

PROBLEMAS HEREDADOS Y NUEVOS PROBLEMAS EN LA DEMOCRACIA CHILENA. ¿HACIA UN NUEVO CICLO?¹

Manuel Antonio Garretón Merino

La idea central que quiero desarrollar es que en la sociedad chilena, con grandes cambios en su estructura y orientaciones culturales desde la recuperación democrática a inicios de los noventa, la situación de la democracia se caracteriza por un entrelazamiento entre problemas heredados y problemas nuevos, por lo que las nuevas cuestiones no podrán asumirse ni resolverse adecuadamente si no se enfrentan y superan los problemas heredados.²

Los problemas heredados

¿Cuáles son los problemas heredados en esto que yo llamaría más que un «régimen», una «situación» democrática, parafraseando a Linz, o una democracia incompleta, porque Chile vive en democracia, pero no tiene un régimen propiamente democrático?

A mi juicio, son de dos tipos. El primero se refiere a los que provienen de la historia de la política chilena y que no se deben exclusivamente a la dictadura. Pongo dos

¹ Este artículo tiene como base el *paper* presentado por el autor en el panel «Sociedad y Profundización de la Democracia» en el marco del Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», realizado conjuntamente por el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el 22 de junio de 2009.

² Algunas ideas expuestas aquí han sido desarrolladas en otros trabajos del autor, especialmente los citados en bibliografía.

ejemplos de rasgos que afectan claramente a la calidad de la democracia hoy. Uno es el presidencialismo, donde la cuestión, más que si hay mucho o poco presidencialismo, es que es un sistema que funciona mal como sistema. El otro es el tema de la regionalización vs. centralización. Este es un problema que la política chilena hereda de un pasado largo, aunque es cierto que la dictadura y contribuyó a profundizarlo y a complejizarlo.

El segundo tipo de problemas heredados son los que constituyen lo que hemos llamado enclaves autoritarios, que provienen estrictamente de la dictadura, y los que podríamos llamar enclaves de la transición, que pueden considerarse productos no deseados de ese proceso. Ambos, de gravedad distinta sin duda, se expresan en límites institucionales a la expresión de la soberanía popular.

La cuestión central de los enclaves autoritarios y de la transición es la institucionalidad. El paso hacia una democracia limitada o incompleta se hizo sin un cambio radical en la naturaleza de la institucionalidad política, cuyo carácter fundacional no democrático fue consagrado en la Constitución del 1980. En términos simples, esa institucionalidad consiste básicamente en la consagración de un empate político entre las fuerzas de la dictadura y las fuerzas de la democracia y en la reproducción de ese empate político a través de todas las instituciones que tengan relevancia. Quizás una de las ilustraciones más dramáticas de esto sea que muchos nombramientos que se han sucedido a lo largo de estos años, que incluyen, entre otros, a ministros de la Corte Suprema, de manera casi obligada reproducen el empate político señalado.

Esta situación se repite incesantemente, porque toda definición política reproduce el empate consagrado en el sistema binominal. Y recordemos que durante largo tiempo ni siquiera se trataba de un empate porque el sistema de senadores designados les daba mayoría a las fuerzas heredadas de la dictadura. Este es el pecado original, fundante de la actual democracia chilena, es decir, no hay democracia verdadera en la medida que ésta sea la institucionalidad predominante y esto tiene su expresión, por supuesto, en la Constitución —somos el único país del mundo que se considera democrático y tiene una constitución heredada de una dictadura— y sus manifestaciones operativas son el sistema electoral y las leyes de quórum especial que impiden a la mayoría legislar.

Que éste sea el problema fundamental que atraviesa toda la vida democrática, se evidencia en el hecho que cualquier cuestión que se quiera abordar, como fue, por ejemplo, la demanda de cambio educacional del movimiento estudiantil hace un par de años, termina atrapada en un falso consenso que en realidad es el chantaje de la minoría política con poder de veto en el Parlamento y en todo el sistema institucional.

Lo importante, como hemos indicado, es que algunos rasgos de esta democracia incompleta no son sólo legado de la dictadura, sino también de ciertos acuerdos de la transición. Es evidente que mirados en retrospectiva esos acuerdos contribuyeron a consolidar el carácter no democrático de la institucionalidad. Pero hay también reformas hechas durante los gobiernos de la Concertación que han ayudado a profundizar el carácter no democrático de la situación actual, por ejemplo la eliminación de la obligatoriedad del voto, que significa estrictamente afirmar la voluntad de un

sistema elitista, en que la ciudadanía no considera ni un derecho ni un deber la pertenencia a una comunidad política, sino un estado de ánimo. Todo el mundo sabe y todos los que tomaron esa decisión sabían, porque tenían los datos en sus manos, que no hay ni un solo caso en el mundo donde habiéndose establecido el voto voluntario no se haya elitizado el voto, es decir, disminuido la participación en general y la de los sectores populares en particular.

Lo que se quiere decir es que la Concertación y sus gobiernos, por las razones que sea e independientemente o no de su voluntad, junto con haber terminado con la dictadura y democratizado el país, han contribuido a la profundización de algunos aspectos no democráticos del sistema. Y quizás lo más grave a este respecto sea la dimensión simbólica. En efecto, la reforma constitucional de 2005, con los elementos simbólicos de celebración, cambio de firma de la Constitución y proclamación de que estábamos ante la Constitución del siglo 21, clausuró el debate constitucional.

Los problemas nuevos

Digamos algo ahora sobre los problemas nuevos que enfrenta la democracia chilena. Los que se entrecruzan, como hemos dicho, con los heredados, y están relacionados con las transformaciones que la sociedad chilena ha vivido en los últimos 20 años.

En general, los procesos de globalización significan una desarticulación de la polis, de la capacidad de la comunidad política y del instrumento estatal para tomar decisiones relevantes, es decir, tienden a erosionar la relevancia de un régimen político para cumplir sus funciones de definición de quién y cómo gobierna y las relaciones del Estado con la sociedad, así como de su capacidad para controlar las fuerzas económicas transnacionales.

Esta nueva situación afecta a todas las democracias del mundo y obliga a repensar las relaciones entre democracia local, nacional-estatal y supranacional tanto a nivel de bloques regionales como a escala mundial. Pero afecta especialmente a países en que la base societal y la estatal han sido secularmente más débiles. Y además se entrelaza con las transformaciones estructurales y culturales que cada sociedad vive. En el caso chileno hay tres fenómenos particulares que cabe destacar y que van a afectar la calidad y relevancia de la democracia. En primer lugar, la descategorialización de la acción individual y colectiva, es decir, la pérdida de orientaciones y pautas comunes extraídas de la pertenencia a una categoría social, asociadas, en parte, a otros dos procesos: la diversificación de la estructura familiar y el reemplazo de la dupla tradicional parentalidad-conyugalidad por formas muy distintas de la relación entre ambas dimensiones, y la desaparición de la clase media como una cierta comunalidad de intereses y orientaciones culturales y su reemplazo por el surgimiento de estratos intermedios sin vínculos de clase. En segundo lugar, se ha producido una mayor desolidarización e individualización. En tercer lugar, la persistencia de las desigualdades socio-económicas acentúan esta sensación de pertenencia a países distintos.

Las transformaciones anteriores le quitan base valórica y subjetiva a la democracia, en tanto separan las orientaciones individuales de los sentimientos de pertenencia

cia a una comunidad política. Por otro lado, afectan el sentido que se le otorga a la política, reafirmando una visión individualística de la ciudadanía y no como una comunidad política con deberes, derechos y destinos comunes; debilitan el papel de los partidos que parecen girar en torno a sus propios intereses, limitan la capacidad de acción del Estado en su papel dirigente y no sólo de respuesta a demandas sectoriales o grupales, con lo que, finalmente, aumentan la distancia entre política y sociedad.

Como hemos dicho, muchos de estos problemas afectan a las democracias en distintas latitudes. Pero aquí hay que reintroducir el primer tipo de problemas, los heredados del pasado y, sobre todo, de la dictadura, expresados en una institucionalidad que hace que estos nuevos problemas «pillen mal parada» a la democracia chilena.

Todo lo anterior plantea, como prioridad, la transformación de la política y, centralmente, una nueva Constitución. Ello no sólo en materia de contenidos, sino de un proceso movilizador de un país para que defina por sí mismo sus modos de gobierno y convivencia, lo que significa volver a darle un sentido existencial a la política.

¿Nuevo ciclo de la política chilena?

La falta de un proyecto político de largo alcance que le dé sentido particular a su gobierno actual es el problema principal de la alianza de gobierno, la Concertación. Ello, unido a la consiguiente debilidad de una estructura orgánica que genere instancias de debate y elaboración de propuestas consensuadas, lleva necesariamente a que los partidos tiendan a definirse en forma reactiva al gobierno, sin que haya instancias en que se debata y decida colectivamente las políticas públicas. A su vez el gobierno no se hace cargo de lo que ocurre en el seno de su coalición sino sólo para asegurar sus votos en el Congreso. Es evidente que el régimen presidencialista no ayuda a gobiernos de coalición, pero también es cierto que después de terminar cuatro gobiernos completos, la clase política concertacionista debiera haber sido capaz de establecer instancias y mecanismos tanto para resolver problemas coyunturales, como para elaborar un proyecto de largo plazo que le dé un sentido a su permanencia en el poder.

En todo caso, no hay que confundir estas deficiencias de la Concertación frente a las cuales, sin duda, ha habido intentos de superación, con lo que ha sido la acción de grupos disidentes que se dieron a conocer políticamente al amparo de la coalición, y que han conformado nuevos referentes apartándose de todo principio ético, identificando la acción política con el oportunismo y la búsqueda, sin escrúpulos, del poder, y contribuyendo muy significativamente al desprestigio de aquélla.

Pese a la existencia episódica de conflictos internos, que a veces han podido llegar a situaciones relativamente críticas y que se han acentuado en el gobierno de Bachelet, lo que llama la atención de cualquier analista político, es la estabilidad de la coalición y su unidad de diecisiete años. Lo cierto es que cuando tal unidad se ha visto resquebrajada, ello se ha debido principalmente a la discusión de los cupos electorales, en el marco del perverso sistema binominal, los nombramientos en el Ejecutivo

y las cuotas ministeriales y de otros cargos, y el deslindamiento de responsabilidades por errores o denuncias respecto de alguna política pública, como, por ejemplo, la crisis producida por el proyecto Transantiago que buscaba resolver el problema del transporte público en la capital.

Es a partir de esta situación que se habla de agotamiento del proyecto de la Concertación, de la necesidad de su refundación y que algunos señalen la probabilidad de que no haya un nuevo gobierno en el 2009, en la medida que han surgido cuatro candidaturas presidenciales provenientes de sectores que pertenecen o pertenecían a la coalición. La pregunta frecuente es si estamos o no ante un nuevo ciclo de la política chilena que termina con el iniciado en 1990.

Lo cierto es que parece haber una cierta paradoja que no ha logrado ser bien conceptualizada: se agotó un ciclo pero no terminó, no culminó. En cierto sentido puede decirse que no puede haber más de lo mismo, pero que seguimos en la misma problemática. No estamos todavía en una problemática distinta, o sea, no hemos pasado a otro ciclo, como hemos indicado al inicio. Porque, sin dejar de reconocer las enormes transformaciones de los últimos casi veinte años, ellas no dieron por resultado un país distinto que enfrente temas absolutamente nuevos y quizás precisamente no los puede enfrentar bien porque está preso de la problemática anterior. Para decirlo otra manera, el proyecto democratizador que era básicamente el proyecto político de la Concertación como actor fundamental, no ha culminado, no se ha completado. Lo que hay hasta ahora, entonces, es, por un lado, respuestas parciales a los problemas que el país enfrenta y, por otro, un proceso de descomposición del llamado ciclo actual sin un paso a otro, porque simplemente no se puede. Permanecemos presos de una problemática que está agotada sin haberse superado. Y aquí hay una paradoja: a la derecha le será muy difícil ganar en un escenario que reproduce el SÍ y el NO del plebiscito, pero se aferra a este escenario al no cambiar el sistema binominal por razones ideológicas. Para la Concertación, el cambio institucional que sí está en la visión ideológica de la coalición, significaría terminar con el escenario que le ha permitido triunfar hasta ahora. Entonces hay un gran empate, y al final una especie de gran acuerdo al que le llamamos consenso, pero que se basa en un disenso o desacuerdo fundamental sobre lo que queremos como país.

Institucionalidad política y modelo socio-económico de desigualdad son las dos herencias fundamentales que no se han alterado radicalmente, como para que podamos pasar a un ciclo distinto al comenzado en marzo de 1990. Y ambos temas están estrictamente relacionados. Porque lo que hace la institucionalidad es garantizar la intangibilidad de un modelo socio-económico cuya finalidad es tal desigualdad. Luego, de «lo» que se trata para pasar a otro ciclo es la lucha y movilización como centro de todos los programas de una nueva institucionalidad y un nuevo modelo socio-económico.

Por su parte, el gran problema de la derecha chilena es que no logra superar su doble impronta clásica, ya sea de derecha autoritaria (expresada en la UDI), ya sea de expresión de los ricos y poderosos (caso del liderazgo de Piñera). Recordemos que el núcleo fundante de esta derecha, distinta a la que predominó en el siglo XX hasta los sesenta, es el pinochetismo, es decir, se trata de un sector político que nace como

heredero de lo que se considera el proyecto u obra del régimen militar. En términos estrictos, sus conceptos, principios y mecanismos de constitución y funcionamiento no son los de la democracia, aunque hayan tenido que adaptarse a estas reglas del juego. El componente básico de su identidad es la defensa de la institucionalidad, constitucional, económico-social y en todos los planos, generada por la dictadura militar y asegurada por los enclaves institucionales presentes en la Constitución y en la normativa complementaria. En la medida que algunos de estos enclaves han desaparecido o se han atenuado debido a las reformas constitucionales bastante tardías y parciales, durante el gobierno de Lagos, la derecha se refugia en la mantención del sistema electoral binominal que exige quórum muy altos para ser cambiado y que asegura una representación que bloquea cualquier cambio sustantivo del modelo socio-económico. Lo dicho puede hacerse extensivo a toda la derecha pero es especialmente aplicable al sector hegemónico de ella, constituido por la UDI. Lo cierto es que desde Renovación Nacional, de origen socio-político distinto, no ha podido surgir un liderazgo hegemónico que cambie el carácter autoritario de la derecha. Las disputas en la Alianza siempre terminan resolviéndose a favor de la UDI y a través del endurecimiento de la oposición a los gobiernos de la Concertación, que es donde encuentran su mayor punto de unidad, lo que enfatiza una dimensión básicamente atávica y obstructiva.

Mientras ello subsista y subsista la Concertación, la derecha no podrá ganar elecciones presidenciales, a menos que la Concertación se divida, lo que parece estar sucediendo. Por otro lado, hay que reconocer que, como se ha visto, las enormes transformaciones ocurridas en sectores medios que se creen el cuento del «emprendimiento» y enriquecimiento rápidos, favorecen un menor rechazo a una derecha de los ricos pero democrática, que a una derecha más populista pero autoritaria.

La reforma política necesaria

En síntesis, el rasgo principal específico de la política chilena, y, por lo tanto de su crisis, y de su baja calidad, es que en lo grueso ella está conformada por la institucionalidad, los actores y las problemáticas heredadas de la dictadura militar —parcialmente corregidos por los procesos de democratización y los gobiernos democráticos— y que se revelan totalmente inadecuados al tipo de país y sociedad que los chilenos quisieran poder construir y que el país mismo necesita para insertarse autónomamente en el mundo globalizado. Y como esto no ha querido enfrentarse de raíz, el resultado es una mezcla de política de arreglos, mal llamados consensos, de enfrentamientos entre actores sin proyecto por cuotas de poder, de soluciones parches que dejan arrastrarse los problemas hasta que se presenten otros. Así, el origen de la crisis de la política o de sus problemas de calidad, radica básicamente en un orden constitucional impuesto y ajeno a los chilenos, que no pueden sino aceptar, pero que no se identifican con él. Y la clase política de gobierno y oposición ha sido incapaz, por razones diferentes, de modificar ese orden político, con lo que se consolida un círculo vicioso: las políticas y medidas correctivas que se han aplicado,

