

Política y sociedad en Chile. Una mirada desde el Bicentenario

Manuel Antonio Garretón*
Universidad de Chile
Universidad Diego Portales

Abordaremos el tema que se nos ha encomendado, la dimensión política de la diversidad y el pluralismo en la sociedad chilena en el Bicentenario, a través de una reflexión sobre lo que ha sido el sistema político en el último siglo, resaltando sus rupturas y continuidades a partir de dos ideas o hipótesis centrales que nos permiten compararlo con la situación actual.

La primera se refiere al cambio del papel de la política y el sistema partidario a lo largo del período que va del Centenario al Bicentenario de nuestra Independencia. Luego de una etapa de descomposición y recomposición, que dura hasta la década de 1930, la política, principalmente a través del sistema partidario, fue la forma básica de constitución de nuestra sociedad durante el siglo XX. En otras palabras, y retomando conceptos desarrollados hace ya varios años, la columna vertebral de la sociedad chilena fueron la política y el sistema partidario (Garretón, 1983). Hoy estamos en una época en que esto ya no es más así: no es la política, para bien según algunos o para mal según otros, el principal eje articulador constituyente de actores sociales. Esto plantea como problema central la reconstitución de las relaciones entre política y sociedad, de modo que el país no sea un simple agregado de quince millones de habitantes, o de poderes fácticos, o de grupos corporativos de intereses particulares.

La segunda hipótesis tiene que ver específicamente con la cuestión de la diversidad y el pluralismo y apunta a que, desde una perspectiva política, ella se expresó básicamente a través de la interpretación diferencial de un proyecto histórico de sociedad. Es decir, el pluralismo y diversidad políticos se expresaban en diferentes interpretaciones sobre cómo desarrollar un modelo socioeconómico, todo ello a través del

sistema partidario. Hoy estaríamos en una situación caracterizada por la ausencia de un proyecto histórico, una vez terminada la dictadura y dentro de un régimen de democracia incompleta como el que tenemos. La ausencia de un proyecto histórico hace que las diversidades y el pluralismo se expresen, por un lado, principalmente en la división provocada por la dictadura y, por otro, fuera del campo de lo político o no enraizados en un proyecto histórico, sino a partir de reivindicaciones e identidades, manifestaciones, expresiones de grupos, sectores o categorías sociales particulares, cuyas relaciones con la política son complejas y dificultosas.

I. Características del sistema político del siglo XX

LOS RASGOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA

Se puede caracterizar el período desde comienzos de siglo hasta los treinta, como un ensayo generado a través de procesos de descomposición y recomposición. Acaba de publicarse un libro muy interesante de un joven historiador sobre la historia de la FECH desde 1904 a 1936 (Moraga, 2007), en el que una de las cosas que llama la atención según la descripción del autor es la falta en ese período de un sistema político, puesto que de algún modo había colapsado el sistema oligárquico clásico del siglo XIX, lo que se expresaba en la república parlamentaria. Ello sin que todavía se hubiera implementado, por decirlo así, el modelo político y socioeconómico que lo reemplazaría. A mi juicio, las características del movimiento estudiantil que señala el autor para esos años son extremadamente semejantes a las de los movimientos sociales de hoy en día, y sobre todo del movimiento estudiantil: la existencia de muchos grupos o grupúsculos de distintas tendencias, con expresiones de todo tipo, pero la ausencia de una imbricación con el sistema político nacional, como va a ocurrir a partir de 1936 en el caso del movimiento estudiantil, y yo diría que a partir del 38 a nivel nacional con la estructuración de los actores sociales en torno al sistema de partidos.

Recordemos los rasgos principales del sistema político chileno entre los años 1930 y 1973. En primer lugar, a diferencia de otros países de América Latina, donde fue también la política el elemento fundamental desde los cuarenta en adelante, aquí el sistema partidario fue la di-

mensión constitutiva principal de la acción colectiva y de la dirección estatal. Sociedad y Estado se constituyen y relacionan teniendo como columna vertebral al sistema de partidos. Pero la particularidad, que ha llamado la atención a diversos autores, es que hay una tensión, por un lado, entre un espectro partidario extremadamente inclusivo en lo ideológico, un "paisaje político" completo (Valenzuela, 1996; J. S. Valenzuela, 1995) que va desde la derecha hasta la izquierda y, en cada punto, una o más opciones con un extremado pluralismo si se quiere; y, por otro lado, una muy débil inclusión o participación, que en los años 20 es de alrededor del 5% de la población o menos, y que no llega a más del 30% hasta el año 64 (Nazer y Rosembli, 2000).

Esta tensión muestra, a la vez, el carácter restringido y elitista de la actividad política, pero también su capacidad de inclusión social. Así, las visiones políticas en torno a las cuales se articulan los partidos se condicionan mutuamente con los comportamientos y los actores sociales. Estos últimos entran a un sistema relativamente cerrado de opciones políticas como son los partidos, a una estructura de representación que ya está constituida.

Esto es lo que explica, por ejemplo, que entre 1967 y 1972 se incorporaran al sistema socioeconómico y político, a través de la sindicalización y organización autónoma, más de 200 mil campesinos, y que no se creara un partido de los campesinos. ¿Por qué? Porque todos los partidos organizaron su propia federación campesina para integrarlos. De modo que los actores entraban a un espectro político ya formado. Precisamente el hecho de que existiera un sistema democrático de tipo presidencialista, sin segunda vuelta, con fórmula proporcional desde el punto de vista electoral, les permitía a todos pensar que en algún momento podrían ganar, o, que si no ganaban, al menos consolidaban posiciones. Por lo tanto, el sistema servía porque había visibilidad de inclusión: para un actor social, por ejemplo, la clase obrera y sus sindicatos, tan importante como tener buenos dirigentes sindicales era tener representación parlamentaria. Ello hizo, entonces, que la instancia de actores sociales más politizada tuviera la mayor fuerza, y a nivel de bases, en cambio, los actores sociales fueran muy débiles, ya se tratara

de estudiantes (centros de alumnos versus federaciones), trabajadores (sindicato de fábrica versus sindicato por rama o central) o campesinos (sindicato de fundo versus federación).¹ Y esto es una cuestión, a mi juicio, fundamental para entender lo que es la política en el período de la década de 1940 en adelante.

En segundo lugar, hay que señalar que aquí hay un proyecto histórico que admite diversas interpretaciones de parte de los actores involucrados –interpretación diferencial que constituye el contenido mismo del pluralismo de la época– y que consiste, principalmente, en un modelo socioeconómico llamado “de desarrollo hacia dentro”, con una fuerte intervención del Estado y con un proceso creciente de incorporación económico-social, con la exclusión de dos grandes sectores como son el campesinado, que tiene una representación vicaria a través de la clase terrateniente, y los sectores pobres urbanos, los pobladores, que son una proyección inicial del sector rural que se traslada a las ciudades y que se consolida en el mundo de las “poblaciones”. Es en la década del 60 que se va a producir la incorporación de estos sectores, y ya desde ahí, y no recién en los 90 como señalan algunos autores, se puede hablar de una democracia de masas.

Se trata de un proyecto nacional popular, como hemos dicho, de significativa intervención estatal, con un muy fuerte peso mesocrático –es decir, de las clases medias–, con lo que ello implica cultural (expansión de la educación y empleo públicos, ideología meritocrática) y políticamente (predominio del centro político). En este proyecto de sociedad, la política tiene entonces una doble dimensión: como cemento cultural de aquélla y fuente de sentido de la vida social y, al mismo tiempo, como constituyente de actores sociales. Se trata de una política que es a la vez altamente reivindicativa e instrumental, clientelar según algunos autores, y extremadamente ideológica. La articulación entre ideologismo abstracto y reivindicacionismo concreto es, entonces, uno de los componentes fundamentales de la política chilena hasta el término de este sistema.

Esta caracterización tiene tres consecuencias importantes desde la perspectiva de este trabajo. La primera es la debilidad en Chile de los movimientos populistas e incluso, con la excepción quizás de cierto

sector empresarial, de la expresión corporativa; es decir, el corporativismo o el populismo que fue fundamental en muchos otros países, en Chile se dio en menor medida, salvo en ciertos momentos. Es evidente que hay un componente populista o corporativista en la política, pero se expresan a través de los partidos. No existen como forma principal o como principio constitutivo fundamental fuera del sistema partidario.

La segunda es que no podemos hablar de una sociedad civil autónoma, aunque esto también es materia controversial.² Se trata de una sociedad civil que para existir más allá de las manifestaciones propiamente culturales, especialmente religiosas o esporádicas en torno a grandes eventos, requiere al sistema partidario: prácticamente todas las instituciones y organizaciones de la sociedad están vinculadas a éste mediata o directamente. Así, las dimensiones de la vida social que no definen la centralidad de este proyecto histórico y los actores que la expresan, quedan subordinados a la dimensión política partidaria, lo que ocurre con las dimensiones culturales, religiosas, o de género, etnia, edad y región. Los desbordes independentistas fuera del sistema político partidario que siempre existieron quedaron reducidos a la marginalidad y, muchas veces, contribuyeron, paradójicamente y por reacción, a reforzarlo.

LA POLÍTICA A NIVEL LOCAL³

La imbricación entre lo político y lo social tuvo su expresión también en el espacio local, básicamente a nivel comunal o municipal. Así, puede decirse que la función principal de las municipalidades era ser un campo de acción política electoral que ligaba de manera directa a los partidos con la base social, en una perspectiva de clientelas electorales, por una parte, y por la otra, en la perspectiva fundamental de plataformas orientadas hacia proyectos políticos de envergadura nacional-estatal y no de especificidades locales o regionales.

Es decir, lo que se jugaba en las elecciones de regidores era el apoyo o rechazo a los macro proyectos políticos que estaban en la arena nacional de los partidos, y no a las propuestas específicas en una arena restringida a la localidad, aun cuando los candidatos evidentemente debían tener una cierta presencia y liderazgo en la comuna.

Esta imbricación entre base social y partidos a nivel local se traducía en principio en la heteronomía del ámbito municipal respecto de las directrices ideológicas de los partidos y respecto del gobierno central, que concentraba en sí las atribuciones más importantes concernientes a la comuna. Las candidaturas de regidores eran declaradas por las directivas centrales de los partidos políticos. Complementariamente, el ámbito municipal adoptaba la función de una plataforma electoral para la carrera política, lo cual subraya la tensión fundamental que convertía al Estado en el foco de la acción colectiva.

De esta manera, se producía un proceso contradictorio. Por una parte, la limitación de la autonomía local; por otra, una extensión compleja del sistema político de representación que trasladaba al nivel local no sólo los temas nacionales, sino particularmente una extensión de la representación política, es decir, un nuevo escenario para ejercer el sufragio universal y expresar sus voluntades electorales (A. Valenzuela, 1977).

Desde la perspectiva de los propios partidos políticos, las elecciones municipales funcionaban como indicadores de aprobación o desaprobación del electorado con respecto a las líneas partidarias en el ámbito nacional. Por ello, la intervención de los partidos en el desarrollo local quedaba subordinada a la relación establecida entre el sistema de representación y su electorado. Si bien la municipalidad era concebida como un ente político y no un mero ente administrativo, su rol político se agotaba en esta extensión del sistema de representación. No se concretaron, en cambio, las potencialidades democratizadoras dadas por una vinculación más estrecha con el contexto local, por ejemplo. Por el contrario, lo particular de los contextos locales se perdía en la reducción de la base social a un potencial electorado. También la dimensión de participación social, que se impulsa en los años sesenta con la ley de juntas de vecinos y con el desarrollo de otras organizaciones sociales, será utilizada principalmente como un canal de participación en la política nacional.

Para los partidos de derecha el nivel local también funcionaba como un elemento de control político de clientelas cautivas, especialmente en el sector rural, donde permanentemente se denunciaban presiones electorales de los propietarios rurales o de las autoridades provinciales.

En síntesis, los espacios municipales, jurídicamente autónomos respecto del poder central pero dotados de escasas atribuciones, con una baja capacidad de operación y un financiamiento muy precario, eran entidades de gran importancia en el establecimiento de una base social de legitimidad para el sistema político, donde el protagonismo principal lo tenían los partidos.

POLARIZACIÓN, CRISIS Y DERRUMBE

La década del sesenta se caracteriza por dos fenómenos que contribuyen a exacerbar los rasgos políticos señalados. Por un lado, y en parte como efecto del impacto de la revolución cubana y de las respuestas a ella en América Latina tanto de los sectores conservadores ligados a Estados Unidos como de los progresistas, expresados en las visiones reformistas y de izquierda revolucionaria, se produce la radicalización y profundización del proyecto histórico. En primer lugar, tomó forma en el llamado proceso de "revolución en libertad" del gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei, y luego en la "vía chilena al socialismo" del gobierno de Salvador Allende.

Por otro lado, ello se expresa en la polarización del sistema partidario y su tendencia a la centrifugación en el marco de un aumento significativo de la participación política. En efecto, ambos proyectos mencionados buscan ya sea una reforma profunda, ya sea una sustitución del tipo de capitalismo vigente y la expansión de la democratización social y política, incorporando los sectores excluidos hasta entonces. La expresión principal de esta tendencia fue la reforma agraria, que destruyó la matriz de la hacienda vigente hasta entonces, pero también los procesos de nacionalización de monopolios extranjeros y nacionales. Por su parte, la derecha política, carente durante el siglo XX de un proyecto modernizador y encerrada en estrategias defensivas, a partir de la resistencia y oposición a los proyectos reformista o revolucionario, irá configurando por primera vez en el siglo su proyecto de capitalismo autoritario que se desplegará con el régimen militar (T. Moulian, 1982).

Se pasa así de un esquema político partidario de tipo centrípeto, en que el centro político, expresado en el Partido Radical, juega un rol pen-

dular y moderador entre derecha e izquierda, a un esquema tripolar centrifugo en que el centro es llenado por el partido demócrata cristiano, con un discurso a la vez anticapitalista y anticomunista –transformándose en un centro alternativista que deja su papel pendular o mediador–; la derecha, unificada en el Partido Nacional, esboza su propio proyecto de profundización capitalista con un sesgo autoritario, aunque aún en el marco institucional democrático; y la izquierda comunista-socialista, con grupos escindidos del centro (la Unidad Popular), apuesta a un proyecto socialista radical que vaya más allá del reformismo demócrata cristiano, pero también en el marco democrático.

Se trata de un momento de gran peso de la dimensión ideológica, que va a atravesar todos los sectores sociales y que tiene su expresión mayor en las elecciones de 1970 con el ascenso al gobierno de la Unidad Popular y Salvador Allende. Si este esquema partidario centrifugo y antagonístico en términos de grandes proyectos ideológicos no llegó a una crisis en 1970, es porque existía una legitimidad de los mecanismos institucionales de resolución de conflicto, es decir, como hemos indicado, del régimen democrático.

De modo que el proceso político de los años 1970-1973 tiene una doble lectura complementaria (Garretón y Moulian, 1993).⁴ Por un lado, se trata de una lucha desatada entre un proyecto de transformación socialista y uno de defensa y reacción capitalistas, en los términos que ello era visto hace más de treinta años, es decir, sin duda un juego suma cero. Pero hay algunos actores, como los militares, la Iglesia Católica y la Democracia Cristiana, que no se polarizan inicialmente en ese juego, sino que mantienen sus propias lógicas de acción de acuerdo a sus intereses autónomos de ambos proyectos en disputa. La Unidad Popular intentará neutralizarlos cumpliendo su programa de corte popular y manteniéndose dentro del juego institucional, en tanto la derecha buscará incorporarlos a su estrategia de derrocamiento, en la que contó desde el inicio con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, para la que necesitaba romper la legitimidad institucional.

Y éste es el otro significado del proceso 1970-1973: el progresivo paso a una crisis de legitimidad de los mecanismos institucionales de resolución de conflictos, a los que el gobierno se sujetaba sin dejar por

eso de intentar cumplir su programa con un fuerte apoyo de movilización popular, la que era percibida como una amenaza por los actores de oposición y por las clases medias, hasta entonces los grandes beneficiarios del sistema político. Es a destruir la legitimidad de las instituciones a lo que apunta la estrategia de la derecha, subordinando a ella a la Democracia Cristiana y apelando a las Fuerzas Armada, las que irrumpirán con el golpe que pondrá fin a la democracia y al sistema político establecido desde los años treinta.

Concluamos ahora con tres observaciones sobre el sistema político chileno vigente hasta 1973. En primer lugar, es a través de la política que se vehiculan todos los conflictos de la sociedad, especialmente la política partidaria, por lo que cuando se produce un conflicto central, éste atraviesa todas las instancias, es decir, politiza a toda la sociedad, incluidas las instituciones independientes.

En segundo lugar, la institucionalidad política se revela débil para resolver los conflictos cuando éstos alcanzan un alto nivel de polarización.

En tercer lugar, en la década del sesenta, con el cambio en el esquema partidario, los actores políticos no logran reproducir la alianza entre clases populares y clases medias, expresada en la coalición de centro-izquierda que había permitido la consolidación de un proyecto estatal-nacional-popular, con predominio de un reformismo mesocrático (Garretón, 2000a). El distanciamiento entre estos sectores, expresado en el antagonismo entre dos proyectos de cambio del capitalismo, uno más reformista –vehiculado por la Democracia Cristiana– y otro más radical –encarnado por la alianza socialista-comunista con otros grupos menores, la Unidad Popular– puede ser visto como el espacio de maniobra de los sectores autoritarios de derecha que provocarán la crisis de legitimidad del sistema político para irrumpir a través de los militares con un proyecto de refundación tanto del modelo de desarrollo como de las relaciones entre Estado y sociedad, y de la política misma.

No se puede entender el actual panorama político, generado bajo el régimen militar, sin considerar el aprendizaje traumático que los actores de centro e izquierda harán de la tragedia de la dictadura que se instala en 1973.

II. Dictadura militar y refundación del sistema político

EL PROYECTO DICTATORIAL Y SU LEGADO

Mirada desde hoy, la dictadura militar de Pinochet, que se impuso en el país a partir del golpe de 1973, se nos muestra a la vez como una ruptura efectiva con el sistema político anterior, como un intento fracasado de imponer un nuevo sistema político asociado a un también fracasado proyecto fundacional respecto al conjunto de la sociedad, y como una pesada herencia de sus componentes en el régimen democrático actual.⁵

La ruptura con el sistema político precedente fue realizada, como todos sabemos, a sangre y fuego, descargando un enorme aparato represivo sobre quienes habían apoyado a la Unidad Popular, en primer lugar, y luego sobre cualquier fuerza política, social o cultural que apareciera como opositora. El capítulo conocido como la violación de derechos humanos es, sin duda, la página más negra de la historia de Chile y fue acompañado por la supresión de las instituciones políticas democráticas y por el intento de eliminar toda organización y actividad políticas.

El debate fundamental sobre la dictadura militar, más allá de su carácter represivo y destructor, ha girado en torno a su carácter fundacional. El mito creado ha sido que, si bien las violaciones de derechos humanos constituyeron un sello innegable y definitorio del gobierno militar, éste creó las bases del Chile moderno, y que los gobiernos de la Concertación (coalición de centro-izquierda formada por la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata) habrían administrado este modelo económico, cuyo éxito se debería a las bases sentadas por la dictadura.⁶ Para los sectores de derecha, además, la institucionalidad heredada de la dictadura es la que explicaría la estabilidad política de la que goza el país.

Lo cierto es que en la primera dimensión, la socioeconómica, la dictadura destruyó la economía y acusa una pésima performance en todos los indicadores comparados con períodos anteriores y siguientes, pero sobre todo en cuanto a pobreza, desigualdad, desarticulación de los mecanismos de protección de los sectores populares, desperdicio de los recursos del Estado en gastos militares, corrupción y apoyo a los grandes grupos financieros. En ningún campo, excepto precisamente

el financiero, hubo ningún tipo de modernización; por el contrario, lo que hubo fue desmodernización y regresión en los procesos de democratización social. La apertura de la economía y algunas otras medidas eran exigencias estructurales que cualquier gobierno habría hecho en esas circunstancias, pero ninguno como éste lo habría hecho a tal costo social y humano, y acompañándolo de niveles brutales de represión. Por esto, cuando hablamos del carácter fundacional, ello no se refiere a la calidad del proyecto en ningún aspecto, sino a su radicalidad y profundidad, que consolidaron algunos de sus rasgos como condicionante de cualquier política futura. Pero es precisamente su corrección por parte de los gobiernos de la Concertación lo que explica la parte exitosa del modelo socioeconómico desde los noventa; la incapacidad de ésta de modificar otros aspectos, en cambio, es lo que explica los rasgos negativos, entre los cuales se cuentan, principalmente, la desigualdad y el déficit de regulación estatal.⁷

En lo que concierne a la dimensión política, tampoco hay que confundir la afirmación de un carácter fundacional con una valoración positiva. Aquel se plasmó en la creación de una nueva institucionalidad y, especialmente, en su culminación en la Constitución impuesta en el plebiscito de 1980 y que continúa vigente, aunque se le hayan hecho muy importantes correcciones. Se trataba de fundar un doble sistema político: primero, una proyección por ocho años del régimen militar establecido en 1973; luego, un orden autoritario civil con poder de veto militar de carácter permanente. El mecanismo de paso entre uno y otro era el plebiscito que permitiría que el régimen permanente mantuviera las dos características establecidas en el golpe de 1973: poder personalizado del dictador y sello institucional del régimen. Como se sabe, la oposición a la dictadura transformó este mecanismo en el desencadenante del proceso de transición hacia un régimen democrático, con lo que el proyecto fundacional de aquella fue derrotado.

Pero el fracaso de los modelos socioeconómico y político no quita la marca profunda en la sociedad que los sufrió. Su impronta en la economía y la política sobrevivieron a la dictadura, es decir, están presentes en el Chile de hoy.

Hay, sin duda, una huella moral muy profunda que se expresó en el clima de impunidad que prevaleció casi irrestrictamente hasta 1997 y que, si bien ha disminuido significativamente, no ha desaparecido. Asimismo, la vida política entera de la democracia y de sus actores principales están marcadas por este sello. Sin referirnos aún al plano de la herencia institucional, hay un déficit ético y de legitimidad en una democracia en la que personas o grupos involucrados directa o indirectamente en una dictadura que violó sistemáticamente los derechos humanos participan activamente en la vida pública. Lo más emblemático en esto fue la comandancia en jefe del ejército durante ocho años del ex dictador, pero hay muchos otros sectores que no han saldado su deuda moral y que, entonces, manchan toda la vida política. Esta mancha no puede limpiarse sin un acto de solicitar perdón, lo que no ha ocurrido con sectores de derecha civil, medios de comunicación y poder judicial.⁸ No puede calificarse de ejemplar una transición o democratización como la chilena que perpetúa la impunidad ético-política.

El debate intelectual y académico sobre la política chilena muestra que este déficit ético tiene sus consecuencias en la vida política misma, en el sentido de que las opciones de la ciudadanía están en parte determinadas por la posición frente a la dictadura y por la escisión creada por ella. Puede decirse que, junto al componente institucional, aquí está el aspecto fundacional de ésta en el plano político: se fundó un sistema político cuya principal división está dada por la identificación a favor o en contra de la dictadura. Ello tiene su expresión en que el principal actor de la oposición de derecha en la democracia es uno que se definió a sí mismo como defensor de la "obra" del dictador. Pero, sobre todo, en que el fraccionamiento político principal de la sociedad chilena y el principal predictor de voto siguen siendo la posición frente a la dictadura.⁹ He sostenido que el plebiscito de 1988 puede ser calificado como una elección fundante, en la que se expresa este nuevo fraccionamiento que se sobrepone a los otros previamente existentes: los redefine generando una nueva polaridad en torno al eje autoritarismo/democracia, que forma parte del sustrato político-cultural (lo cultural tiene aquí un significado ético) del voto en el período democrático actual.¹⁰

La herencia institucional de la dictadura chilena es la más fuerte cuando se le compara con los otros países de Sudamérica que vivieron regímenes militares similares (Garretón, 2000a). Es el único caso en que la Constitución de la dictadura militar sigue vigente en democracia, y en el que no ha habido un “momento constitucional” democrático.¹¹ Ya hemos dicho que esta Constitución generaba un orden social autoritario que aseguraba la permanencia de un modelo económico de corte neoliberal, un conjunto de mecanismos que hacía ambos aspectos relativamente intangibles, y un sistema político que aseguraba un empate entre las fuerzas sostenedoras de la dictadura y las fuerzas democráticas que triunfaron en el plebiscito de 1988. Ello principalmente a través del sistema electoral binominal (Huneeus, 2006), pero también a través de un conjunto de mecanismos que reproduce este empate en los diversos campos institucionales. Las diversas reformas que los gobiernos de la Concertación han hecho de la Constitución –principalmente durante el gobierno de Ricardo Lagos–, fruto de complejas negociaciones con la oposición de derecha, que no quiere un cambio del sistema binominal, han limitado, y en algunos casos eliminado, enclaves autoritarios como el papel tutelar de las Fuerzas Armadas. Pero no sólo no han cambiado su núcleo autoritario-neoliberal, sino que, especialmente las últimas mencionadas, contribuyeron a cerrar el debate sobre una nueva Constitución verdaderamente democrática, en la ilusión de estar frente a la Constitución del siglo XXI. De modo que el sistema político chileno post transición presenta la dualidad de una vida democrática de libertades públicas y gobiernos elegidos, pero con un régimen institucional que no puede ser caracterizado como democrático.¹²

En términos de actores y procesos políticos durante la dictadura, habría que señalar tres aspectos de enorme importancia en la reconstrucción de la política y que tendrán consecuencias más allá del régimen militar.

En primer lugar, la aparición de un nuevo espacio o arena política sustitutiva, como fueron las iglesias, especialmente la católica por ser la más grande, en el cual no sólo se produjo una defensa y lucha contra las violaciones de los derechos humanos, sino que también, aunque no

reducido a ese espacio, el encuentro entre opositores y entre organizaciones sociales y actores políticos. Pero, en democracia, en la medida que fueron declinando los temas de derechos humanos en que participó activamente, y algunos aspectos de la pobreza fueron superados, la Iglesia Católica perdió su influencia política progresista y se enredó en temas relativos a la sexualidad y algunas otras cuestiones culturales que la ubicaron en el campo de la misma derecha con la que antagonizó durante la dictadura. Sólo recuperó parcialmente esta dimensión progresista al plantearse el tema de las flagrantes desigualdades socioeconómicas en 2007.

En segundo lugar, la dificultosa pero sostenida constitución de una oposición a la dictadura encarnada en una nueva alianza, principalmente entre el centro demócrata cristiano que en los primeros años se desplaza al campo opositor a la dictadura, y el mundo socialista en renovación y reconstrucción de su unidad organizacional. El Partido Comunista elabora una estrategia de lucha contra la dictadura que lo deja al margen de esta alianza, la que se transformará en Concertación de Partidos por la Democracia luego de organizar la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988. La solidez de esta coalición, que hunde sus raíces, como hemos sostenido, en la tragedia de 1973 y en su aprendizaje, quedará demostrada en que se transformará en la más durable de la historia política, ejerciendo el gobierno cuatro periodos desde la recuperación democrática en 1990.

En tercer lugar, surge bajo la dictadura militar y como apoyo civil a ella, el germen de una nueva derecha, a la que nos referiremos más adelante, la que jugará un papel hegemónico en la oposición a los gobiernos de la Concertación.

EL AUTORITARISMO A NIVEL MUNICIPAL

Un aspecto particular de la desarticulación de las relaciones entre Estado y sociedad bajo el régimen militar lo constituyen, sin lugar a dudas, las transformaciones en la organización del Estado en el nivel local.

Con el golpe de Estado de 1973 se pone término a la situación descrita para las municipalidades en el período democrático. Se declara la

cesación en sus funciones de los alcaldes y regidores del país; todas las atribuciones de la corporación edilicia son transferidas al alcalde, y el municipio se subordina al sistema general de administración del Estado y al poder ejecutivo, que adquirió la facultad de designar y remover a los alcaldes.¹³

Las principales debilidades de la reestructuración autoritaria fueron justamente, por un lado, el haber concebido a las municipalidades descentralizadas y autónomas en la letra, pero haberlas hecho absolutamente dependientes del poder central a través de la designación de autoridades y la necesidad de contar con la confianza del régimen; por otro, el peligro de que las amplísimas facultades del alcalde designado no tuvieran un cuerpo consultivo y fiscalizador que pudiera contrastar los criterios unipersonales con una voluntad colegiada. Finalmente, pero no menos importante, también resultó una debilidad el haber intentado despojar a la municipalidad de todo rol político, cercenando el ejercicio de la soberanía popular y el nexo necesario en la compleja relación entre el sistema político nacional y el escenario local.

Es interesante recordar que la desarticulación de las municipalidades tal como eran definidas en el período anterior, fue llevada a cabo muy rápidamente. Esto se explica porque desde la instauración del régimen militar, las municipalidades resultaron significativas como instancias desde las cuales ejercer la represión autoritaria en forma más eficaz, de acuerdo con el objetivo de desintegrar toda forma de organización política local o comunitaria. Las municipalidades se transformaron de hecho en órganos del poder central a cargo de personas de confianza designadas por el régimen.

La reestructuración de las municipalidades se hizo en el contexto de los procesos de regionalización y municipalización impulsados por el régimen militar. Este esfuerzo no apuntaba verdaderamente a la consecución de una autonomía regional y comunal, ni tampoco a una auténtica descentralización, sino más bien a una subordinación de la administración nacional a los principios jerárquicos de la administración militar y sus modalidades de distribución territorial.

Junto con esta autoritarización del gobierno municipal, un aspecto importante del cambio en la relación entre municipalidad y aparato estatal central, que perdurará durante el régimen democrático posterior, fue la transferencia de los servicios públicos, tales como establecimientos educacionales y prestaciones de salud. El significado global de esta transferencia de los servicios públicos es que la municipalidad se convirtió en una instancia mediadora de un proceso de privatización. En consecuencia, no puede considerarse este proceso como una auténtica municipalización, en el sentido de hacer depender a los servicios públicos de la municipalidad para garantizar una mayor adecuación a la realidad comunal. Para ello sería requisito, al menos, que las decisiones relativas a esos servicios públicos se hubieran generado democráticamente, pero ello no ocurrió, puesto que el alcalde estuvo facultado para actuar por cuenta propia en relación con la municipalidad, cumpliendo instrucciones del poder central. Esto le permitía una dependencia vertical y una autonomía respecto de decisiones que afectaban directamente a la comunidad.

Los cambios introducidos por la dictadura a nivel del espacio local, que perseguían convertir a los municipios en ámbitos de control social y político, van a tener, como lo veremos, una significativa influencia en la vida política en este nivel cuando se recupere la democracia en los noventa.

III. La política en la época post dictatorial

DE LA TRANSICIÓN A LA SOCIEDAD POST PINOCHETISTA

Recordemos que la democratización política chilena se caracterizó, en el marco de las transiciones democráticas de América Latina, por la herencia de una institucionalidad autoritaria y de un modelo socioeconómico de tipo neoliberal consolidado, y por la existencia de una coalición de gobierno democrático formada por el centro y la izquierda, con excepción del Partido Comunista, que ha gobernado cuatro períodos presidenciales y ha vencido en todas las elecciones de cualquier tipo, ya sean presidenciales, parlamentarias o municipales.¹⁴

La democracia política chilena establecida en 1990 mezcla rasgos propios tanto de la política previa a la dictadura, como de la institucionali-

dad heredada de ésta así como de respuestas a las transformaciones que ocurrirán en la sociedad de ese momento.

El rasgo fundante de la realidad actual es una contradicción básica entre dos elementos que le dan a la democracia su carácter híbrido entre un régimen post dictatorial no democrático y una vida política y gobiernos plenamente democráticos. Por un lado, una institucionalidad democrática que busca, especialmente a través de la Constitución y del sistema electoral en ella consagrado, la intangibilidad de un modelo socioeconómico y la reproducción en el tiempo y en todas las instancias de un empate entre las fuerzas políticas que apoyaron o aprobaron la dictadura, y las de oposición, con exclusión de la izquierda comunista a la que nos hemos referido. Por otro lado, la existencia de libertades públicas, participación política, elecciones y gobiernos democráticos que han sido extremadamente exitosos en todos los ámbitos, pero que no por ello han logrado el cambio sustantivo hacia una verdadera democracia, pese a todas las reformas emprendidas. Tales reformas han sido obstaculizadas por la oposición de la derecha, que ve en el cambio del sistema político la posibilidad de derrumbe del proyecto fundacional del régimen militar con el que se identificó y frente al cual no tienen un proyecto de futuro diferente.

Como hemos indicado, la democracia chilena resultó con un muy fuerte peso de los “enclaves autoritarios”.¹⁵ Es evidente que muchos de ellos se han atenuado y algunos han desaparecido en cuanto tales, como es el caso de las Fuerzas Armadas, pero subsisten en el plano institucional con la Constitución y otras normativas, en la impunidad ética, hoy relativa, y en los actores mediáticos y políticos, como es el caso de algunos sectores de derecha, principalmente expresados en la UDI. Más allá de estos enclaves, lo que hay, entonces, es una hibridez que se reproduce y que, a su vez, reproduce un tipo de política.

En estas circunstancias, no puede hablarse de la existencia de un consenso en los fundamentos ni de una democracia deliberativa, sino apenas de una democracia representativa limitada. Lo que se llamó “democracia de los acuerdos” a comienzos de los noventa, o el supuesto consenso en el modelo económico, no sólo no es un consenso funda-

mental en el sentido clásico del término, sino arreglos parciales o *modus vivendi*⁶ entre determinados actores que cristalizan en leyes, pero que no se fundan en un debate nacional previo sobre un proyecto de sociedad o de nación compartido en torno al cual puedan existir legítimas diferencias. No han generado, como hemos indicado, un “momento constitucional”. Mientras esto no se supere, no podemos hablar de verdadera democracia y la democratización política está incompleta. Esta es la tarea principal frente al Bicentenario.

El fenómeno de democracia híbrida a que hemos aludido se caracteriza, en el caso del sistema de partidos, en una yuxtaposición de dos sistemas, expresión de la superposición, o mejor hibridación, entre los clivajes clásicos y los contemporáneos de la sociedad chilena a los que nos hemos referido más arriba. Uno, el multipartidismo propio de la época pre dictatorial, esta vez con cuatro polos: derecha (dos partidos), centro (dos partidos), izquierda de la Concertación (dos partidos) e izquierda excluida de la representación parlamentaria y del arreglo institucional que lleva a dos coaliciones (al menos dos partidos). El otro, el bipartidismo constituido a partir precisamente de dos coaliciones que expresan el clivaje fundamental dictadura-democracia, la Concertación de Partidos por la Democracia, de centro-izquierda, y la Alianza por Chile, de derecha. Hemos dicho que este bipartidismo es de espectro incompleto, en la medida en que hay un sector político de la izquierda excluido, cuya incorporación implicaría cambios que no son predecibles pues está por verse la representatividad que tenga de diversos sectores sociales particulares o de la ciudadanía en general, lo que, a su vez, remite a la representatividad general del sistema partidario.

La hibridez de pasado y presente en el sistema partidario lo afecta de dos maneras. Una se refiere a los actores políticos partidarios considerados por sí mismos, otro a las relaciones entre partidos y sociedad o actores sociales

Sin duda que el actor político central de todo el período democrático es la Concertación, hija del trauma histórico del 73, de la lucha contra la dictadura y del éxito de sus cuatro gobiernos, al mismo tiempo que única alternativa viable por el momento para abrir la época del Bicen-

tenario. La pregunta básica es por su capacidad de proyección hacia el futuro, de lo que dependerá la reconfiguración de todo el espectro político. En este sentido, hemos sostenido muchas veces que la derecha no podría ganar el gobierno, pero que la Concertación sí podría perderlo. Esta aparente contradicción apunta a la hipótesis de que la propia naturaleza de la derecha hace muy difícil su triunfo electoral, como veremos, y que ello sólo sería posible en el caso de que la Concertación se dividiera, es decir, dejara de existir.

En el período del gobierno de Bachelet se han agravado las tensiones internas en la coalición de gobierno. La raíz de ello es que le ha costado enormemente estructurar un nuevo proyecto y un nuevo discurso que renueve su capacidad de movilización política, y esto se debe en parte a la debilidad orgánica del conglomerado en cuanto tal, es decir, más allá de los partidos individuales. En ausencia de un nuevo proyecto político, de una estructura organizacional con los debidos equipos de debate y elaboración ideológica y programáticas, de mecanismos institucionalizados para resolver discrepancias y candidaturas, tienden a primar los conflictos por protagonismos y cargos políticos y por liderazgos personales sin referencia a propuestas. En los casos más graves esto da origen a escisiones que intentan crear, sin mayor éxito, nuevos referentes.

Es posible que una de las causas de todo ello sea, además de las debilidades de la oposición, el propio éxito obtenido por la Concertación, lo que lleva a reproducir ideas y comportamientos que pueden haber sido válidos para un cierto momento, pero que no dan cuenta de las nuevas realidades y sus proyecciones. Porque, por otro lado, la vigencia de un escenario en parte aún heredado de la dictadura y de los rasgos iniciales de la democratización política, no deja ver claramente los nuevos desafíos de la acción política. Hemos llamado a esto la vigencia de la época post pinochetista, y mientras ella subsista, se hace muy difícil elaborar y generar un nuevo proyecto histórico nacional (Garretón, 2007a).

De modo que la tarea central de la Concertación es la superación de esta época, lo que sólo puede hacerse terminando con la doble herencia institucional y del modelo socioeconómico. Si estos dos aspectos no han sido prioritarios en la Concertación, sin dejar de reconocer la de-

fensa férrea que hace de la actual situación en esta materia la coalición opositora de derecha, se debe a una doble tensión en ella que atraviesa al conjunto de partidos, aunque con énfasis diferentes. La primera se genera entre su proyecto de democratización política completa y los cálculos de viabilidad de opciones políticas que debieran ser prioritarias, como son los temas institucional y constitucional, pero que podrían arriesgar una derrota. La segunda se da entre un proyecto u horizonte de corte socialdemócrata y progresista, y una conducción económica liberal y conservadora.

Es a partir de la superación de la época post dictatorial que podrá pensarse en una verdadera renovación de la coalición, en la generación de un nuevo proyecto político de largo plazo que incorpore fuerzas político-sociales hasta ahora excluidas del juego político oficial. De lo contrario, primarán los conflictos coyunturales, las luchas por liderazgos, la rutina de reproducción sin nuevas propuestas, las amenazas oportunistas de nuevos referentes políticos.

Por su parte, en la derecha opositora, expresada en la Alianza por Chile, se hace aún más visible el entrapamiento entre pasado y presente, lo que dificulta que su papel en el futuro no sea el ser una oposición permanente incapaz de convertirse en alternativa de gobierno. Porque la marca de fábrica de la derecha chilena es su vinculación efectiva y simbólica con la dictadura. Ella no ha hecho como conjunto una ruptura ética y política con esa época y, por lo tanto, algunos queriéndolo y otros no, es vista como la continuadora en democracia de lo que algunos llaman "la obra del régimen militar", expresada en la institucionalidad y en el modelo socioeconómico. Si ello es especialmente cierto en la UDI y en sus vinculaciones mediáticas, no deja de afectar también al sector que podríamos llamar democrático de Renovación Nacional. Este, por su parte, es el heredero de una derecha democrática más tradicional, pero su liderazgo expresa esa otra vertiente de la derecha, que es la de los dueños de la riqueza y el poder, y frente a ella ha existido un rechazo sociológico que sin embargo podría mitigarse como efecto de ciertas transformaciones socioculturales que veremos más adelante. Quien sabe si el esfuerzo más interesante de refundación de la derecha, aún en germen,

sea el realizado por Joaquín Lavín desde el año 2006, al buscar apartarse a la vez de la impronta autoritaria ligada a la represión de la época dictatorial y de la impronta plutocrática tradicional de la derecha.

Mientras la Concertación no se movilice y organice para terminar con la época post pinochetista y la derecha no rompa definitivamente con su atavismo dictatorial, el escenario político será el mismo desde que se recuperó la democracia en 1990. Pero esta reproducción irá acompañada de una degradación de los bloques y de un creciente distanciamiento entre política y sociedad.

Las relaciones entre política y sociedad no sólo están afectadas por la situación de los actores políticos, sino por cambios estructurales y culturales que redefinen la política y su papel. Son conocidos los cambios que la sociedad ha experimentado desde la década del noventa, como la expansión y crecimiento de la economía, el mayor acceso a bienes de consumo, especialmente de los sectores populares; el aumento del capital cultural y la expansión de la educación superior; una mayor densificación de la vida regional y del espacio local; el boom de la informática y las comunicaciones, y la diversificación de las formas de convivencia familiar,¹⁷ por señalar los más mencionados.

Desde la perspectiva que nos interesa, todas estas transformaciones tienen una dimensión cultural.¹⁸ Por un lado, un proceso de “descategorización” o desafiliación de categorías sociales, lo que significa que la gente deja de orientarse y tomar sus pautas de conducta a partir de la pertenencia a una categoría o grupo social real o simbólico, y un proceso complementario y simultáneo de desolidarización, es decir, de pérdida de lazos con la comunidad nacional en su dimensión de colectividad, pero también de conjunto de personas. Quizás la mejor expresión de este doble fenómeno lo encontramos en la descomposición que se produce en la clase media. Hoy no existe una clase media en el sentido estricto del término, aunque se recurra al mito demagógico de la enorme y nueva clase media que llegaría, según los publicistas de mercado, al 80% de la gente (este dato por sí mismo niega la existencia de una “clase media” y a lo más permite hablar de estratos o sectores medios), a diferencia del primer período analizado en este trabajo, en

que sí estábamos en presencia de clases medias, que además tenían sus expresiones partidarias, como las tenían la clase obrera o las clases propietarias, ya que, como hemos dicho, los actores se constituían a través del sistema político.

Los dos fenómenos de desafiliación categorial y de pérdida de la solidaridad son causa y efecto de una ruptura, que tampoco existía en otras épocas, entre subjetividad, vida o proyecto personal y sentido de pertenencia a un país, a una sociedad.

Por otro lado, y estrictamente vinculado con lo anterior, vivimos en una sociedad en que la política ha dejado de ser el único cemento o la principal articuladora de los actores sociales, o la principal fuente de sentido para la vida pública y la acción individual-colectiva, como lo fue hasta finales del siglo pasado. La búsqueda de sentido no es en sí misma una novedad, sí lo es que en ella la política juegue un rol menor que en otras épocas. Los movimientos y demandas estudiantiles, juveniles, ecológicos, regionales, étnicos, de género u orientación sexual, dan cuenta de este fenómeno: no necesitan a la política, o a la política partidaria como fue la chilena, para existir, aunque sí la necesitan para materializar sus demandas, lo que lleva a un tiempo de filtración de ellas por el conducto partidario (piénsese, sólo como ejemplo, en la demanda de divorcio que cristaliza más de una década después de formulada políticamente y mucho más tiempo aún desde que apareciera como demanda social). Desaparece así, o queda muy reducida, la imbricación clásica entre movimiento social y organización partidaria, lo que genera una situación de distancia estructural entre los actores, la sociedad y la política.

Esta situación, que es un dato en casi todos los países del mundo pero que trae consigo el debilitamiento de la polis o de la comunidad política nacional como espacio de sentido, se agrava y se transforma en problema cuando desde los sectores mediáticos y los poderes fácticos, a través de la manipulación de encuestas mal hechas, se proclama la falta de interés en política con el fin de producir la profecía autocumplida de desinterés, y así contribuir a deslegitimar la acción colectiva y la política misma.¹⁹ No hay hasta el momento ningún dato serio que pruebe la indiferencia, sino que lo que hay es una nueva forma, más distante.

de relación con la política, en que la función mediadora de ésta no es omnipresente en la vida de la gente como lo fue antes. Y, sin embargo, al menos en el caso chileno, esta relativa secularización de la política no impide que frente a las grandes opciones públicas, la política partidaria siga actuando como sustrato cultural en todas las orientaciones de la acción individual y colectiva (Garretón, 2000b).

Podemos ilustrar estas complejas nuevas relaciones entre política y sociedad con las relaciones entre el gobierno de Bachelet y la ciudadanía. Sin duda, el principal aspecto vinculado a esta transformación de las maneras de generar identidades es ser un gobierno que pasará a la historia como el primero de la Concertación dirigido por una mujer. Y recalco este doble componente (militante de un partido de la Concertación y mujer de biografía particular) para no caer en el mito creado respecto de una candidata que habría emergido de la ciudadanía y en esa calidad habría sido impuesta por ésta a los partidos, mito que se prolonga en el llamado “gobierno de ciudadanos”.

Lo cierto es que estamos frente a un gobierno de la Concertación, cuyo liderazgo presidencial se explica por un nuevo estilo, sí, pero decidido por las instancias político-partidarias. En el curso de los dos primeros años de gobierno, este liderazgo ha mostrado una gran capacidad de reacción y sensibilidad a la gente o la ciudadanía, pero sin un proyecto identificable que le permita orientar esa sensibilidad y proyectarla más allá de las coyunturas. Así, se generaron dos movimientos sociales como no se habían dado en la época post dictatorial: el movimiento estudiantil secundario y el movimiento de los subcontratistas del cobre, uno con una forma de expresión política enteramente nueva, el otro con una forma de expresión política tradicional (obreros que representan a los obreros del siglo XXI, los subcontratistas, dirigidos por el Partido Comunista). Ambos plantean un tipo de movilización o movimiento que lleva a este liderazgo presidencial a canalizar y no a antagonizar sus demandas, y a generar instancias de debate y proposiciones que, aunque cupulares, permiten pensar que por débiles e insuficientes que sean las soluciones que se den, se estará en presencia de alguna transformación de la institucionalidad educacional, y de alguna corrección a los proble-

mas de equidad.²⁰ Los problemas de fondo tanto a nivel educacional como de distribución de la riqueza, la reforma del Estado necesaria, y para qué mencionar la cuestión constitucional, quedaron, sin embargo, postergados en la medida que no se contaba con un proyecto coherente de largo plazo.

LA NUEVA POLÍTICA LOCAL

No cabe duda de que la reestructuración del régimen municipal llevada a cabo en la coyuntura de reinstalación democrática se asienta sobre las bases funcionales creadas bajo el régimen militar. De ahí la insuficiencia de su institucionalidad y estructura. Pero con la principal reforma democrática lograda a fines de 1991, la restitución de las facultades ciudadanas para elegir a las autoridades municipales mediante voto universal, las municipalidades recuperaron en parte no sólo la legitimidad sancionada por el voto, sino también un rol político al constituirse en escenarios diferenciados de opciones políticas en competencia. Asimismo, se devolvió el carácter colegiado a la administración local con la creación del concejo comunal, instancia elegida y con la función de organismo asesor del alcalde. A lo largo de los años de los gobiernos de la Concertación se han realizado otras reformas democratizadoras, como la elección directa de alcaldes.

La evaluación de las tendencias actuales de la política en el espacio local es ambivalente. Así, más allá de los cambios en la estructura y funciones municipales, es posible discernir un cambio profundo en el rol que juegan las municipalidades como ámbito de política local: el espacio local y municipal aparece dotado de una "densidad política propia" de la que carecía antes, tanto desde la perspectiva misma de las nuevas responsabilidades y funciones, como de la posible constitución de una nueva clase política, especialmente en las regiones. Ello ha transformado a los municipios en un fenómeno corporativo, con una mayor diferenciación que antaño de las otras agencias de administración del Estado, que acerca a los actores municipales a una instancia intermedia entre la sociedad civil y el Estado, aunque mediada por el sistema de representación política, al menos en su origen. A su vez, la tendencia a la

conformación de un actor sociopolítico de este tipo, se refuerza con las expectativas de candidatos, concejales y alcaldes a una carrera política que se ve como un fin en sí misma y no únicamente como un peldaño para una carrera nacional. Ello habría sido completamente impensable bajo los parámetros de la matriz clásica de relaciones entre Estado y sociedad que describimos más arriba y que caracterizó el período democrático hasta 1973, porque, como ya se ha dicho, el sistema de representación a nivel municipal seguía la lógica política nacional.

Pero, por otro lado, las municipalidades parecen haber pasado desde ser espacios de proyección de la política nacional, a espacios de control bajo la dictadura y, ahora, a espacios de grandes proyectos gerenciales bastante personalizados y guiados por la lógica electoral de la reelección, es decir, a un modelo de municipio-empresa. Los puntos débiles en esta tendencia tienen que ver, primero, con la prácticamente inexistente estructura de participación a nivel comunal, donde muchas veces las consultas populares son más bien tácticas de resolución de conflictos que de efectiva participación institucional y estable en procesos decisivos. Y, segundo, ello se agrava con la excesiva concentración de atribuciones en la figura del alcalde como asignador de recursos, lo que debilita tanto el sentido de un organismo colegiado como la participación ciudadana.

Desde el punto de vista de las grandes tendencias que van transformando la política local, cabe señalar que la problemática local interpela a la política en general y a los partidos en particular, que deben redefinir y reforzar los mecanismos de relación con la ciudadanía en este nivel, a enfrentar el desafío del desarrollo local como una política de Estado, pero no en los términos del pasado, en que la cuestión local estaba referida básicamente a una extensión del sistema político nacional, sino más bien a pensar lo nacional llevándolo al terreno de las especificidades que las comunas presentan. Así, por ejemplo, las políticas públicas que antes se pensaban desde los ministerios específicos encuentran cada vez más una dinámica particular sobre la cual los municipios deben tener mayor control. Pero no parece razonable haberles traspasado la gestión de esas materias sin dotarlos de estructuras de participación,

recursos, capacidad de decisión, inversión y desarrollo de largo plazo. Si bien es cierto que dicha gestión local debe realizarse coordinadamente con otras instancias del Estado y responder a estrategias nacionales y regionales (una de las instancias más débiles) de planificación en el marco de mecanismos de regulación y fiscalización, particularmente en el uso de los fondos, al mismo tiempo se hace imprescindible reforzar la autonomía de los procesos de política local.

IV. Conclusión

La principal cuestión que se planteaba en la época del Centenario de la Independencia, en 1907, parecía ser la pregunta por un orden político desorganizado, con un Estado que había perdido autoridad y capacidad a partir de la presencia e incorporación de las masas (Gazmuri, 2001). Esta cuestión se hará presente más adelante en 1920, con la elección de Alessandri, en la Constitución de 1925, en la inestabilidad política de la década de 1920 y en la crisis económica del 29-31.

A lo largo del período de reorganización que se inicia en los treinta, la política y el sistema de partidos fueron la expresión de los conflictos centrales de la sociedad, los que en gran parte giraron en torno a la orientación del proyecto de industrialización y modernización. Tal debate privilegió la dimensión de clases, cuya polarización en el plano sociopolítico se agudizó en los sesenta, en términos de la alternativa capitalismo-socialismo. La crisis del modelo sociopolítico, en la que fueron factores importantes tanto la incapacidad de las fuerzas políticas que representaban a los sectores medios y populares de reproducir la alianza que caracterizó a los Frentes Populares de los treinta, como la estrategia de la derecha de intentar revertir el proceso de democratización social y política, culminó con el golpe militar de 1973. La dictadura militar que se instauró en ese momento buscó no sólo destruir todo vestigio del sistema político a través de la imposición del terror y la represión, sino fundar un nuevo orden socioeconómico y político, caracterizado por un modelo neoliberal y una Constitución autoritaria. El conflicto central de la sociedad fue entonces autoritarismo/democracia, que se resolvió a favor de un proceso de democratización política incompleta,

inaugurándose lo que hemos denominado la época post pinochetista. Ésta se caracteriza por la existencia de un régimen democrático en el que gobierna una alianza de centro-izquierda, la Concertación, que ha realizado avances sustantivos en los planos económico y social, pero en el que sigue vigente la institucionalidad heredada de la dictadura. Ello en el marco de transformaciones estructurales y culturales que han cambiado el papel clásico de la política como el cemento de la sociedad y principal fuente de sentido para los actores sociales, pero que aparece como la única instancia para hacer del país algo más que un agregado de individuos y poderes fácticos.

De modo que la cuestión en el Bicentenario es también la reconstrucción de una comunidad política y de su sentido, lo que implica un nuevo cambio de época, desde la época post pinochetista o post autoritaria a la del Bicentenario o época democrática. Entendemos la primera como la coexistencia de un régimen democrático en que se realizan sustantivos avances socioeconómicos con una institucionalidad heredada de la dictadura, expresada fundamentalmente en la Constitución de 1980, y un modelo socioeconómico que no logra superar las desigualdades y no asegura la sustentabilidad en el futuro. Los diversos actores políticos no pueden así desembarazarse del marco del pasado en cuanto a su constitución y orientaciones, mientras la posibilidad de constitución de actores sociales nuevos queda limitada a la simple agregación de demandas sin que se genere un espacio de debate y construcción de un nuevo proyecto histórico nacional. En este plano hay una tensión entre la aspiración a una sociedad de tipo progresista o más igualitaria y protectora, y una conducción económica de tipo liberal. Por otro lado, es cierto que hoy día hablar de un proyecto nacional es más difícil que antaño en la medida que éste ya no puede reducirse a una sola dimensión de la vida social (socioeconómica, política o cultural) que subordina a las otras, y que individuos y grupos sociales parecieran no necesitar de un país para sus propios destinos.

Sin duda no hay reconstrucción de una comunidad política si no hay acuerdo en ciertos principios éticos fundantes que, entre otras cosas, deben ser plasmados en una Constitución democrática. Y estos principios

éticos fundantes tienen que ver, en el caso chileno, principalmente con la afirmación irrestricta de los derechos humanos y la condena nacional a la época que los violó, lo que un sector de este país se niega a hacer. Y también tiene que ver con la cuestión de la igualdad socioeconómica, lo que implica un proceso redistributivo de la riqueza, el poder, el conocimiento, que tampoco el país como conjunto parece dispuesto a hacer. La ilusión de un consenso o de un pacto social sin una base mínima de igualdad y sin un debate de la sociedad, ha llevado en el último tiempo a buscar acuerdos entre gobierno y oposición que no son sino cupulares y no involucran la diversidad, y que, por otro lado, descalifican cualquier política confrontacional, sin entender que un pacto social o una política de acuerdos entre desiguales, en una sociedad heterogénea y con actores sociales desarticulados, puede llevar a cristalizar de manera permanente los diferenciales de poder existentes hoy.

La gran cuestión a plantear en el Bicentenario es la de este cambio de época, lo que requiere devolverle a la política su capacidad de expresar los grandes conflictos y de darle sentido a la vida de un país como comunidad histórica, tarea que ningún poder fáctico, ninguna ilusión consumista, ningún refugio o escape individualista o ningún ente mediático pueden cumplir.

Notas

¹ Este trabajo fue posible gracias al patrocinio de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales y a la valiosa colaboración de Tatiana Hernández y Paulina Pavez.

² Puede verse la posición de quienes enfatizan la importancia de los sindicatos de base o más corporativa, en G. Falabella (1980 y 1990), y la de aquellos que enfatizan la importancia de la dimensión política en Angell (1974) y G. Campero y J. A. Valenzuela (1984).

³ Visiones contradictorias con la sostenida aquí en De la Maza (2003) y Salazar y Pinto (1999 y 2002).

⁴ Todas las referencias en este trabajo a la política local en los distintos momentos o periodos analizados se basan en una investigación del autor realizada junto a Malva Espinosa (Garretón y Espinosa, 1995).

⁵ Ver también Valenzuela (1989).

⁵ Sobre el régimen militar, entre muchos, ver C. Huneeus (2001), M.A. Garretón (1983 y 1995).

⁶ Ver Navía (2003) o la entrevista a Alejandro Foxley en revista *Casas*, 5 de mayo de 2000, citada por E. Portales (2006).

⁷ Sobre este balance crítico del modelo económico del régimen militar, ver Ffrench-Davis (2004).

⁸ En este sentido, vale la pena recordar el caso de Francisco Javier Cuadra, quien se vio forzado a renunciar a su cargo de rector de la Universidad Diego Portales por el repudio que generó entre los miembros de la comunidad universitaria su involucramiento en casos de violaciones a los derechos humanos bajo la dictadura.

⁹ Sobre la idea general de clivaje (*cleavage*), que puede ser también fisura, fraccionamiento, escisión, como fundante de sistemas partidarios y votaciones, ver Lipset y Rokkan (1967). Sobre la persistencia del clivaje autoritarismo/democracia en la sociedad chilena, ver Huneeus (2003). Sobre sus efectos en la política chilena, ver el debate en Scully y J.S. Valenzuela (1993), Tironi y Agüero (1999), J.S. Valenzuela (1999), Ortega (2003). Sobre los efectos electorales, López (2004), López y Morales (2005), Tironi, Agüero y Valenzuela (2001).

¹⁰ Garretón (2000b). Sobre elecciones fundantes (*founding elections*) en el caso de transiciones democráticas, entre otros, O'Donnell y Schmitter (1986).

¹¹ Concepto tomado de Ackerman (1999).

¹² Se han dado diversos apelativos a esta situación a partir de la discusión en torno al término o no de la transición, debate que en mi caso he zanjado al señalar que la transición terminó en 1990 con el inicio del gobierno del Presidente Aylwin, y que su resultado fue una democracia incompleta, de enclaves autoritarios (Garretón, 1995 y 2000).

¹³ Decretos leyes número 25 (septiembre de 1973), 573 y 575 (1975), y 1.289 (1976).

¹⁴ He desarrollado esta visión en diversos trabajos (especialmente Garretón 1995 y 2000). Para una visión distinta, Boeninger (1997).

¹⁵ Este concepto, que ha sido muy usado, tuvo una primera versión en 1988 y fue publicado en FLACSO el año siguiente, en "La posibilidad democrática en Chile", Cuadernos de Difusión, 1989. Luego ha sido retomado en Garretón (1995 y 2000a). Una visión crítica de la aplicabilidad del concepto en Nolte (2006).

¹⁶ Agradezco la observación de Javier Couso en el sentido de que esta distinción entre acuerdos o arreglos parciales y consensos fundamentales recuerda las diferencias establecidas por Rawls entre *overlapping consensus* y *modus vivendi* (Rawls, 1993).

¹⁷ Una síntesis en Varios Autores (2003) y Castells (2005).

¹⁸ Desde una óptica diferente, Lechner (2003).

¹⁹ Véase la encuesta sobre el desinterés en la política encargada y publicada en forma destacada por el diario *El Mercurio* el 2 de diciembre de 2007, como uno de los múltiples ejemplos de todas las fallas en que se puede incurrir a partir de preguntas cuyos significados no son unívocos y cuyos datos se contradicen entre sí.

²⁰ He desarrollado estas ideas en Garretón (2006), sobre el movimiento estudiantil, y en Garretón (2007b), sobre el gobierno de Bachelet.

Referencias

- Ackerman, Bruce. *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa, 1999.
- Angell, Alan. *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile*. London: Institute for the Study of the Americas, 2007.
- Angell, Alan. *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México: Era, 1974.
- Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1997.
- Campero, Guillermo y Valenzuela, José Antonio. *El movimiento sindical en el régimen militar. 1973-1983*. Santiago de Chile: ILEU, 1984.
- Castells, Manuel. *Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- De la Maza, Gonzalo. "Sociedad civil y democracia en Chile". En Panfichi, Aldo, ed. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Falabella, Gonzalo. *Labour under Authoritarian Regimes: Chile 1973-1979*. Unpublished Dissertation, University of Sussex, 1980.
- Falabella, Gonzalo. "El gran ABC (Argentina, Brasil, Chile) bajo regímenes militares". En M. Barrera y G. Falabella. *Sindicatos Bajo Regímenes Militares. Argentina, Brasil, Chile*. Santiago de Chile y Ginebra: CES y UNRISD, 1990, pp.253-318.
- French-Davis, Ricardo. *Chile: Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Buenos Aires: Siglo XXI-OSDE, 2004.
- Garretón, Manuel A. *Del post pinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el Bicentenario*. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2007.
- Garretón, Manuel A. "La doble tensión de Bachelet". Revista *Mensaje*, n. 565, diciembre 2007b.
- Garretón, Manuel A. "Movimiento estudiantil, crisis de la educación y solución política". Revista *UDP, Pensamiento y Cultura*, año 2, n. 3, 2006.
- Garretón, Manuel A. *La sociedad en que viviremos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: LOM, 2000a.
- Garretón, Manuel A. "Chile's Elections: Change and Continuity". *Journal of Democracy*, vol. 11, n. 2, abril, 2000b.
- Garretón, Manuel A. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México y Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Garretón, Manuel A. *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO, 1983.
- Garretón, Manuel A. y Espinosa, Malva. *Tendencias de cambio en la matriz sociopolítica chilena. Una aproximación empírica*. Informe Final Proyecto FONDECYT. 1930 282. Santiago de Chile, marzo 1995.

Garretón, Mamiel A. y Moulian, Tomás. *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*. Santiago de Chile: CESOC-LOM, 1993.

Gazmuri, Cristian, ed. *El Chile del Centenario. Los ensayistas de la crisis*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

Huneus, Carlos. *Chile, un país dividido*. Santiago de Chile: Catalonia, 2003.

Huneus, Carlos. *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Sudamericana, 2001.

Huneus, Carlos, ed. *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago de Chile: Catalonia, 2006.

Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein. "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction". En Lipset y Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press, 1967.

Lechner, Norbert. *Los desafíos políticos del cambio cultural*. Santiago de Chile: Tiempo 2000, 2003.

López, Miguel Ángel y Morales, Mauricio. "La capacidad explicativa de los determinantes familiares en las preferencias electorales de los chilenos". *Revista de Ciencia Política*, n. 45, primavera de 2005, pp. 87-108.

López, Miguel Ángel. "Conducta electoral y estratos socioeconómicos: El voto de los sectores populares en Chile". *Revista de Ciencia Política*, n. 43, primavera de 2004, pp. 285-298.

Moraga, Fabio. *Muchachos casi silvestres. Historia de la federación de estudiantes 1904-1936*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2007.

Moulian, Tomás. "Desarrollo Político y Estado de compromiso: Desajustes y crisis estatal en Chile". Colección Estudios CIEPLAN N°8, 1982.

Nazer, Ricardo y Rosenblit, Jaime. "Electores, sufragio y democracia en Chile. Una mirada histórica". *Revista Mapocho*, n. 48, segundo semestre 2000.

Navia, Patricio. *Las grandes demandas. El Chile post Pinochet*. Santiago de Chile: La Tercera-Mondadori, 2003.

Nolte, Detlef. "El presidencialismo chileno después de 1989: Lecturas divergentes". En M. Alcántara y L. M. Ruiz. *Chile: Política y modernización democrática*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2006.

Ortega Frei, Eugenio. "Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990-2000". *Revista de Ciencia Política*, vol. 23, n. 2, 2003, pp. 109-147.

Portales, Felipe. "Sobre el concepto de democracia experimentado por el liderazgo de la concertación en Chile". *Rebelión*, junio 2006.

Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. *Historia Contemporánea de Chile*. Tomos I y II. Santiago de Chile: LOM, 1999 y 2002.

- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore y London: John Hopkins University Press, 1986, pp 61-64.
- Scully, Timothy R. C. S. C., y Valenzuela, J. Samuel. "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile". *Estudios Públicos*, n. 51, invierno 1993, pp. 195-226.
- Tironi, Eugenio, Agüero, Felipe y Valenzuela, Eduardo. "Clivajes políticos en Chile. Perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín". *Revista Perspectivas*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, vol. 5, n. 1, 2001, pp. 73-87.
- Tironi, Eugenio y Agüero, Felipe. "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?". *Estudios Públicos*, n. 74, otoño 1999.
- Valenzuela, Arturo. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO, 1989.
- Valenzuela, Arturo. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press, 1977.
- Valenzuela, Arturo. "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario". *Estudios Públicos*, n. 64, primavera 1996, pp. 1- 69.
- Valenzuela, J. Samuel. "Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado". *Estudios Públicos*, n. 75, invierno 1999, pp. 273- 290.
- Valenzuela, J. Samuel. "Orígenes y transformación del sistema de partidos en Chile". *Estudios Públicos*, n. 58, 1995.
- Varios Autores. *¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos? Balance de una década. Censo 1992-2002*. Santiago de Chile: Cuadernos Bicentenario, 2003.