considerar satisfactorio desde el punto de vista del valor de la justicia, la evaluación de las políticas y estrategias sobre esta materia seguidas por el gobierno Aylwin es positiva. La transición y consolidación democráticas en Chile se ajustan a un patrón de transición pactada o negociada, que implica una continuidad esencial respecto del pasado autoritario que las antecede. Esa continuidad supone un conjunto de fuertes restricciones que fuerzan al gobierno democratizador post autoritario a conciliar un



conjunto de objetivos que guardan entre sí relaciones de incompatibilidad importantes: consolidación de un Estado de Derecho y un clima generalizado de libertades públicas, estabilidad política, estabilidad y dinamismo económicos, satisfacción de demandas por justicia, y responder a las reivindicaciones económicas de los grupos perdedores durante el período autoritario. La misión de un gobierno como el gobierno Aylwin no es una misión fundacional, sino la de identificar un conjunto de políticas y estrategias que, a partir de las restricciones impuestas por el proceso de transición, posibiliten una trayectoria evolutiva posterior satisfactoria. Ello obliga a intercambios importantes entre los diversos valores y objetivos en juego. En este sentido, sin perjuicio de la libertad posterior del analista no comprometido para juzgar críticamente lo obrado a partir de ejercicios contrafactuales, demostrando quizás la existencia de posibilidades y oportunidades que no fueron aprovechadas, el enjuiciamiento global de la gestión del gobierno Aylwin debería concluir que ella se ajustó a la misión que la naturaleza propia de la situación le imponía.

Por otra parte, el tipo de combinación de políticas y estrategias que el gobierno Aylwin identificó para conciliar los objetivos y valores en juego, particularmente la prioridad otorgada a las metas de gobernabilidad y estabilidad y dinamismo económicos, ha tenido un impacto significativo en la conformación del sistema de partidos que comenzó a emerger desde 1988 en adelante.

Como se señaló más arriba, esa peculiar combinación exigía la puesta en práctica de un estilo de hacer política acentuadamente consensual, premeditadamente orientado a generar y mantener un nivel de polarización y conflictividad significativamente bajos. En definitiva, ello se tradujo en atenuar considerablemente la competitividad entre los partidos, tanto al interior de la CPD como entre ella y los partidos del bloque opositor.<sup>10</sup>

Esa atenuación de la competitividad ha sido uno de los factores que explica el éxito de la gestión del gobierno Aylwin, y a su vez este éxito ha alimentado el mantenimiento de esa baja competitividad en la medida en que ha generado incentivos claros para que las fuerzas comparativamente más débiles dentro de la CPD se mantengan dentro de ella. El resultado de este proceso es la configuración adoptada por el escenario electoral de diciembre de 1993, caracterizado por un enfrentamiento entre los bloques principales —la CPD versus una coalición de partidos de derecha—, y la participación de fuerzas marginales situadas en la izquierda del espectro político (comunistas y ecologistas), sin representación parlamentaria. El éxito de la CPD, capaz de mantenerse no sólo como una coalición cohesionada de soporte del gobierno Aylwin, sino también de proyectarse más allá de 1994 como fuerza electoral absolutamente mayoritaria en un sistema pluripartidista que históricamente mostró rasgos constantes que operaban en un sentido centrífugo y de fragmentación, puede constituir una tendencia cuyo desenlace sea una configuración bipartidista de dos bloques, que a su vez tienden a una creciente indiferenciación tanto en su interior como entre ellos.

Ese desenlace, cuya probabilidad no es baja, podría consolidar una situación de alta gobernabilidad, que ciertamente favorecería una evolución positiva de la economía chilena en términos de dinamismo, altas tasas de crecimiento, y aun un componente redistributivo no desdeñable. Si ello aconteciera, la gestión del gobierno Aylwin habría probado rotundamente su éxito. Ciertamente, como toda respuesta práctica exitosa elaborada por una sociedad a los problemas que ella enfrenta, involucra intercambios y costos. Los efectos negativos que genera en el mediano plazo un sistema de partidos caracterizado por una baja competitividad son de sobra conocidos. No obstante, si se considera que para un país como Chile el problema primordial continúa siendo la superación de su condición de subdesarrollo, quizás lo más racional sea asumir los riesgos que encierra una situación prolongada de baja competitividad entre los partidos, procurando identificar políticas y medidas que atenúen los costos que de ello se deriva. Al menos durante un tiempo, una democracia menos competitiva, y por consiguiente menos democrática, asociada a una fase de efectivo desarrollo y modernización, puede ser preferible a una emergencia prematura de una mayor competitividad, que cancele ese proceso de desarrollo.

## NOTAS

1. Durante un breve período posterior a marzo de 1990, el Partido Comunista definió su política frente al gobierno Aylwin a partir del concepto de independencia crítica, pero transitó rápidamente a una estrategia de oposición, basada principalmente en movilizaciones reivindicativas sectoriales, particularmente en los dos grandes sectores de asalariados públicos: profesores y empleados de la salud.
2. La noción de utopía era aún de uso frecuente en los años 1988 y 1989. Hoy en día es de rara ocurrencia, lo cual constituye un excelente indicador de los cambios de mentalidad sobrevenidos en los últimos cuatro años. En la actual cultura de centro-izquierda se ha hablado de recuperar la capacidad de soñar, o se recurre a metáforas o símiles análogos, ciertamente más débiles que lo connotado por la noción de utopía.
3. A ello hay que agregar la exigencia constitucional de quórum calificados para la aprobación de reformas tanto a la Constitución como a las leyes orgánicas constitucionales, que tornan necesaria también la cooperación de la minoría opositora en la Cámara de Diputados en estos casos.
4. Estatista tanto en términos de la preponderancia del sector público productivo, como en relación con el acentuado dirigismo que caracterizaba al modelo. Por consiguiente, no sólo la empresa privada jugaba en ella un rol crecientemente secundario y subordinado con el transcurso del tiempo, sino también los mecanismos de mercado, virtualmente inexistentes hacia 1973, reemplazados por regulaciones y decisiones burocráticas o político-legislativas.
5. A diferencia de los restantes comandantes en jefe, de acuerdo a la Constitución Pinochet puede ocupar el cargo hasta 1977.
6. Debe recordarse que en 1989 se pactó entre la CPD, los partidos de derecha y representantes del gobierno militar un conjunto de reformas a la Constitución de 1980, finalmente plebiscitadas a mediados de ese año. No obstante, la CPD expresó públicamente que esas reformas eran insatisfactorias y que quedaban pendientes las más importantes. Estas últimas fueron incorporadas al programa de gobierno de la CPD.
7. Las dirigencias de las organizaciones corporativas empresariales sentaron desde muy temprano la doctrina de que tanto los esfuerzos por alterar significativamente la institucionalidad política, como los cambios mismos que se introdujeren en ella, ponían en peligro la estabilidad general del país y, por consiguiente, de la economía. Esta doctrina continúa vigente hasta hoy.
8. Textualmente, el Mensaje afirma: "Un nuevo espíritu impera en la convivencia nacional. Al clima de confrontación, descalificaciones, odios y violencia que prevaleció por tanto tiempo, ha sucedido un ambiente de paz, respeto a las personas, debate civilizado y búsqueda de acuerdos". Quien haya vivido este tránsito, convendrá en la validez de esta afirmación.
9. La ejecución de esta política, pese a implicar un rol relativamente pasivo para el Poder Ejecutivo, no ha estado exenta de turbulencias derivadas de la inevitable tensión con el Ejército en razón del desarrollo de los juicios sobre violaciones de derechos humanos, turbulencias que han involucrado al gobierno y al propio Presidente de la República. Uno de los últimos episodios lo constituyó una forma de protesta militar el 28 de mayo de 1993, que tuvo como secuela la presentación de un proyecto de ley cuyo objetivo explícito fue la agilización de esos juicios, proyecto que abortó al no reunir el consenso requerido dentro de los propios partidos de gobierno. En general, el desarrollo en el tiempo de todas las políticas consideradas en el presente trabajo ha sido más complejo de lo que podría inferirse de la relación que de ellas se hace aquí, pero dar cuenta de esa complejidad escapa totalmente a los límites de este trabajo. Por consiguiente, el lector debe tener presente en todo momento que las descripciones contenidas en él son por necesidad altamente esquemáticas y sumarias.
10. Ciertamente, hay condiciones institucionales que han cooperado a generar esa baja competitividad, como es especialmente el caso del sistema electoral. No obstante, la determinación del comportamiento estratégico de los partidos por el sistema electoral no es absoluta. Para que ella opere, se requiere de un conjunto de decisiones previas sobre los objetivos que se quiere lograr, que hagan indeseables los riesgos que supondría colocar una alta prioridad en la modificación de las reglas del juego electoral. La principal perjudicada por la operación del sistema electoral es la ala izquierda de la CPD, integrada por el Partido Socialista y el Partido por la Democracia. Ambas organizaciones podrían haber puesto una primera prioridad en la modificación del sistema, con el riesgo claro de destruir la CPD. La no aceptación de ese riesgo es el producto de una decisión política que otorga prioridad a la mantención de la coalición a partir de un proyecto que la hace necesaria.

Diciembre de 1993