

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

# GIROS POLÍTICOS Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA LATINA

## ENFOQUES DE CASOS NACIONALES Y PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

*Gerardo Caetano y Fernando Mayorga*  
[Coords.]

# ÍNDICE

<b>Gerardo Caetano y Fernando Mayorga</b> Introducción		9
<b>Gerardo Caetano, Ernesto Nieto y Lucía Selios</b> Elecciones 2019 en Uruguay: entre mutaciones y descontentos		13
<b>Martín Plot</b> La democracia dualista como forma política: Bruce Ackerman y la cuestión del régimen político en la Argentina y los Estados Unidos		51
<b>Manuel Antonio Garretón M.</b> A treinta años del Plebiscito de 1988. Notas sobre la democratización política chilena		73
<b>Cláudio G. Couto</b> La ultraderecha llega al poder: una evaluación del gobierno de Bolsonaro		93
<b>Alberto J. Olvera</b> México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista		115
<b>Carlos de la Torre</b> Las incertidumbres de la sucesión populista: Ecuador en perspectiva comparada		143

<b>Fernando Mayorga</b>	
Elecciones en Bolivia: disputa por el sentido de la democracia	159
<b>Margarita López Maya</b>	
Venezuela: de la democracia representativa al régimen sultánico de Nicolás Maduro	181
<b>Oswaldo Iazzetta</b>	
Liderazgos y estabilidad presidencial: las democracias sudamericanas y sus vaivenes	199
<b>Hugo Quiroga</b>	
El asiento del poder. El pueblo y el enigma de la representación	221
Sobre los autores y autoras	241

# **A TREINTA AÑOS DEL PLEBISCITO DE 1988. NOTAS SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA CHILENA**

**Manuel Antonio Garretón M.**

En el año 2018 se conmemoraron o celebraron en Chile los aniversarios emblemáticos del golpe militar de 1973 (45 años) que instauró la dictadura encabezada por Augusto Pinochet, y del Plebiscito de 1988 (30 años) que desencadenó el proceso de democratización política que terminó con dicha dictadura.

Quizás el significado principal de la primera de estas conmemoraciones, profundizando un aspecto ya planteado sobre todo en la conmemoración de los cuarenta años del golpe, haya sido el debate en torno al golpe mismo, y no exclusivamente a las gravísimas consecuencias que tuvo para Chile. El eje varió desde tales consecuencias especialmente en lo referido a violaciones de los derechos humanos, al acto de violencia y destrucción que significó el golpe mismo, ello incluso en la conciencia de nuevas generaciones de derecha que empezaban a cuestionar las soluciones de violencia a las crisis políticas. La generalización de la conciencia de ilegitimidad del golpe a la vez deja al desnudo la impunidad de ese acto y, al igual que en el caso chileno del conflicto mapuche, muestra una herida fundante de la convivencia social que no será cerrada mientras no haya en el respecto del golpe militar la condena simbólica expresada en una nueva Constitución, dado que la justicia no lo ha hecho ni probablemente condenará a los responsables intelectuales y autores de ese crimen fundamental que

marca toda la historia posterior. La impunidad de ese crimen hace imposible pensar en el término reconciliación el que ha sido abandonado en el debate público precisamente por su imposibilidad. Dicho de otro modo, mientras no sea una verdad oficial y parte esencial de la conciencia colectiva, consagrada en la Constitución e instituciones como la educación y otras, que el golpe militar de 1973 fue un crimen que el país como tal condena, Chile seguirá siendo una sociedad dividida insoslayablemente.

Más allá del crimen histórico contra la sociedad chilena que significó el golpe militar de 1973, la doble conmemoración de éste y del Plebiscito que inicia el término de la dictadura, permite resaltar un aspecto que diferencia la dictadura militar chilena de las otras que se dieron en el Cono Sur desde la década del sesenta. Y es que se trata del único caso en que la dictadura que podríamos llamar militar-civil (y en ningún caso cívico militar pues una dictadura nunca podrá ser cívica, aunque tenga apoyo y participación civil en sus dimensiones de represión y gobierno), además del bombardeo del palacio La Moneda con el Presidente dentro, impuso e implementó un nuevo orden económico social y político, en que algunos de sus aspectos fundamentales han tenido presencia o consecuencia hasta hoy. Y ello ha afectado necesaria y significativamente todo el proceso y el debate sobre la democratización política iniciada con los gobiernos democráticos.

A esto último nos referiremos en este artículo. Pero más que hacer un *racconto* o historia de lo que se denomina transición o un análisis detallado de su desarrollo, nuestra perspectiva será referirnos a lo que podríamos llamar los núcleos del debate y conflicto político que tienen su origen este proceso que nace en el Plebiscito, que llamaremos democratización política y que han marcado la vida del país desde entonces hasta nuestros días.

## **1. EL SIGNIFICADO DEL PLEBISCITO DE 1988**

La conmemoración del Plebiscito de 1988 tuvo, por primera vez dos dimensiones. Por un lado, celebración de la realización del plebiscito como el acto que permitió continuidad institucional y la ratificación de la Constitución de 1980 como el marco para pasar desde el régimen militar a una democracia diseñada por el propio régimen militar. Ello fue la perspectiva de los sectores que apoyaban la dictadura y que en general votaron por el Sí a la continuidad de Pinochet en el gobierno. Y la conmemoración por primera vez en un gobierno de derecha de los treinta años del Plebiscito implicaba para estos sectores la legitimación del diseño impuesto por la dictadura. Por otro lado, desde el punto de vista democrático lo que se celebra no es el Plebiscito mismo como mecanismo impuesto por la dictadura para pasar de tal

dictadura militar a un régimen autoritario civil con poder de veto militar, sino el haber convertido dicho mecanismo en uno que a través del triunfo del voto NO a Pinochet, organizado por la oposición, significara la derrota de la dictadura y un desencadenante de un proceso de transición a un régimen democrático. Lo que se celebra, entonces, es el triunfo de la oposición a la dictadura en el Plebiscito y la derrota de ésta y no el Plebiscito mismo.

Hay que recordar a este respecto que el Plebiscito fue impuesto por la dictadura y no correspondía a la estrategia opositora de salida hacia un régimen democrático. En cierto modo, su realización era la derrota de las diversas propuestas de la oposición, según de qué sector se tratara, sin que se llegara a una estrategia común de salida para todos ellos, como negociaciones, movilizaciones que obligaran al abandono de las fuerzas armadas del poder, llamado a elecciones libres, insurrección popular de masas con presencia de lucha militar, etc. Aceptar ir al Plebiscito fue un último recurso, teniendo en cuenta la experiencia del Plebiscito fraudulento que sancionó la Constitución de 1980 y que establecía un largo período de continuidad de la dictadura y el mecanismo para asegurar la mantención de Pinochet en el poder.

Y esta ambigüedad de significados a la que nos hemos referido tiene una importancia simbólica que no siempre ha sido considerada y que ha influido en los actores políticos y sociales, sobre todo en los primeros años de la recuperación democrática. Para sectores mayoritarios de la oposición a la dictadura, el Plebiscito es un acto ejemplar que permite la transición democrática. Para otros, especialmente en algunos de los sectores que se jugaron enteros, incluidas sus vidas, por una salida que significara un efectivo derrocamiento de la dictadura, la realización del Plebiscito no solo fue una derrota sino el antecedente de lo que sería después una transición que consideran absolutamente insuficiente y, en el decir de algunos, “gatopardesca”. Desde nuestra perspectiva, independientemente que la participación en el Plebiscito fuera una acción reactiva de la oposición al diseño de la dictadura, en sí mismo él no determinó definitivamente el carácter que tuvo la democratización política, sino que los elementos críticos de dicho proceso se deben a los obstáculos presentados por la institucionalidad heredada y los sectores de derecha que buscaban proyectar lo que llamaban la “obra” de la dictadura, y también a la acción de los gobiernos democráticos, más allá de los logros obtenidos. Volveremos sobre esto.

Si bien como hemos dicho, el Plebiscito no correspondía a la estrategia de la oposición, y en ese sentido su realización significaba en cierto modo un fracaso para ella, fuera del mérito de transformarlo en

mecanismo de derrota de Pinochet y desencadenamiento de la transición, otro aspecto que explica su celebración es que constituye un momento privilegiado de la relación entre la ciudadanía, la gente, el pueblo, los actores sociales, como quiera llamárselos, y los partidos políticos. Hemos señalado repetidamente en otros trabajos que desde la primera mitad del siglo XX la forma particular en que se constituyeron los actores sociales en Chile fue a través de la imbricación con el sistema de partidos. Es evidente que durante la dictadura estos lazos se dificultaron significativamente debido a la represión física e institucional, pero lo cierto es que nunca desaparecieron y la participación social y política adquirió niveles muy altos de complementación durante el período del Plebiscito, lo que ratificaba también el doble carácter de oposición a la dictadura y reencuentro político social de las movilizaciones y protestas iniciadas en 1983. El triunfo de la oposición en el plebiscito puede verse como la culminación este proceso de recomposición de las relaciones entre política y sociedad. Ello permite, por un lado desmentir, la visión antojadiza y deshonesta que ve el triunfo del NO solo como un éxito de técnicas de comunicación y publicidad, desconociendo la profundidad del fenómeno que señalamos. Por otro lado, en relación a los tiempos más recientes, recordar que la situación actual de estas relaciones entre política y partidos y la sociedad y sus actores sociales es más bien de deterioro y ruptura. Es probable que además de procesos muy complejos y largos de reconstrucción de esas relaciones, que nunca podrán reproducirse del mismo modo, sean necesarios hitos de reencuentro como lo fue el Plebiscito de 1988. Hasta ahora no lo han sido las elecciones ni las movilizaciones y cabe lamentar que en los debates sobre el proceso constituyente, sobre todo en el segundo gobierno de Bachelet, la fórmula de desencadenante que se propusiera no haya sido la de un plebiscito dado el recuerdo que este mecanismo tiene en el imaginario del pueblo chileno, a diferencia de las fórmulas institucionales más complejas de los que no se tiene memoria histórica.

## **2. LOS USOS DE LA TRANSICIÓN**

Hemos dicho que a partir de los resultados del Plebiscito se desencadena un proceso de cambio de régimen, desde dictadura a democracia. El modelo de este cambio tanto a nivel conceptual como histórico, se acercaba a los rasgos de lo que fue el caso español, que se denominó transición. En el clima internacional, académico y político de la época se hizo muy influyente este concepto. Su adopción en el caso chileno permitió consensuar la idea de un cambio de régimen que se hacía sin el derrocamiento o derrota militar de los titulares del poder, pero, a su vez, generó diversos problemas y debates en torno a su significado.

Definir la transición como un proceso determinado, y no como un clima o una época en que cada cual fija sus rasgos y plazos según sus propios intereses, exige un concepto preciso que permita indicar un momento de inicio y un momento de término que no quede al arbitrio de los actores involucrados. En este sentido hablamos de transición a la democracia como aquel proceso que se inicia cuando el conjunto de actores orienta sus acciones principalmente en términos del régimen que viene y termina con la inauguración del régimen democrático. Esto permite señalar que la transición democrática en Chile se desencadena con los resultados del plebiscito de 1988, 5 de octubre 1988 en la noche cuando ellos son difundidos, y termina el 11 de marzo de 1990 con la instalación del gobierno democrático encabezado por Patricio Aylwin. Lo que resultó de esa transición fue una democracia semisoberana o incompleta (Garretón 2003; Huneus, 2014) entre otras denominaciones. Sin embargo, en el debate político durante muchos años, primó una definición más bien confusa de si estábamos o no en transición y de cuándo ella terminaba y las respuestas obedecían a las visiones particulares de cada grupo involucrado. Así, para algunos no se había aun iniciado ninguna transición, otros mayoritariamente llamaron al primer gobierno “de transición”, lo que suponía un carácter distinto a los que vendrían después, un publicista de gobierno anunció el término de la transición a los dos años del primer gobierno, lo que tuvo que ser desmentido por el propio Presidente. Posteriormente cada gobierno afirmaba que con él terminaba la transición, etc. Y sin mayor claridad o pronunciamiento, el tema desapareció de la agenda política en los últimos años sin que nadie diera una explicación de cuándo y por qué había terminado la transición o si ella era un estado permanente del país.

A nuestro juicio, el concepto de transición servía para justificar las acciones políticas de los gobiernos de la coalición de centro izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, constituida principalmente por la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, Partido por la Democracia, y Partido Radical Social Demócrata, que podía argumentar que ciertas reformas o avances en los diversos campos o las demandas sociales, debían morigerarse porque se estaba en transición y no podían hacerse pues había límites, el principal de los cuales era, sobre todo al comienzo, la posibilidad de una regresión autoritaria. Por su parte, la oposición de derecha ejercía su poder de veto exigiendo que se tomaran decisiones de consenso y se respetaran los “acuerdos de la transición”. Lo cierto es que cualquier análisis serio muestra que no había posibilidad de regresión autoritaria, la que se canceló cuando Pinochet intentó un golpe la noche del Plebiscito de 1988 y fracasó. Por otro lado, si de lo que se trataba era de superar la

democracia incompleta o semisoberana, pese a los progresos alcanzados, la transición no habría terminado hasta hoy.

De modo que se debe distinguir el período propio de transición que hemos aludido y el proceso más amplio de democratización política que incluye al anterior. Y ello permite, a su vez, entender la diferencia entre términos que se han confundido como “transición pactada” y “democracia de consensos”. El concepto de pacto aludiría al período que hemos llamado de transición. En términos estrictos no es correcto de hablar de transición “pactada” porque, tanto el mecanismo del plebiscito que la desencadena como las negociaciones entre gobierno y oposición en torno a modificaciones institucionales que culminan en el Plebiscito de julio de 1989 para facilitar la realización de elecciones prevista por la Constitución en el caso que perdiera Pinochet el plebiscito de octubre de 1988, no son estrictamente un pacto sino una imposición de un mecanismo y acuerdos adaptativos a un diseño que no cabía discutir ni negociar. El uso del concepto transición pactada parece servir ideológicamente a todos, tanto a los críticos de la transición para mostrar sus debilidades y su carácter “entreguista” frente a una dictadura con la que se pacta, como a los partidos de la Concertación para valorar el haber conseguido el acuerdo conseguido para democratizar el país, y también a los partidarios de la dictadura para mostrar su disposición democrática.

Lo mismo puede decirse del concepto democracia de los acuerdos o de consensos, que se aplica más a la acción de los gobiernos democráticos y su relación con la oposición y que partidarios de unos y otros añoran de tiempo en tiempo y piden volver a ello. El concepto clásico de democracia de consensos alude a acuerdos fundamentales sobre el orden socioeconómico y político de una sociedad entre sus actores principales y tiene como uno de sus componentes básicos, aunque no exclusivamente, el consenso constitucional (Garretón, 2014). En nuestro caso, no solo no hubo consenso constitucional sino que en ninguno de los campos fundamentales de la vida social (derechos humanos, modelo socioeconómico, sistema político y administrativo, etc.) hubo consensos: solo hubo acuerdos adaptativos y elitarios, en general entre dirigentes de partidos de gobierno y de oposición, y políticas de gobierno que no contaban con el acuerdo de la oposición sino con vetos a ellas. Por lo que si bien se disminuían algunos rasgos autoritarios o neoliberales, al mismo tiempo se consolidaban los principios fundamentales del orden socio económico que no habían sido objeto de debate ni de consenso.

Puede decirse que todo lo anterior era inevitable, lo que merecería una discusión por cuanto si las orientaciones y políticas son las únicas posible se elimina la esencia misma de la política que es la discusión

sobre lo posible y quedaría por resolver quien define los límites de lo posible. Pero ello no permite calificar la transición o la democratización política en Chile como “ejemplares”. Si algo hubiera que rescatar como ejemplar en estos procesos son lo ya señalado respecto de la capacidad de la oposición a la dictadura de revertir un mecanismo ideado por ésta para perpetuarse y, respecto de la democracia misma, la constitución de una coalición de gobierno que abarcaba a casi toda esa oposición y que expresaba en los primeros momentos a vastos y mayoritarios sectores sociales.

Hemos dicho que esta temática de pactos y consensos ha sido recurrente durante estos treinta años y muchas veces ha sido la derecha la que la ha reivindicado. También la reivindican sectores dirigentes de la Concertación. En cambio, desde algunos sectores de ésta y del resto de la izquierda se desarrolló una crítica muy significativa, denunciando su carácter elitista y cupular y la ausencia de debate público, lo que también está en la base de la crítica de los sectores sociales que se han movilizado en este período. Especialmente importante en esta materia fueron las movilizaciones estudiantiles y de otros actores en 2011 y 2012, que llevaron a muchos a hablar del término de los consensos establecidos en los noventa y de la necesidad de un nuevo pacto social que incluyera un nuevo orden constitucional. De alguna manera ello está presente en el programa del segundo gobierno de Bachelet. En el año 2018 se vuelve a hablar de ello ante la evidencia de una crisis institucional. El gobierno de Piñera inaugurado ese año ha llamado a la oposición a consensos nacionales en torno a elementos considerados cruciales de su programa. Las críticas que hemos hecho a la que se llamó política de los consensos y el hecho que se trata de acuerdos específicos y elitarios, no quitan que tales acuerdos, en los primeros años de la democratización política, si bien “cupulares”, eran hechos por actores que representaban parte importante de la sociedad. Eso ya no es así como lo muestran las encuestas de opinión y la abstención electoral, por lo que no hay ni problemática consensuada en torno a las cuales puedan hacerse los acuerdos ni tampoco actores representativos de la sociedad para realizarlos.

### **3. LAS HERENCIAS DE LA DICTADURA Y LA DEMOCRACIA CHILENA**

En otras ocasiones hemos señalado (Garretón, 1995) que la democratización política en Chile desde el momento de término de la dictadura tuvo tres rasgos principales que la distinguen de los otros casos en América Latina, especialmente en el Cono Sur político, caracterizados todos ellos, incluido Chile, y aunque el término se preste a confusiones, como democracias neoliberales (Drake, 2009).

La primera de ellas es que se trata del caso con la mayor presencia de enclaves autoritarios, es decir, de rasgos o elementos propios de una dictadura y régimen autoritario civil militar, que se trasladan al régimen democrático que le sucede y que impide su carácter plenamente democrático (Garretón, 2000). Estos enclaves, que no deben confundirse con la herencia socioeconómica a la que nos referiremos más adelante, abarcan el plano institucional, ético-simbólico y actoral.

En el plano institucional, hablamos de normas y leyes que generan restricciones autoritarias al ejercicio de la democracia. En realidad la democracia chilena que se inaugura en 1990, fue un régimen diseñado desde la dictadura para asegurarse que las transformaciones realizadas durante su vigencia no fueran alteradas por mayorías opositoras a ellas. Así, el sistema electoral binominal para las elecciones parlamentarias, que aseguraba el poder de veto de la minoría opositora de derecha, los quórum supra mayoritarios para los temas claves, el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Constitucional, los Senadores designados, entre los principales mecanismos, y especialmente la Constitución impuesta en el plebiscito fraudulento de 1980 imposible de reformar en sus aspectos sustanciales, constituían un sólido sistema para asegurar la vigencia permanente de una Constitución elaborada para mantener un determinado orden socio económico y político construido en los diecisiete años de dictadura. En el plano ético simbólico el legado de la dictadura en materia de represión y violación de derechos humanos, también cristalizado en un sistema normativo e institucional, como los tribunales de aquella época, se expresó entre otros elementos principalmente en un clima de impunidad, con acuerdos entre los actores de la represión, que buscaba hacer de la democracia un sistema que garantizara el silencio, el olvido y que limitara la voluntad popular en materia de esclarecer la verdad y hacer justicia. El enclave actoral estaba constituido por aquellos sectores que fueron claves durante la dictadura y que intentaban defender el legado. Se trata de actores como los militares o partidos como la UDI (Unión Demócrata Independiente, partido creado como continuador del legado de la dictadura) cuya función en democracia era mantener vigente todas las medidas de la dictadura y oponerse a cualquier reforma que, en esta materia, intentaran los gobiernos democráticos.

La primera cuestión que se le planteaba a la coalición gobernante era cómo enfrentar estos enclaves en el entendido que no se había logrado la democracia plena y por ello se hablaba de transición. Y la estrategia elegida explícita o tácitamente fue no enfrentarlos en conjunto sino que resolver parcialmente cada uno de ellos, para lo cual, cuando no se contaba con la mayoría suficiente en el Parlamento se establecían los acuerdos con la oposición lo que le daba el sello

inevitable de parcialidad. Si bien, muchos de estos enclaves se fueron debilitando con el tiempo y otros eliminando, no puede hablarse de una democracia plena a lo largo de los treinta años.

En el plano institucional, desde el inicio del período que se abre con el plebiscito de 1988, la coalición opositora a la dictadura en la que participaban prácticamente todas las fuerzas políticas, con la excepción del PC y que para el Plebiscito se denominó Concertación de Partidos por el NO y, luego de él, Concertación de Partidos por la Democracia, buscó terminar con estos enclaves, pero en las negociaciones con la dictadura, se consiguieron solo un cambio en la composición del Senado limitando el número de senadores designados, y otros aspectos. Pero el sistema binominal que garantizaba que ninguna reforma importante se pudiera hacer, el papel del Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, los quórum supra mayoritarios y sobre todo la intangibilidad de la Constitución de 1980, entre otros aspectos, quedaron intactos o con modificaciones muy poco significativas. A los 15 años de la recuperación democrática se hace una reforma constitucional de mayor envergadura bajo la promesa que se estaba ante la Constitución del siglo XXI y quedaba atrás la de Pinochet, sin embargo el sistema binominal perduró hasta 2017, es decir durante más de quince años el Parlamento tuvo una composición que aseguraba el veto de la minoría de derecha, en gran parte heredera del legado de la dictadura militar. Y después de treinta años del Plebiscito de 1980, sigue rigiendo la Constitución impuesta por aquella dictadura y mecanismos como los quórum supra mayoritarios o las atribuciones del Tribunal Constitucional, funcionando de hecho como tercera cámara, impiden la expresión de la voluntad popular. En este sentido la Constitución de 1980 suma a su carácter de enclave institucional, una dimensión ético simbólica. En síntesis, la superación de parte significativa de los enclaves institucionales ha sido tardía y limitada y ello ha significado una democracia de baja calidad.

Algo semejante ha ocurrido con el enclave propiamente ético simbólico o relativo a la impunidad respecto de los crímenes y violaciones de derechos humanos bajo la dictadura. Gran parte de lo avanzado en esta materia se ha debido al papel jugado por las organizaciones de las víctimas y los activistas y defensores relacionados con ellas, así como las organizaciones eclesíásticas. Pero tampoco debe desconocerse el papel jugado por los gobiernos de la Concertación, en respuesta a las anteriores, desde el hito principal que fue el Informe Rettig sobre Verdad y Reconciliación en el gobierno de Patricio Aylwin (limitado a la situación de ejecutados y detenidos desaparecidos), pasando por la Mesa de Diálogo entre civiles y militares bajo el gobierno de Frei Ruiz

Tagle, la Comisión Valech sobre Detenciones y Torturas en el gobierno de Lagos, el Museo de la Memoria y la segunda Comisión Valech en el gobierno de Bachelet (Garretón, 2014). A ello hay que agregar las políticas de reparación, el enjuiciamiento y prisión de muchos de los responsables. Es muy probable que, con la excepción del informe Rettig, los avances más significativos no hubieran ocurrido sin la detención de Pinochet en Londres en 1998, que cambió el clima en esta materia y que implicó una nueva actitud del Poder Judicial, lo que se ilustra en parte con el procesamiento de Pinochet y la detención y condena del ex jefe de la DINA, a lo que hay que agregar un primer atisbo, con cierta ambigüedad, en 2003, de reconocimiento por parte de las Fuerzas Armadas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, lo que no significó, sin embargo, a treinta años del golpe militar la ruptura del secreto militar en esta materia. Solo al celebrarse los treinta años del golpe apareció una conciencia generalizada, al menos en las elites y con importantes excepciones, que independientemente del contexto y lo que algunos consideran los aspectos positivos de la dictadura, de la inaceptabilidad de las violaciones de derechos humanos y al cumplirse los cuarenta años de dicho golpe fue, como hemos dicho, este mismo el que apareció como objeto de crítica y como crimen inexcusable.

El innegable avance conseguido en el campo de este enclave de la dictadura en la democracia chilena, a veces, ha sido visto con demasiado optimismo por sectores de la Concertación, sin hacer hincapié en que dicho avance tomó demasiado tiempo, dejó sin resolver la mayoría de los casos de desaparecimientos y ejecuciones, mantuvo el secreto militar, no superó integralmente el clima de impunidad, generando falta de confianza en los gobiernos y en la justicia y reproduciendo la división en la sociedad. Ello tiene su expresión simbólica en que las máximas autoridades que dirigieron el golpe militar y los crímenes cometidos por ellos en el poder nunca fueron condenadas, tampoco hubo un enjuiciamiento y castigo al mundo civil que respaldó ayudó o encubrió estos crímenes. Y, como dijimos al inicio, el acto mismo del golpe militar y el intento de homicidio o magnicidio que culminó en el suicidio del Presidente Allende no fue nunca juzgado y castigado. La impunidad en este punto es la madre de todas las otras y funda para varias generaciones la división de la sociedad y la escisión radical de la memoria colectiva. Todo lo cual, aunque en una situación muy diferente a la de hace treinta años, no permite hablar de una tarea cumplida porque traslada la cuestión de la justicia y la reconciliación al paso del tiempo y a futuras generaciones, asemejando esta materia a lo ocurrido con el pueblo mapuche: se trata de una llaga que pasa a ser constitutiva de la sociedad y que genera una memoria

escindida que hace imposible la aceptación de unos por los otros y que se convierte en un componente imborrable de su ADN colectivo.

Respecto del enclave actoral expresado, como hemos dicho en el pinochetismo político, ya fuera en el plano partidario en la UDI y en el plano militar en los núcleos más vinculados a la dictadura, cabe señalar, si bien es cierto que han ido perdiendo poder y que en la derecha se han ido haciendo dominantes los sectores más democráticos, el núcleo dirigente de la UDI, más allá de los cambios en sus declaraciones de principios formales, sigue siendo un baluarte de la defensa y reproducción de los enclaves institucionales y ético simbólicos. El uso por parte de sectores de derecha del Tribunal Constitucional le permite mantener un cierto poder de veto para evitar las transformaciones de las estructuras e instituciones legadas por la dictadura. En cuanto a las Fuerzas Armadas, es posible afirmar que a partir de ciertas reformas constitucionales que les quitaron intervención en campos e instituciones más directamente políticas y de los reconocimientos ambiguos mencionados sobre su responsabilidad en las violaciones de derechos humanos fueron perdiendo su carácter de poder fáctico en la sociedad, pero conservaron este aspecto respecto de si mismas, no siendo penetradas por los criterios democráticos en cuestiones cruciales como su formación, manejo discrecional y sin control de sus recursos, y no efectiva al poder político, constituyéndose en lo que se ha llamado un dominio reservado o modelo de enclaustramiento (consagrado, en términos excepcionales si se analiza comparativamente, como un poder del Estado por la Constitución), con efectos, hechos públicos los años recientes, de corrupción institucional y abusos de poder.

En síntesis, no puede desconocerse a la vez el gran avance en el debilitamiento de los enclaves autoritarios y también que ellos no han sido eliminados del todo. Si la democracia chilena no cumplía hasta mediados de la primera década del siglo XXI con los estándares propios de un régimen democrático, a los treinta años del Plebiscito que inauguró un proceso de recuperación democrática, ella puede ser calificada como una democracia de baja calidad básicamente por la presencia de poderes fácticos y mecanismos institucionales que impiden la plena realización de la voluntad popular y también por la ruptura entre política y sociedad que analizaremos más adelante.

#### **4. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO**

Una segunda particularidad del caso chileno, en el marco de las transiciones democráticas del Cono Sur, es que a diferencia de todas ellas heredó no una crisis económica como fueron los otros casos sino la implantación de un modelo socioeconómico y cultural de carácter

neoliberal, de modo que prácticamente todos los ámbitos de la vida social quedaron marcados por las reformas impuestas por la dictadura (Garretón, 2014). Ello dejaba planteado que los gobiernos que resultaran de la transición tendrían como tarea no solo la superación de los enclaves autoritarios a que nos hemos referido, sino también la del legado socioeconómico. Por cierto que los enclaves autoritarios institucionales y actorales que hemos mencionado constituían uno de los principales obstáculos a esta tarea y ello se ha mostrado a lo largo de estos treinta años, entre otras cosas porque el marco constitucional había sido creado para asegurar la continuidad de dicho orden (Atria, 2013). Pero también hubo un problema en el interior de la coalición gobernante, donde predominaron desde el inicio sectores pragmáticos cuya política era principalmente superar los déficit más salientes como la pobreza (recordemos la frase célebre de un ministro “los pobres no pueden esperar, la igualdad sí”) con la visión que cualquier reforma más profunda del modelo heredado significaría la oposición de los sectores dominantes con la desestabilización consecuente y la pérdida de crecimiento económico, lo que a su vez redundaría en la crisis política y la regresión autoritaria (Boeninger, 1997, 2007). Si había o no un cierto encantamiento por parte de ciertos sectores en los gobiernos de la Concertación con algunos aspectos del modelo económico y que por la tanto la opción elegida de negociar dentro de los límites del modelo era no solo necesaria sino deseable, ha sido una cuestión ampliamente discutida (Garretón, 2012). Lo cierto es que esta visión de corregir sin superar el modelo económico social fue la política predominante. Durante los primeros años las críticas internas, no así las que provenían de la izquierda de fuera de la Concertación, fueron tímidas y en todo caso acalladas por esta visión predominante. El éxito político y económico de la coalición gobernante era indiscutible. Es a partir de la primera crisis económica, de la primera baja en las elecciones y de los estudios sobre el “malestar de la modernización” y la “anatomía de un mito” (PNUD, 1998; Moulian, 1997), en los años 1997 y 1998, que va a emerger el debate central de todo el período junto con lo que fueron aquellos sobre derechos humanos y enclaves autoritarios, marcado por lo que se llamó la disputa entre “autoflagelantes” y “autocomplacientes”, referido a la cuestión de administración del modelo heredado de la dictadura vs su superación (Cfr. Menéndez y Joignant, 1999).

Es evidente que los gobiernos de la Concertación no fueron meros administradores de un modelo, sino que introdujeron correcciones importantes que llevaron una transformación profunda de las condiciones de vida de los chilenos, especialmente de los sectores populares como lo mostraban los datos del Censo del 2002 (INE, 2002). Pero

también es cierto que muchos aspectos de estas reformas y el modo cupular como se hicieron, contribuyeron a consolidar y a legitimar un modelo que fue criticado radicalmente en la época de la dictadura, y en algunas de ellas, como por ejemplo en el plano educacional, junto a expansiones significativas de la matrícula, se profundizó el carácter subsidiario del Estado. La contradicción estriba en que se generaban mayores aspiraciones y se mejoraban las condiciones de vida, pero se mantenían desigualdades que se hacían insoportables y frustraban expectativas que el mismo progreso había creado, al mismo tiempo que se concentraba la riqueza y el Estado no podía asegurar su rol dirigente. Los gobiernos de la Concertación terminaron por ver solo el lado positivo de lo que habían avanzado y no fueron capaces, pese a sus múltiples “cónclaves” y “cumbres” dirigenciales de los partidos, de una transformación profunda y plantear nuevas metas.

A ello hay que agregar el carácter de la conducción política de estas transformaciones, y del marco político institucional en que esto se hacía, marcadamente elitario o cupular con partidos que cada vez giraban principalmente en torno al poder y con menor proyección en la sociedad misma, sus actores emergentes y las nuevas generaciones. La expresión masiva de los descontentos aparecieron en el último gobierno de la Concertación, el primero de Michelle Bachelet, con movilizaciones, entre otras, de los estudiantes secundarios y los trabajadores subcontratistas del Cobre, que combinaban demandas específicas con cambios más profundos y estructurales en el campo socioeconómico e institucional. Este descontento que significó por primera vez un desprestigio de la Concertación y su división con la creación de un partido por parte de un sector escindido de ella (el PRO), llevó al triunfo de la coalición de derecha con su candidato Sebastián Piñera. Durante el primer gobierno de derecha (2010-2014) en todo el período la crisis se hace evidente con las movilizaciones masivas, especial aunque no exclusivamente estudiantiles, entre 2011 y 2012 (Garretón, 2014). Si bien es cierto que estas movilizaciones expresan claramente la demanda por un cambio del modelo económico social y del marco político constitucional, el apoyo masivo a ellas estaba atravesado también por demandas en una línea que apunta a aspiraciones individuales. Se instalaba así el debate en torno a si la cuestión era profundizar aún más el modelo socioeconómico para satisfacer las aspiraciones de los sectores medios emergentes o si de lo que se trataba era de su superación.

El segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) se ubicó en el sentido fundacional de las movilizaciones y las transformó en su programa de gobierno. Se trataba del primer proyecto histórico de la coalición después del proyecto original de la Concertación de terminar con la

dictadura: superar los enclaves autoritarios y corregir el modelo económico social, aunque este aspecto se hubiera diluido como hemos indicado. Precisamente es este el elemento central del proyecto encabezado por Bachelet, la superación del modelo a partir de las demandas recogidas de las movilizaciones (reforma tributaria, educacional y nueva Constitución). Pero a estas alturas la Concertación derrotada en las elecciones de 2010 no era ya la coalición dotada de la épica y la capacidad transformadora y buscó ampliarse a través de la incorporación del Partido Comunista, en el que había algunos de los liderazgos del movimiento estudiantil que ingresarán al Parlamento en las elecciones de 2014, conformando la Nueva Mayoría. Con ello es cierto que se generaba la más amplia coalición de centro izquierda de la historia política del país, pero por un lado ya no tenía la cohesión en torno a este nuevo proyecto histórico y algunos de sus partidos simplemente no creían en ello. Por otro lado, una coalición de partidos, por amplia que fuera en su espectro y mayoritaria electoralmente, ya no era capaz de representar a la sociedad como lo habían sido los partidos y la coalición que había instalado los gobiernos democráticos al término de la dictadura militar (Garretón, 2017 a; 2017b).

Tanto la oposición agresiva de la derecha al programa de Bachelet, pues veían en él la posibilidad de refundar el modelo socioeconómico y cultural, dejando atrás lo que hemos denominado la sociedad post pinochetista (Garretón, 2007) a través de las reformas señaladas y otras en el campo de las libertades, como problemas internos de la Nueva Mayoría en que la Democracia Cristiana se apartaba del espíritu de las reformas estructurales y las debilidades del liderazgo presidencial empantanaron el proceso de reformas. Hubo, sin embargo, importantes avances como el término del sistema binominal, la reforma tributaria, las reformas educacionales que apuntaban, entre otras medidas, a terminar con el lucro en ella, a generar gratuidad en la educación superior y a fortalecer la educación pública y también las reformas que buscaban superar los problemas de corrupción y mejorar la calidad de la política.

Pero la ruptura de la coalición en la elección de 2017 y su derrota a manos de la coalición de derecha encabezada nuevamente por Sebastián Piñera, cuyo programa planteaba como cuestión central revertir las reformas del gobierno de Bachelet, puso término al proyecto de superación del orden económico social “post pinochetista” liderado por la Nueva Mayoría. En dicha elección surge una nueva coalición política (Frente Amplio) conformada por grupos constituidos principalmente al calor de las movilizaciones de los últimos años y que se plantea como la alternativa a la centro-izquierda, descartando la alianza con el centro y compitiendo con la izquierda representada

por socialistas o comunistas. Sus resultados electorales en la primera vuelta presidencial, con porcentaje de 20%, y en las elecciones parlamentarias eligiendo un número significativo de representantes, lo posicionan como un referente de importancia para el futuro.

## **5. CONCLUSIÓN: POLÍTICA Y SOCIEDAD**

Hemos aludido a tres particularidades del caso chileno en el marco de las denominadas transiciones del Cono Sur y nos hemos referido a dos de ellas: los enclaves y la herencia de un modelo socioeconómico. Precisamente, la tercera analizada en el último párrafo, y probablemente su rasgo más positivo, es la conformación de una coalición gubernamental, la Concertación, que alcanzó a casi toda la oposición a la dictadura, con la excepción del Partido Comunista, cuyo eje era la alianza demócrata cristiana y socialista, o si se quiere, centro e izquierda, junto a otros partidos. Cabe recordar que ambos polos de esa alianza se enfrentaron muy fuertemente en la década del sesenta y, sobre todo, durante el gobierno de la Unidad Popular y su alianza fue fruto de un largo y complejo proceso durante la dictadura. Pero la Concertación no fue solo una coalición política, sino que era a la vez la expresión de una mayoría social. Esta imbricación entre lo social y lo político o, si se quiere, este sujeto político social, una de las coaliciones de más larga duración en América Latina, fue, como hemos indicado, sin duda exitosa en términos electorales (cuatro gobiernos sucesivos y uno posterior en que la coalición se amplió al Partido Comunista) y respecto de la democratización y modernización de su sociedad.

Probablemente la razón principal de este éxito radique tanto en el aspecto político (alianza entre partidos de centro e izquierda) como en la dimensión social de lo que hemos llamado imbricación entre lo político y lo social, rasgo que pese a las dificultades se mantuvo en la época de la dictadura. Y precisamente el término de la época de los gobiernos de la Concertación se deba buscar en tres elementos que hemos sugerido en estas páginas. Por un lado, en el plano estrictamente político las dificultades de la Democracia Cristiana para aceptar una coalición en que no fuera hegemónica y la ausencia de sectores significativos de la izquierda, ya fuera el Partido Comunista, o sectores que se escindieron o nuevos grupos de izquierda. En segundo lugar, la ausencia de un proyecto consensuado que fuera más allá de la democratización política y social y de la modernización dentro del marco neoliberal. En tercer lugar, y ello es de la mayor importancia, la desaparición del sujeto político social propio de las últimas décadas y la emergencia de sectores sociales que difícilmente pueden ser considerados un nuevo sujeto social aunque se apele permanentemente

a ellos bajo la denominación de nueva clase media o más dubitativamente sectores medios emergentes o ciudadanía empoderada. Tales apelaciones ocultan la falta de cohesión entre tales sectores y la ausencia de proyectos que no sean la suma de demandas individuales o corporativas y de referentes políticos estables que los representen (Ruiz, 2019).

A modo de conclusión, a la época de confrontación entre un proyecto de democratización por parte de la centro-izquierda y uno de mantenimiento de los diversos legados de la dictadura por parte de la derecha, en la cual se realizó una profunda transformación de la sociedad chilena, le siguió un intento de superación del modelo económico social heredado con una fuerte oposición de la derecha, que obtuvo avances parciales. Hoy estamos frente a la ausencia de proyectos políticos de largo alcance y con la disolución de los vínculos clásicos entre política y sociedad o actores sociales (Garretón, 2016). La reconstitución o recreación de estos vínculos no reproducirá la fórmula clásica de imbricación sociopolítica en Chile. El nuevo ciclo de la política chilena, si lo hay, no se caracteriza por la presencia de proyectos históricos ni de sujetos político sociales con vocación hegemónica. Lo más probable es la mantención de la distancia entre política y actores sociales y volatilidad electoral que impiden hablar de giros de cierta estabilidad hacia uno u otro lado.

El proceso de reconstrucción de los lazos entre política y sociedad, de sujetos políticos sociales con proyectos históricos constituye el núcleo problemático de la política chilena y ello es de largo alcance.

## **6. POST SCRIPTUM: EL ESTALLIDO SOCIAL DE OCTUBRE DE 2019 Y ¿UNA NUEVA ERA POLÍTICA?**

Terminábamos el artículo sobre los 30 años de Plebiscito de 2018 y un cierto balance de los últimos treinta años de la recuperación democrática en Chile, cerca de la mitad del segundo gobierno de Sebastián Piñera, haciendo ver que si había un nuevo ciclo en Chile, ello sería de largo alcance porque significaba reconstruir los lazos entre política y sociedad, cuya ruptura, como indicamos, había sido evidente en los últimos años.

El 18 de octubre de 2019, se produce una de las más grandes movilizaciones de la historia de Chile, a las cuales se ha llamado el “estallido social”, “Chile despertó”, la “primavera de Chile”, entre muchas otras denominaciones que apuntan a señalar tanto el aspecto sorprendente como las dimensiones masivas y profundas de lo ocurrido desde ese día. Más allá de la euforias de las denominaciones es evidente que estamos frente a una insurrección, revuelta, rebelión o como se le quiera llamar. No ante una revolución, término que solo puede usarse

metafóricamente para indicar la profundidad del vuelco y los posibles efectos a futuro. Una de las particularidades de la situación, precisamente, es que en el origen de la situación no hay un grupo determinado que tenga un programa para sacar del poder a otro y organizar un nuevo orden socioeconómico y político, o un nuevo Estado. Lo que sí hay es, a la vez un rechazo radical del orden existente, una protesta que abarca múltiples dimensiones con el denominador común, a la vez, del rechazo a un orden social que se considera fundamentalmente desigual y abusivo y a todos los actores y formas institucionales de la política. Por supuesto, aunque se trate de sentimientos generalizados en la opinión pública, ello varía en intensidad según de qué actores y sectores sociales se trate y también es cierto que hay sectores beneficiados con la política de los últimos años y otros de acuerdo con sus lineamientos generales aunque puedan hacer críticas parciales, que no forman parte de este verdadero clima de la época. Lo que parece importante resaltar, entonces, es que hay causas de trasfondo en estas movilizaciones, que los acercan más a un movimiento y causas más inmediatas que están presentes en su dimensión de estallido, y desde una perspectiva sociológica estas dos dimensiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de cualquier análisis de lo ocurrido y de las salidas políticas e a esta crisis. Dicho desde una perspectiva más politológica, la cuestión es que estamos sin duda frente a una coyuntura crítica, pero cuya perspectiva de restauración, de continuidad o de ruptura es aún difícil de predecir.

El trasfondo mencionado es el que hemos desarrollado en el artículo respecto de la dificultad de Chile de culminar lo que se ha llamado su transición democrática con la transformación del orden económico social heredado de la dictadura y el modelo político institucional que lo reproduce. Hay también el trasfondo más global de la crisis de la democracia, legitimidad de las instituciones y explosión de la ciudadanía que afecta casi todas las sociedades y que se redefine para el caso chileno con el contexto señalado.

Como en otras partes existen detonadores particulares para cada caso, normalmente ligados a algún problema condensador de la vida cotidiana como es el transporte y sus precios, o cualquier otro. A partir de ello se sucede como bola de nieve la agregación de demandas particulares y de nuevos sectores que se incorporan a la protesta. Y en general los gobiernos no ven las problemáticas de fondo, terminan retirando las medidas que hubieran ocasionando las protestas y el conflicto parece resuelto hasta un próximo estallido. En el caso chileno fue el alza de pasaje del metro el detonador, pero la penetración profunda del trasfondo mencionado (“no son treinta pesos, son treinta años”) que provocaba el rechazo al abuso y la desigualdad, la total

incompetencia del gobierno para entender la situación, la no aceptación de ninguna mediación política por parte de los sectores movilizados y la perplejidad del mundo político, la violencia ejercida por el gobierno, el espacio generado para acciones delictuales que paradójicamente eran condenadas aunque son las que obligaron al gobierno a cambiar su agenda; la ausencia de algún actor conductor del conjunto de los sectores movilizados, entre otros factores, contribuyeron a mantener las movilizaciones y profundizar la deslegitimación institucional.

Una crisis social y política de esta magnitud, con efectos económicos que se hacen presentes pero que probablemente se acentuarán, requiere una salida política de fondo. El primer atisbo de ella es la apertura de un proceso constituyente que a través de un plebiscito decida sobre la necesidad de una Constitución y los mecanismos de elaboración, en el que se incluye una Asamblea Constituyente (independientemente del nombre que se le dé). Pero este proceso de reconstrucción de las relaciones entre política y sociedad no será legitimado si a la brevedad no se toman medidas socioeconómicas que apunten en el sentido de satisfacer demandas inmediatas y que tengan un carácter estructural de generar un nuevo modelo económico y social, es decir que hagan realidad a los ojos de la población que Chile realmente cambió.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atria, F. 2013 *La Constitución tramposa* (Santiago: LOM).  
Boeninger, E. 1997 *Democracia en Chile* (Santiago: Editorial A. Bello).  
Boeninger, E. 2007 *Políticas Públicas en Democracia* (Santiago: Uqbar Editores).  
Drake, P. W. 2009 *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, (1800-2006)* (s/d: Stanford University Press).  
Garretón, M. A. 1995 *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (México DF/Santiago: Fondo de Cultura Económica).  
Garretón, M. A. 2000 *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo* (Santiago: LOM).  
Garretón, M. A. 2003 *The incomplete democracy. Studies on politics and society in Latin America and Chile* (s/d: North Carolina University Press).  
Garretón, M. A. 2007 *Del post-pinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y Política en el bicentenario* (Santiago: Arena Abierta/Debate/Random House).

- Garretón, M. A. 2012 *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile* (Santiago: El Desconcierto).
- Garretón, M. A. 2014 *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social* (Santiago: LOM).
- Garretón, M. A. (coord.) 2016 *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (Santiago: LOM).
- Garretón, M. A. 2017a “El proyecto de transformación y la crisis político-institucional de la sociedad chilena. El gobierno de Bachelet entre 2014 y 2016” en Arquerros, C. e Iriarte, Á. (eds.) *Chile y América Latina. Crisis de las izquierdas del siglo XXI* (Santiago: Universidad del desarrollo/Instituto Respublica).
- Garretón, M. A. 2017b “Chile: el entrampamiento del proyecto refundacional y los desafíos del progresismo” en Ominami, C. (ed.) *Claroscuro de los gobiernos progresistas: ¿fin de un ciclo histórico o proceso abierto?* (Santiago: Catalonia).
- Garretón, M. A. y Garretón, R. 2010 “La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 30, N° 1.
- Huneus, C. 2014 *La democracia semisoberana* (Santiago: Taurus).
- INE 2002 *Censo de 2002. Síntesis de resultados* (Santiago: INE).
- Menéndez, A. y Joignant, A. (eds.) 1999 *La Caja de Pandora. El Retorno de la Transición Chilena* (s/d: Planeta/Ariel).
- Moulian, T. 1997 *Chile actual anatomía de un mito* (Santiago: LOM).
- PNUD 1998 *Las paradojas de la modernización* (Santiago: PNUD).
- Ruiz, C. 2019 *La política en el neoliberalismo* (Santiago: LOM).

