

# CHILE

96



**ANALISIS Y  
OPINIONES**

**Nueva Serie Flacso**

# Indice

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>PRESENTACIÓN</b> | 5 |
|---------------------|---|

## INTRODUCCIÓN

|   |   |
|---|---|
| <b>Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad</b><br><i>Francisco Rojas Aravena</i> | 7 |
|---|---|

## POLÍTICA

|  |    |
|--|----|
| <b>La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía</b><br><i>Rodrigo Baño Ahumada</i> | 19 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997</b><br><i>Enrique Correa</i> | 29 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Los desafíos de la profundización democrática</b><br><i>Manuel Antonio Garretón M.</i> | 33 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>El Chile actual y su secreto</b><br><i>Tomás Moulian</i> | 41 |
|---|----|

## COMUNICACIONES

|   |    |
|---|----|
| <b>Comunicación masiva, opinión pública y política</b><br><i>José Joaquín Brunner</i> | 47 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| <b>Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996</b><br><i>Giselle Munizaga</i> | 57 |
|--|----|

## GÉNERO

|  |    |
|--|----|
| <b>Corriendo y describiendo tupidos velos</b><br><i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i> | 67 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| <b>Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades.<br/>¿Qué le conviene a Chile?</b><br><i>Alicia Frohmann</i> | 79 |
|--|----|

## MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

**Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy**  
*Jorge Chateau* 91

**El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica**  
*Eduardo Morales M.* 99

## RELACIONES EXTERIORES

**Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?**  
*Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet* 107

## POLÍTICAS SOCIALES

**Las políticas sociales en Chile**  
*Clarisa Hardy* 119

**Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno**  
*Sergio Gómez* 137

**Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996**  
*Cristián Cox* 151

## RELACIONES CIVILES-MILITARES

**Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación**  
*Claudio Fuentes* 165

# Los desafíos de la profundización democrática

*Manuel Antonio Garretón M.*  
Profesor, Departamento de Sociología  
Universidad de Chile

## La interrelación entre pasado y futuro <sup>1</sup>

Los países que realizaron su transición democrática en la década de los ochenta o inicios de los noventa, están atravesados por dos tipos de problemas políticos, uno de los cuales tiende a disminuir teóricamente con el tiempo y el otro tiende a hacerse más complejo y gravitante. El primero se refiere a las cuestiones pendientes del pasado, es decir, a la presencia en el nuevo régimen democrático de las herencias del régimen autoritario, en el caso chileno, del régimen militar. Evitar la regresión autoritaria, superar los enclaves autoritarios de tipo institucional, ético-simbólico (derechos humanos) y de comportamiento no democrático de actores políticos y militares, así como restablecer las condiciones de convivencia nacional, son ejemplos del primer tipo de problemas. El segundo se refiere a reconstruir y profundizar el sistema político incluidos el Estado, el sistema de representación y los actores socio-políticos. En algunos casos se incluye la reforma económica pendiente y en otros casos, como el chileno, más bien se trata de corregir y modificar el modelo económico-social manteniendo los equilibrios y el crecimiento económicos.

A medida que pasa el tiempo, teóricamente estos problemas van adquiriendo su propia densidad y autonomizándose relativamente de los primeros. Sin embargo, y la experiencia chilena es decisiva al respecto, el no tratamiento o la no resolución indefinida del primer tipo de problemas impide un tratamiento adecuado de los segundos, ya sea por la existencia de poderes fácticos heredados (políticos o militares) que ejercen vetos políticos, ya sea porque toda decisión en este campo es interpretada a la luz de la situación del pasado, distorsionándose la posibilidad de enfrentar los problemas en términos de futuro. Incluso los temas coyunturales están atravesados por los temas del pasado heredado.

---

<sup>1</sup> Artículo originalmente publicado en la revista *Mensaje*, N° 456, Santiago, febrero de 1997.

Es innegable que en el primer conjunto de problemas Chile presenta, después de seis años de inaugurado el régimen democrático, una situación ambivalente. Por un lado, hace ya tiempo que se superó el riesgo de una regresión autoritaria, no por una conversión democrática del pinochetismo, principal núcleo que representaba la tendencia a la regresión, sino por la misma fortaleza de los actores e instituciones propiamente democráticos que la habrían hecho totalmente inviable. Por otro lado, subsisten problemas institucionales y de veto de una minoría que impiden resolver los problemas heredados y enfrentar adecuadamente los nuevos.

Tal como 1995 (caso de la condena de Manuel Contreras) mostró cómo la solución pendiente de los problemas de violaciones de derechos humanos afecta profundamente la vida nacional y es una permanente fuente de inestabilidad, el año 1996 mostró hasta qué punto el tema crucial de las reformas políticas y constitucionales mantiene el poder de una minoría política y electoral e impide un correcto funcionamiento de la vida democrática. Más aún, la reforma constitucional fracasada que buscaba superar los enclaves institucionales mostró la gravitación de este problema en la mantención de una derecha autoritaria no comprometida con la consolidación democrática y que impide al sector más auténticamente democrática de ella convertirse en un sólido bloque de oposición constructiva. La crisis interna de Renovación Nacional a propósito de estas reformas dejó al desnudo la presencia del autoritarismo y de las lealtades con el régimen militar aún dentro de ese sector.

Finalmente, el conjunto de situaciones relacionadas con el caso del asesinato del Senador Jaime Guzmán y la fuga de condenados por ello y de otros miembros del FPMR, aun cuando se trata de fenómenos ocurridos en régimen democrático, encuentran su raíz en motivaciones y en problemas de seguridad e institucionalidad que son herencias del pasado y que no han sido efectivamente superados.

El paso del tiempo hace que los problemas del pasado se arrastren sin resolverse pero dando la impresión que han sido superados y que son otros los problemas que afectan la vida democrática. Lo cierto es que las transformaciones socio-económicas y culturales no han ido acompañadas de transformaciones políticas y que hay problemas que si bien tienen su propia autonomía y dinámica, se complican con la herencia del régimen militar.

Estos problemas se refieren más a cuestiones de profundización y calidad de la democracia que a cuestiones de transición y consolidación y expresan un cambio radical de las relaciones entre política y sociedad que la clase política y la sociedad en su conjunto no han asumido ni dado cuenta. No se trata de la tan difundida denuncia de pérdida de credibilidad y desprestigio de la política, por cuanto la política y el sistema partidario conservan su legitimidad. Sino que la crítica a la calidad y al funcionamiento de ambos, las perversiones intrínsecas del modelo socio-económico, el resurgimiento de conflictos sociales sin adecuada resolución y los problemas de conducción política, son cuestiones que en 1996 se hicieron muy presentes. Ellas pueden llegar a afectar la vida política de tal modo que en una situación de crisis futura no se cuente con los recursos y energías intelectuales, políticas e institucionales para resolverla y que todo lo avanzado en el plano socio-económico se

pierda, echando al trasto lo que adecuadamente se ha denominado la "gran oportunidad" de la sociedad chilena.

## Legitimidad y calidad de la política

Los temas del desprestigio y la falta de credibilidad de la política, asociados a encuestas de opinión pública, denuncias falsas o verdaderas de corrupción, enfrentamientos entre la clase política no entendibles por la opinión pública, autocríticas culposas de la misma clase política, han ocupado un espacio muy importante en el debate de los últimos años y expresan tanto una legítima inquietud como una enorme ignorancia sobre la cuestión en juego.

La situación es mucho más compleja y lo que las encuestas y los eventos electorales muestran es una alta legitimidad de la política y un también alto nivel de crítica de cómo ella se desarrolla en la actualidad.

Las elecciones municipales y la masiva participación en ella mostraron la alta legitimidad de la política y del sistema partidario cuando se trata de cuestiones que afectan la marcha general del país, es decir, la política misma. Más allá de los resultados propiamente electorales, ellas implicaron una fuerte adhesión al sistema democrático, una sólida combinación entre la dimensión partidaria y la valoración de las calidades personales y un castigo severo a las conductas antipolíticas y antipartidarias de algunos sectores o al intento de reemplazar la política por la movilización social, el espectáculo o cualquier tipo de actividades válidas en otros ámbitos de la vida nacional.

Por su lado, las encuestas no muestran en ningún momento una negación de la política como uno de los ámbitos indispensables de la vida nacional que también afecta la vida de la gente. Ellas muestran que se mantiene un nivel mediano de interés por la política (medido indirectamente porque las preguntas directas en esta materia son insignificantes) y que lo político sigue teniendo raíces sólidas, ya que muchos de los problemas menos políticos que afectan a la gente son expresados en términos de demandas políticas (la crítica al gobierno por seguridad ciudadana, por ejemplo). Además, el porcentaje de personas que declaran no simpatizar con ningún partido o se declaran fuera del espectro derecha-centro-izquierda es de los más bajos del mundo, no superando casi nunca el 30%.

La gente no ha dejado de considerar como legítima y necesaria la política y sus instituciones (incluidos los partidos cuya función en general se valora) aunque se acepta que muchos problemas que antes eran considerados políticos hoy han salido de esa esfera. Por otro lado, no hay una crisis de legitimidad de lo político como ocurre en otros países, sino una crítica muy radical a la actividad política en tanto ella no responde a las expectativas, más circunscritas, de la gente. Esta legitimidad de la política y del sistema de partidos, pese a la crítica que se hace de su funcionamiento, se expresa en el hecho que toda pregunta que se refiera a temas estrictamente políticos es respondida de acuerdo a los porcentajes cristalizados en las diversas opciones política-partidarias o de bloques hoy existentes.

Por último, es posible entender a partir de este doble movimiento de reducción del ámbito de la política pero de alta legitimidad de lo político, el que la gente mantenga posiciones muy radicales en materia de temas como la desigualdad, la ausencia de solución al tema de la violación de los derechos humanos, la necesidad de reforma constitucional, la crítica al peso de las Fuerzas Armadas en política, etc, pero no esté dispuesta a realizar movilizaciones o acciones que generen riesgos de desestabilización institucional.

Así, no estamos en una situación de crisis de legitimidad de la política, sino en una en la cual la política pierde su centralidad para resolver todos los problemas, lo que genera nostalgia de una política que se veía más cercana, y en la cual la gente no está satisfecha con el modo en que es tomada en cuenta. Por otra parte, los partidos políticos siguen siendo los principales articuladores de las opciones y opiniones políticas, pero no son más la única expresión de las aspiraciones y proyectos sociales, aunque no se constituyen nuevos actores o nuevos canales estables de representación para los nuevos problemas.

Hay una gran demanda de transparencia, representatividad, calidad y acceso a la política, lo que quiere decir alta valoración de ella. Al mismo tiempo se quiere que la política genere las condiciones y los espacios para que la gente individual o colectivamente a través de organizaciones resuelva sus problemas. Esta es la demanda a los políticos y no que ellos resuelvan los problemas de la gente, como muchos erróneamente sostienen. Se quiere que los políticos hagan política y no otra cosa, pero que la hagan bien. La calidad y representatividad de la política, tanto del debate como del conjunto de la actividad y sus resultados, son cuestiones que importan e interesan a la gente. De ahí la importancia de las reformas institucionales y de otorgar recursos a los partidos para que cumplan su función adecuadamente.

## **¿Qué hay detrás de los actuales conflictos sociales?**

En el último tiempo se han sucedido conflictos en el país en los que a partir de una demanda social o de una propuesta de gobierno, se desencadena una movilización sectorial que provoca ya sea el retiro de la propuesta de gobierno, ya su modificación parcial o total. Desde el conflicto de los estudiantes sobre la ley de modernización de las universidades estatales, pasando por el del gasoducto en San Alfonso o el dramático problema del carbón, las movilizaciones de los gremios de funcionarios públicos como profesores, trabajadores de la salud y municipales, todos ellos parecieran seguir el mismo paradigma.

Cabe señalar que la existencia y hasta multiplicación de conflictos sectoriales y también globales, en sí mismas no son un indicador negativo, sino que por el contrario parecen reflejar una capacidad de la sociedad y de los actores sociales de expresar sus inquietudes y demandas y del sistema político de absorberlas sin crisis importantes.

En todo caso, el estallido casi simultáneo de tales conflictos puede explicarse por dos tipos de factores. Por un lado, durante todo un largo tiempo post-dictatorial las demandas y movilizaciones sociales se subordinaron a la meta política de estabiliza-

ción, evitando cualquier situación que pudiera ser interpretada como riesgo de regresión autoritaria, y a la meta económica de mantener a todo costo los equilibrios macroeconómicos. Por otro lado, la estabilidad del crecimiento económico y los pronósticos positivos al respecto, llevan a muchos a preguntarse por los beneficios de dicho crecimiento y a solicitar una equidad mayor en su acceso, la que no resulta automáticamente ni del crecimiento ni de las políticas focalizadas de corrección de desequilibrios sociales planteadas por los gobiernos democráticos.

Así, las limitaciones a la acción colectiva de los primeros años de recuperación democrática han perdido vigencia y se produce un aprendizaje respecto de que sólo con las presiones y movilizaciones se logran modificaciones a las políticas estatales.

En épocas previas al régimen militar las movilizaciones y conflictos expresaban tanto la lucha por satisfacción de intereses como por proyectos de transformación ligados a ideologías de cambio y a partidos y organizaciones sociales fuertes. De algún modo la dimensión política unificaba y subordinaba todas las otras. Esto ha cambiado tanto en cuanto a que todos los conflictos y movilizaciones evocados aquí tienen un contenido mucho más defensivo y reactivo que proyectivo, como a que corresponden a dimensiones sociales y culturales no reductibles a la política o para las cuales no hay respuesta política ni partidaria ni organizacional establecida. Ver en ellos un problema de uso o manipulación política es simplemente no entender nada.

Uno de los rasgos intrínsecos al modelo socioeconómico de crecimiento es su capacidad de desestructurar toda forma de acción colectiva que no sea la de los poderes fácticos o corporativos. A ello hay que agregar, en otro plano, que no existen formas de representación política estable ni de las viejas o clásicas demandas socioeconómicas ni de las nuevas demandas socio-culturales. Los partidos se construyeron sobre la base de fraccionamientos y contradicciones que no dan cuenta de toda la conflictualidad actual. Tampoco se van a crear nuevas organizaciones políticas para asumir esta representación. De modo que los partidos actuales deberán procesar lenta y complejamente estas nuevas demandas, lo que es particularmente difícil cuando los principales partidos que expresaron la conflictualidad chilena están absorbidos en la administración de gobierno.

Así, se están transformando muy profundamente los temas de la agenda pública, pero no existen ni los actores que las expresen, ni los partidos que los representen ni la institucionalidad que los procese. La política y la proyección ideológicas parecen haber dejado de ser el factor unificador de conflictos y movilizaciones. Todo ello explica su carácter defensivo, reactivo y corporativo, con la correlativa ausencia de orientación global en todos los sectores involucrados. Ello indica también que la reconstrucción de actores, de los sistemas de representación y de la institucionalidad en la que ellos se expresen son las tareas prioritarias del país en un momento en que no hay problemas de crecimiento económico a la vista. Si algún riesgo económico hay hacia el futuro es precisamente la desarticulación social y política.

## Las perversiones intrínsecas del modelo de crecimiento

En una formulación sintética, los conflictos que se han vivido estos últimos años reflejan la contradicción entre un país que ha resuelto satisfactoriamente sus problemas económicos de corto y quizás mediano plazos, pero que ha soslayado o mal resuelto y, en todo caso, dejado pendientes, los problemas sociales, culturales, institucionales y políticos. Muchos de estos problemas no resueltos provienen de efectos del modelo y crecimiento económico en los ámbitos mencionados, otros son arrastres de políticas e instituciones del pasado, otros tienen una naturaleza y dinámica propia e inédita.

Entre estos últimos mencionemos el de los sectores excluidos y expulsados del desarrollo y crecimiento, la organización de la convivencia en las ciudades donde el que tiene dinero puede destruir el patrimonio de siglos y obligar a estilos de vida frente a los que no pueden levantar alternativas, la ausencia de democracia local y regional y los desequilibrios entre regiones, el acrecentamiento de las desigualdades socio-económica, la erosión y destrucción del medio ambiente, la negación de las demandas de sentido de los jóvenes y la banalización de la vida social y cultural, la desprotección de los viejos y la falta de equidad entre géneros. La lógica de mercado intrínseca a la estrategia de crecimiento actual, quizás única por falta de alternativa, no sólo no resuelve estos problemas, sino que los agudiza, como lo muestran muchos de los conflictos ocurridos en 1996.

Porque ya es hora que dejemos de hablar de los efectos sociales, políticos y culturales del modelo o estrategia de crecimiento económica, como si ellos fueran consecuencias evitables de éste, y que reconozcamos que tal como el modelo de desarrollo previo tenía ciertos defectos intrínsecos que había que corregir desde fuera de él, éste también tiene perversiones que forman parte de su naturaleza. Ello obliga, en la ausencia de modelo alternativo en el actual ciclo del desarrollo mundial, y aceptando el gran éxito en lo que es propiamente crecimiento, a darle ahora prioridad a las tareas de regulación y control político y social del modelo. Esto implica el fortalecimiento tanto de actores sociales y políticos como de la capacidad conductora y dirigente del Estado, cuyo papel, a diferencia del mercado que es puramente subsidiario, es constitutivo de la sociedad.

Y es que el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el Estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas. Como hemos dicho, es un modelo que desestructura la acción colectiva, privilegia sólo la corporativa ligada al poder económico y genera acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar la ausencia de una institucionalidad adecuada tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del Estado para procesar los conflictos y demandas. El caso de los temas medio ambientales es un ejemplo acuciante. Pero también lo es el caso de la descentralización, y de los conflictos laborales donde las regulaciones y sistemas arbitrales son el resultado de la imposición dictatorial apenas corregidos durante el período democrático.

Hay, entonces, que re-establecer los controles y regulaciones de la sociedad sobre las relaciones de mercado haciendo prevalecer principios éticos por encima del poder de determinados grupos, y re-estructurar el Estado mucho más allá de una simple modernización basada en principios de eficiencia funcionales al modelo de crecimiento, por importante que ello sea.

## **El corolario: la conducción política**

Las elecciones municipales mostraron el enorme respaldo a los partidos de la Concertación y al gobierno, disminuyendo las fuerzas de la oposición de derecha y de izquierda. ¿Por qué no ha sido posible transformar este apoyo en fuerza política para resolver el conjunto de problemas que hemos señalado dentro de los marcos democráticos?. En parte subsiste el problema ya mencionado de la herencia institucional y de actores políticos del autoritarismo que impiden transformar la voluntad de la abrumadora mayoría del país en verdaderos consensos de política. Pero sería tan ciego como desconocer este factor, creer que él puede explicar todos los problemas. Hay sin duda una cuestión de conducción político-estatal.

En los regímenes parlamentarios o mixtos hay una distinción entre Jefe de Estado y Jefe de gobierno, entre la conducción estatal y la conducción política, ésta última a cargo de los partidos y sus liderazgos. En los regímenes presidenciales ambas dimensiones están fundidas en la figura del Presidente, que debe ubicarse al margen de sus propios partidos de apoyo. El debe ser tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno. Nadie puede negar la enorme capacidad demostrada por el Presidente Frei como Jefe de Estado. Pero tal capacidad no la ha ejercido en el ámbito de la conducción política, sobre todo porque su estilo es más bien renuente a estos aspectos. Ello no sería grave si hubiera un conductor o un equipo de conducción política tan eficaz como lo es en su campo el Jefe de Estado. Lamentablemente ello no ha sido así durante todo este período de gobierno más allá de las calidades humanas e intelectuales de quienes conforman el equipo político del gobierno.

Todos los conflictos y problemas enfrentados este año, a muchos de los cuales hemos hecho referencia, han dejado al descubierto este déficit de conducción o dirección política y partidaria. En este sentido, el cambio de gabinete ocurrido hacia finales de año dio una señal equivocada, en la medida que pareció indicar que los problemas de este gobierno eran técnicos y administrativos y no políticos, y que había que reforzar aquellos aspectos, cuando la realidad muestra que si algún problema tiene el gobierno no ha sido ni es técnico o administrativo, campos en los que siempre se ha manejado excelentemente, sino precisamente de conducción, dirección y coordinación políticas.

Pero los problemas de conducción político-estatal no son sólo expresión del pasado heredado o del presente. También están en germen las cuestiones del futuro. En este sentido, es evidente, y las elecciones municipales sólo confirmaron esto una vez más, que no hay alternativa presidencial ni de conducción político estatal a la Concertación de Partidos por la Democracia, a menos que ésta se divida. Y la única

manera que ésta se divida en los próximos años es en torno al matiz programático de centro o de izquierda que se quiera dar en un próximo gobierno al mismo proyecto compartido hasta ahora, pero sobre todo, en torno al liderazgo de uno de los dos ejes básicos (Democracia Cristiana o Partido Socialista y Partido por la Democracia, siendo el Partido Radical un elemento gravitante en esta definición). Pareciera ser hora, y de nuevo las elecciones municipales de este año fueron significativas al castigar el intento de la DC de imponer su carácter de partido mayoritario y al aumentar el apoyo del eje PS/PPD sin romper el equilibrio en este último, de un cambio no dramático en la dirección de la coalición. Ello es posible toda vez que el liderazgo de Ricardo Lagos se ha consolidado de tal manera que la oposición a él no tiene hoy por hoy ninguna explicación que no pueda ser calificada de mezquina o sectaria. Aceptar y legitimar este liderazgo, más allá de sus partidos de apoyo, y negociar las necesarias compensaciones en el programa y en los equipos de trabajo, es parte de la enorme responsabilidad política de la DC como el principal partido hasta ahora de la Concertación.

## Conclusión

Lo que hemos tratado de mostrar es que los problemas que enfrenta hoy Chile no son económicos, sino básicamente políticos e institucionales, revirtiendo aquella famosa tesis del alto desarrollo político contrastado con el escaso y débil desarrollo económico. Lo que el país necesita hoy ya no es un milagro económico, sino un gran salto adelante político e institucional en todas las otras áreas de la vida social. Este debe estar dirigido a la reformulación y recreación de instituciones, al fortalecimiento del Estado y del sistema de representación político-partidaria y a la generación de actores sociales y voluntades ciudadanas autónomas. ¿Tendrá el valor la clase política de ir a contra corriente de la ideología a la moda que ve a la sociedad sólo como un agregado de individuos o un mercado y de entender que la prioridad absoluta debe darse hoy a la reconstrucción de la polis, es decir a la reconstrucción del sistema político y socio-cultural?