



FLACSO  
CHILE  
Biblioteca

G 239ap  
DT/EP24

C. 1.

Documento de Trabajo  
FLACSO - Programa Chile  
Serie Estudios Políticos Nº 24  
Santiago, Noviembre de 1992.

15.237

BIBLIOTECA  
FLACSO  
SANTIAGO

S E R I E  
Estudios Políticos

EL APRENDIZAJE POLITICO EN LA  
REDEMOCRATIZACION CHILENA

Manuel Antonio Garretón

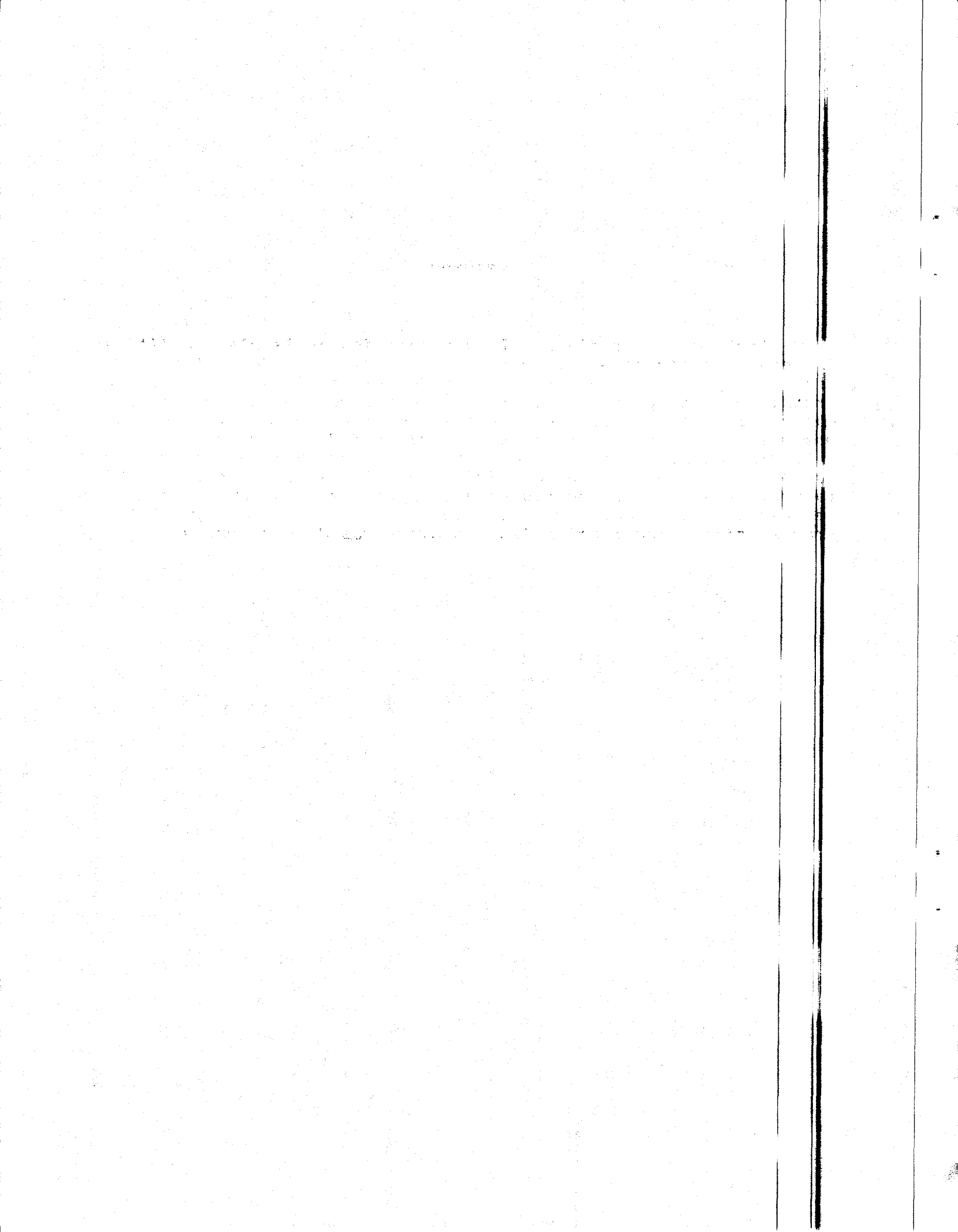
MAN= 532

\*Ponencia presentada al Panel "Political learning in reemerging democracies" del XVII Congreso de LASA, Los Angeles California, 24-27 Septiembre 1992.

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

## RESUMEN

Este trabajo se refiere al aprendizaje de la clase política chilena, específicamente, la que constituye la Concertación de Partidos por la Democracia, bajo el régimen militar, la transición y el primer gobierno democrático. Dicho aprendizaje abarca la naturaleza del régimen militar y de la oposición posible, la unidad y proyección de tal unidad del campo opositor a la dictadura, y más profundamente, la vinculación de las causas que provocaron el golpe de 1973 con la acción política del futuro. Tras estos elementos está el aprendizaje de un nuevo modo de hacer política. Se examinan los límites y vacíos programáticos, institucionales y proyectivos de este proceso.



## **1. Las preguntas básicas**

El análisis de un fenómeno de aprendizaje político se realiza en el contexto de otros procesos que influyen y son influidos por él. En el caso que analizamos este contexto está dado por procesos de redemocratización política, es decir, de transición desde regímenes autoritarios a regímenes democráticos y de consolidación de estas democracias.

El aprendizaje es el proceso consciente por el cual un actor político internaliza teórica y prácticamente tanto los fines como los medios de su acción, ya sea por incorporación de nuevos, o por modificación, sustitución, redefinición o reafirmación de antiguos. El objeto y el modo de aprendizaje, es decir, lo que se aprende y cómo se aprende varía para cada actor en un mismo contexto, lo que significa que se trata de procesos desiguales. Pero no puede caerse en la extensión del concepto de aprendizaje a tal punto que pierda significado y se aplique a cualquier conducta o comportamiento político. Hay acciones de tipo adaptativo obligadas por las circunstancias o forzadas coercitivamente que no corresponden a procesos de aprendizaje propiamente tales. Este concepto se aplica más a criterios generales para determinar fines y medios de la acción política relativamente sistemáticos, que a comportamientos o acciones puntuales o aislados.

La pregunta primera en un proceso de aprendizaje político es quién aprende. Una vez determinado el actor, las preguntas son qué y cómo se aprende y cuál es el grado de profundidad de tal aprendizaje.

En lo que sigue nos preguntaremos por el aprendizaje de la clase política chilena bajo el régimen militar y durante el proceso de redemocratización, iniciado con la transición desencadenada después del plebiscito de 1988 y continuado con la inauguración del gobierno democrático en 1990. Más específicamente, nos referiremos a lo que fue el conjunto de partidos de oposición al régimen militar y que luego constituyeron la Concertación de Partidos por la Democracia. Incluiremos sólo breves referencias al aprendizaje de otros actores políticos.

Puede afirmarse que hay dos aprendizajes en el actor considerado. Uno el que se hace durante el régimen militar. El otro el que se hace durante la transición y durante el mismo gobierno democrático.

## *2. El aprendizaje de la oposición al régimen militar.*

*En otros trabajos hemos expuesto que la oposición al régimen militar vivió un triple proceso de aprendizaje. El primero respecto de las causas que dieron origen al golpe y a la dictadura. El segundo respecto del modo de lucha contra dicho régimen y de cómo puede terminarse con él. El tercero respecto de sí misma como sujeto-actor, es decir, respecto de su unidad. En los tres casos el aprendizaje se hace no a partir de una tabla rasa, sino de un imaginario y un esquema intelectual y práctico que debía ser progresivamente modificado y superado, lo que quiere decir que actuaba como freno al aprendizaje, por lo que éste debía ser necesariamente costoso en términos de la identidad y prolongado en el tiempo. Recordemos que se trataba de una clase política acostumbrada a gobernar o ser oposición en democracia, y que no tenía experiencia histórica sobre cómo se actúa bajo un tipo de dictadura inédita.*

*a) Durante el período que va desde el golpe militar de 1973 hasta la implantación de la Constitución de 1980, los dos sectores básicos de la oposición, el centro (la Democracia Cristiana) y la izquierda (sobre todo socialistas y comunistas) viven diferencialmente tanto el trauma de 1973 como las secuelas del golpe militar. Para los primeros, se trata de algún modo de exorcizar la culpa del apoyo implícito al golpe militar y convertirse en los actores que recuperen la democracia. Para los*

segundos, se trata de asegurar su sobrevivencia y entender auto críticamente el desencadenamiento del golpe militar. El "camino de Damasco" de la Democracia Cristiana y la resistencia acompañada de autocrítica, son las fases iniciales o elementales, previas al aprendizaje de los actores políticos que constituirán la oposición al régimen militar. La unidad de la oposición es vivida como necesidad de colaboración en la resistencia y denuncia, pero no como proyecto de acción común. Lo cierto es que no hay ligazón en este período entre el aprendizaje sobre las causas que llevaron al derrumbe democrático y la acción política presente y futura. Y ello probablemente porque no hay una percepción adecuada de la naturaleza del régimen militar, el que es vivido en su dimensión catastrófica como accidente, como un momento que debe terminar, sin que se sepa mucho cuándo ni cómo.

En este sentido, la imposición de la Constitución de 1980, en un plebiscito fraudulento frente al cual no existió coherencia estratégica de la oposición, marca el hito a partir del cual los distintos componentes de ésta asimilan la realidad de que se está frente a un régimen con proyecto fundacional y que su término no es inminente. Sin embargo ese término se vincula más a la idea simple de la unidad orgánica de la oposición que a la de una estrategia explícitamente diseñada para ello. Esta ausencia de estrategia será sustituida ya por fórmulas abstractas (Gobierno provisional, Asamblea Constituyente) basadas en experiencias de otros contextos, ya por mitos de movilización basados en el



modelo insurreccional, ya por propuestas de alianzas o bloques coalicionales basados en afinidades y exclusiones ideológicas.

b) El período que va desde 1982 a 1988 es lo que propiamente constituye el proceso de aprendizaje de la oposición política en términos del paso de una oposición principalmente social y cultural a una oposición propiamente política como actor protagónico. Al inicio del período, y permitido por el derrumbe parcial del modelo socio-económico del régimen militar, la resistencia de núcleos organizados social y políticamente, pero no coordinados en una acción y un proyecto común que no fuera el rechazo a la dictadura, encuentra su onda expansiva en la sociedad a través del movimiento de protesta que se desencadena en 1983. Pero este fenómeno de movilización, por su parte, no encuentra en el liderazgo partidario su momento de transformación en un movimiento propiamente político, es decir, dotado de la unidad y la fuerza para proponer o imponer fórmulas consensuales de término del régimen militar o para, en su defecto, negociar con éste tales fórmulas. La esperanza depositada en las movilizaciones sociales o en la constitución de bloques políticos competitivos entre sí, fue poco a poco cediendo paso, a medida que su dificultad para terminar con el régimen se hacía patente y que todas las fórmulas en estas materias eran ensayadas y frustradas parcialmente, a la percepción que no había salida que no fuera institucional. En este sentido todos los esbozos de estrategia y de unidad opositora están signados por el doble

sello de fracaso y de hito necesario para el aprendizaje y nuevas formulaciones.

Este aprendizaje dio tiempo para la recomposición parcial también del régimen militar, dejando las formas de institucionalización establecidas en la Constitución de 1980 por éste como la única salida posible o viable, es decir, convirtiéndose en el marco de referencia obligado de la futura transición hacia la democracia. Quizás el aspecto más relevante es que esa institucionalización, hecha a contrapelo por sus mismos impulsores que querían mantener su poder discrecional irrestricto, se hizo antes de la crisis parcial del proyecto fundacional del régimen militar (1981-82, impidiendo que una crisis en el régimen se convirtiera en crisis del régimen. Ello porque para las Fuerzas Armadas y su bloque de apoyo, perplejos ante el derrumbe parcial de su proyecto y la protesta masiva de la sociedad, la Constitución de 1980 aparecía como el único referente al que mirar en términos de su acción futura: ahí estaban fijados los plazos y mecanismos que impedían una discusión sobre el qué hacer en esos momentos de debilidad del poder militar, discusión que habría tenido para ellos graves consecuencias centrifugas. Para la oposición esa institucionalización, y las fórmulas que proveía, le daban una respuesta a la pregunta clásica de cómo se termina con un régimen militar cuando no cabe hablar de derrocamiento o de enfrentamiento militar, y cuando la movilización social puede

desestabilizar pero nunca reemplazar a éste. Pero la institucionalización del régimen había sido pensada y construída en la perspectiva de pasar de una dictadura militar personalizada a un régimen autoritario que mantuviera el liderazgo personalizado. De ahí la ambivalencia del mecanismo plebiscitario para unos y otros: culminaba la institucionalización y el paso del régimen militar al autoritario, pero permitía desencadenar un cambio de régimen e iniciar una transición democrática. Además para la oposición este mecanismo resolvía el problema tanto de su debate ideológico como de su unidad: no era necesario un acuerdo programático ni otra fórmula de unidad que no fueran el consenso de participar de determinada manera en un plebiscito donde la opción era mantención o término de la dictadura. Enfrentar esta opción simple en forma conjunta, aparece como el requisito necesario para aprendizajes más profundos que se darán durante la transición y el nuevo régimen democrático.

Es evidente que los fenómenos de transición y democratización política que se dan en otros contextos durante este período tienen un efecto fuerte y positivo en este proceso de aprendizaje y el vehículo para ello es fundamentalmente el sector intelectual ligado a la clase política que analiza y proyecta la experiencia internacional y la liga a la situación chilena. El elemento más significativo en este sentido es la comprensión que estos regímenes no se derrocan sino que deben ser derrotados políticamente a través de mecanismos institucionales

que, normalmente, son establecidos por el propio régimen. Y que si ésta es la única vía, deben asegurarse todos los mecanismos de control para que dicha institucionalidad juegue en el sentido de la transición.

### **3. El aprendizaje en la transición y gobierno democráticos**

El proceso referido hasta hora había significado el aprendizaje de cómo se puede terminar con un régimen militar, lo que implicaba modificar las visiones anteriores respecto del rechazo a insertarse en la institucionalidad de éste por razones que confundían ética y política; y de cómo debía hacerse la unidad de la oposición, lo que implicaba aceptar una visión instrumental por sobre los traumas del pasado y los recelos respecto del futuro. Pero no se había completado el aprendizaje de ligar las causas del derrumbe democrático con las condiciones del re establecimiento de la democracia una vez terminado el régimen militar. Este es el aprendizaje crucial y es el que se realiza principalmente en el período propiamente de transición y, en parte importante, también se refuerza y extiende a otros aspectos bajo el gobierno democrático.

a) Para efectos analíticos es conveniente referir el proceso de transición propiamente tal, al período que va desde el plebiscito de 1988 hasta la inauguración del gobierno democrático

encabezado por el Presidente Aylwin, incluyendo las elecciones presidencial y parlamentarias de Diciembre de 1989. El hecho central en los términos de nuestro análisis es la decisión del conjunto de partidos de oposición de transformar la coalición opositora triunfante en el plebiscito en futura coalición de gobierno, lo que implicaba las negociaciones para flexibilizar el marco constitucional con un sector del bloque de apoyo al régimen (lo que para estos efectos puede llamarse "los blandos"), y hacer un pacto interno de tipo programático y electoral tanto para la presidencia como para el parlamento. Es decir, es el aprendizaje fundamental del libreto clásico de este tipo de transiciones, el que está presente en el paso de la Concertación de Partidos por el NO a la Concertación de Partidos por la Democracia.

Tres tipos de factores ayudaron en este aprendizaje. Por un lado, la fase anterior exitosa del plebiscito donde la unidad opositora había sido hecha en términos estrictamente instrumentales de derrotar a Pinochet en el plebiscito, aún cuando para ello había tenido que alterar su diseño político que, como hemos dicho, correspondía al tipo insurreccional. La repetición de un escenario lo más cercano posible al Plebiscito sólo podía reconfirmar la victoria opositora. Por otro lado, la misma institucionalidad creada por el régimen en lo que se refiere a la cuestión electoral, obligaba a la oposición a presentarse unida si quería asegurar la presidencia y una mayoría parlamentaria. En tercer lugar, al igual que en la fase anterior

hay un aprendizaje de la experiencia internacional, en este caso, por contraste. En efecto, toda la experiencia de las transiciones recientes, y no por casualidad la chilena era una de las últimas y más atrasadas, mostraban la necesidad que el primer gobierno democrático estuviera formado en lo posible por todo el espectro opositor a la dictadura.

Pero no se trataba sólo del aprendizaje del libreto de las transiciones o de las experiencias externas. Ambos aspectos configuran la circunstancia para el aprendizaje mayor de lo que había sido la experiencia chilena hasta el derrumbe democrático. Por un lado, la existencia de gobiernos minoritarios con proyectos de transformación social de gran envergadura que terminaban aislados o polarizando al extremo la sociedad. Por otro lado, la percepción que tal polarización se había producido precisamente por el enfrentamiento político de las dos grandes fuerzas sociales y políticas que constituían los ejes de la Concertación: el centro y la izquierda. Se aprendía entonces no sólo de las experiencias de lucha contra el régimen militar, no sólo de los requisitos de una transición exitosa, sino de la naturaleza de la crisis política que terminó con la democracia. Todas las lecciones desprendían la misma conclusión: la necesidad de un gobierno mayoritario constituido por los partidos ejes de la oposición al régimen militar y del proceso de transición desencadenado después del plebiscito de 1988. Se cerraba así el ciclo de aprendizaje vinculando pasado, presente y futuro.

b) Al momento de asumir el primer gobierno democrático, la coalición gobernante debe aplicar los aprendizajes relativos tanto respecto de la naturaleza particular de la transición chilena, como de lo que habían sido los gobiernos democráticos hasta la crisis de 1973.

Recordemos que las tres características básicas heredadas de la transición y que deben ser tenidas en cuenta por el primer gobierno son: por un lado, la ausencia de crisis económica que obligue a grandes planes de ajuste o estabilización que re polarizan a la sociedad y dividen al sector gobernante. Por otro lado, la presencia de enclaves autoritarios provenientes del régimen anterior, como son las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas; la mantención de núcleos autoritarios en el Ejército, especialmente en torno al pinochetismo, simbolizado esto en la mantención del General Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército; y el problema de las violaciones de los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar. Se trataba, entonces, de completar la transición superando, eliminando o neutralizando los enclaves autoritarios, y de iniciar la consolidación democrática, lo que hace referencia a tareas de democratización social y modernización. Finalmente, la existencia en un régimen presidencial de un gobierno pluripretidario que era de carácter mayoritario social, política

y electoralmente, pero carecía de la mayoría institucional debido a la naturaleza de los enclaves ya mencionados.

El aprendizaje de los rasgos particulares de la transición y de las experiencias tanto de los primeros gobiernos de otras transiciones como de los gobiernos democráticos en Chile se expresa, así, en varias características del primer gobierno democrático. En primer lugar, la realización de una política estrictamente gradual en que están ausentes las grandes transformaciones drásticas o dramáticas, especialmente, en lo que se refiere al campo institucional y al económico, transformándose la estabilidad de este último en uno de los parámetros fundamentales de toda la gestión de gobierno. En segundo lugar, una política de negociaciones, denominada "política de los consensos", que busca acuerdos puntuales sobre temas específicos y no grandes negociaciones sobre temas globales, variando pragmáticamente el interlocutor de esas negociaciones. En tercer lugar, el predominio de la conducción del equipo de gobierno, y, por lo tanto, de la autoridad presidencial por sobre los partidos que configuran la coalición gobernante, lo que se denominó "gobierno supra partidario". Este es un rasgo que proviene no sólo del cálculo respecto de los márgenes estrechos heredados de la transición, sino, sobre todo, de la experiencia pasada de relaciones conflictivas entre el presidente y el partido que lo apoyaba en el pasado, en especial cuando se trataba de



coaliciones que distribuían cargos e influencias, limitando la autoridad presidencial.

Exceptuando el criterio de lo que se denominó "respeto a los equilibrios macro-económicos", de carácter claramente programático, el aprendizaje de la clase política chilena, especialmente la de la antigua oposición al régimen militar y hoy coalición gobernante, se refiere fundamentalmente a una cuestión de estilo y modo de hacer política, más que al contenido de programas y políticas, si es que puede hacerse esa distinción. Es un aprendizaje sobre la propia experiencia histórica que había visto a las fuerzas políticas enfrentarse a lo largo de gran parte de este siglo, generando gobiernos minoritarios, y más aún polarizando la sociedad hasta el límite de la crisis democrática.

#### **4. Los límites del aprendizaje**

Existen en todo proceso de aprendizaje ciertos límites que provienen ya sea de "defectos de aprendizaje", entre los cuales están, por ejemplo, el sobreaprendizaje o el aprendizaje traumático; ya sea de "vacíos" o campos en los que no hubo aprendizaje; ya sea de débil proyección en el tiempo.

Estos diversos tipos de límites están presentes en el proceso que hemos descrito. En la medida que él se concentró en los estilos y modos de hacer política, es posible percibir

ciertos límites en las dimensiones programáticas e institucionales, que se traducen a su vez en la dimensión temporal.

a) La dimensión programática presenta algunos defectos de aprendizaje, sobreaprendizaje y aprendizaje traumático, que pueden generar límites importantes en la acción política.

Así, el trauma provocado por la crisis que llevó al golpe militar, la experiencia vivida bajo éste, así como la necesidad de realizar políticas más consensuales y menos ideologizadas y confrontacionales, pueden tener diversos efectos distorsionadores. Por un lado, la crítica al ideologismo y a la política fundacional, puede revertirse en política puramente instrumental. Es probable que el trauma respecto de "proyectos fundacionales" haya estado en el origen de la decisión de no impulsar desde el comienzo las reformas constitucionales para superar los enclaves autoritarios o de la ausencia de una estrategia global al respecto. Con ello, sin duda se pierden oportunidades políticas, que luego no pueden recuperarse. Pero más importante que esto es que el temor a la política como proyecto, puede opacar a la larga su dimensión ética, y subsumirla en un "pragmatismo" o "realismo político", tras los cuales impera una verdadera ideología minimalista. En las antípodas del antiguo maximalismo, el "minimalismo ideológico" trae como consecuencias una visión corta de la política, incapaz de representar y convocar y un debate que

no mira el largo plazo, donde todo queda sujeto al cálculo táctico y al éxito inmediato. Desaparecen de la política los grandes temas de la sociedad y su destino, y se le reduce exclusivamente a su dimensión de "carrera", mercado o manipulación comunicativa, lo que la aleja del sentimiento y la atracción de la gente.

Por otro lado, el trauma de la polarización y la confrontación, puede llevar a una visión distorsionada del tema del consenso. A diferencia de la visión clásica de la política que percibe el conflicto como parte esencial de la vida social y donde el rol de las instituciones es su debida canalización, la visión traumática de una sociedad llevada a su crisis por el desborde de la dimensión confrontacional, corre el riesgo de patologizar el conflicto. Así, el consenso deja de ser visto en la óptica de la teoría democrática consociativa como grandes acuerdos fundantes del orden y la convivencia social y pasa a ser concebido casi exclusivamente como una técnica de negociación puntual y permanente para cada asunto, destinada a "enfriar" las coyunturas, pero con la consecuencia de ahogar la expresión de las grandes opciones. Ello vuelve a reforzar la dimensión cupular de la política y el ejercicio reservado de ella a una elite de aparatos partidarios y corporativos. Las nuevas contradicciones y conflictos no desaparecen, sino que pierden expresión y representación política y buscan formas de canalización que no son canalizadas por las instituciones. Los temas relativos a la

modernización, las relaciones inter generacionales y de género, la inserción en el sistema mundial, la democratización del Estado son algunos ejemplos de este problema.

b) Quizás una de las debilidades mayores del aprendizaje realizado por la clase política chilena, sea su falta de materialización institucional. Es decir se han aprendido criterios respecto de la acción política, pero que quedan confinados al campo de la voluntad y estilo de los diversos grupos, sin que cristalicen en reformas o creaciones institucionales que permitan la reproducción de ese aprendizaje. Los ejemplos más relevantes se refieren, por un lado, a la cuestión militar. Aquí, la real neutralización del poder propiamente político del pinochetismo y su aislamiento en esta materia, no ha implicado un cambio institucional que asegure permanentemente la subordinación del poder militar al político, que restrinja las prerrogativas de las Fuerzas Armadas y que supere el antiguo modelo de "enclaustramiento" de las Fuerzas Armadas por uno de nuevas relaciones civico-militares con su consecuente redimensionamiento y reinserción social. Por otro lado, a la vida política misma. Si bien es cierto que hay la percepción generalizada que la estabilidad democrática depende en parte importante de la existencia de gobiernos mayoritarios, no se han realizado las reformas o propuesto nuevas instituciones que aseguren esta necesidad sea garantizada normativamente y obligue a la clase política, más allá de sus deseos y cálculos

coyunturales, a acuerdos mayoritarios de gobierno. En un sistema pluripartidario con tendencias a la polarización o fragmentación, ello es indispensable. Del mismo modo, en la única importante transformación institucional, cual fue la reforma constitucional y la ley que permitieron la democratización de las municipalidades, no fue incorporado el aprendizaje respecto de la autonomía de diversas instancias sociales respecto de la política partidaria nacional, sino que se instauró un sistema por el cual los espacios y conflictos locales son casi directa expresión de las opciones partidarias a nivel central.

c) Todo lo anterior plantea interrogantes sobre la dimensión proyectiva del aprendizaje, es decir, sobre la reproducción en el tiempo de los criterios aprendidos. Especialmente, cuando conjuntamente se internalice en la clase política la improbabilidad de regresión autoritaria, se reforme un sistema electoral heredado que hace de la coalición una necesidad de sobrevivencia, y deban ponerse en la balanza las necesidades de políticas concertacionistas versus la necesidad de identidad partidaria. La ausencia de un riesgo inminente de quiebre institucional y la percepción que el puro acuerdo de las partes basta en cualquier momento para resolver conflictos, puede hacer efímero el aprendizaje porque ya no es necesario en la medida que cambiaron las condiciones que lo motivaron. Ello puede llevar al rebrote de las tendencias a los caminos propios, donde se identifica el destino del país con el destino de la propia

organización. Y ya se sabe que esto tiene una dinámica que desborda la buena voluntad de los actores y que exige debate y consolidación de criterios de largo plazo y, por lo tanto, cristalización institucional que constituya el suelo inamovible de lo aprendido.

### **Conclusión**

En síntesis, el proceso de aprendizaje descrito vivido por la clase política chilena es un aprendizaje sobre una dimensión básica de la política, cual es el modelo de acción colectiva subyacente, lo que refiere a una cuestión de cultura política. Llevando las cosas a un extremo podemos decir que se trata del paso del modelo revolucionario al modelo político de acción colectiva y del paso de una política de corte más mesiánico, ideológico y heroico, es decir, totalizante, a una política que acepta el carácter incierto, ambivalente, debatible y, por lo tanto limitado, de esta dimensión de la acción social.

Sin duda que este paso es un avance indispensable en la racionalización de la vida social y en la construcción de una sociedad vivible. Pero los límites indicados muestran que se puede pagar un precio en la capacidad de la política de convocar y representar a la sociedad.

