FLACSO
CHILE
Biblioteca

G239pc
MD.75
c.3

MATERIAL DE DISCUSION
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 75, Noviembre 1985.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO
11.623

914

LA PROBLEMATICA DE LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN CHILE. 1985. UNA SINTESIS

Manuel Antonio Garreton

Este trabajo fue realizado durante la estadía del autor en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, Octubre de 1985.
Una primera exposición verbal de las ideas aquí contenidas fue presentada al Seminario "América Latina: respuestas a la crisis" (Asociación Argentina de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Marzo de 1985).

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 responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

Es ya un lugar común afirmar que Chile vive la peor crisis de su historia. Desde una perspectiva política esta crisis puede ser definida en un doble plano como crisis del régimen militar y como crisis nacional global. La primera se refiere a la ausencia de proyecto social del régimen, una vez derrumbado el modelo económico implantado en 1975, que no sea su pura sobrevivencia. La segunda puede, a su vez ser, definida políticamente también en un doble nivel. Por un lado, crisis de legitimidad, en cuanto no existe en las diversas esferas de la sociedad legitimidad de proyecto, de autoridad, y de mecanismos de resolución de conflictos. Por otro lado, crisis de representación, en tanto las transformaciones ocurridas en la sociedad hacen difícil la representación de ésta por los actores políticos tradicionales y en tanto no existe una arena donde pueda ejercerse esta representación.

Como ha sido señalado, esta crisis puede resumirse en un problema de reconstrucción de la unidad nacional y de las posibilidades de viabilidad histórica.

La percepción de una crisis nacional y global puede dificultar el análisis más fino de las fórmulas de salida, en la medida que a cada una de estas fórmulas se le tiende a exigir la solución de todos los problemas en juego. Parece útil un recurso metodológico que nos permita distinguir claramente los problemas y dilemas en relación al término del régimen militar y el establecimiento de un régimen alternativo democrático, lo que se denomina el proceso de transición, de aquellos problemas y dilemas que se refieren a un proceso de consolidación y estabilización democráticas y que incluyen las transformaciones estructurales más profundas de la socie-

dad. Esta distinción se funda en la hipótesis que, para las dictaduras del Cono Sur incluida la chilena, no hay coincidencia en un solo momento entre término de un régimen político y construcción de una nueva sociedad, o entre establecimiento de una democracia política y proceso de democratización global. En otras palabras, que no estamos frente a la problemática revolucionaria caracterizada por el derrumbe total de un régimen, un gobierno provisional alternativo y la construcción desde ahí de un nuevo orden social. Estamos frente a la problemática de transición entre dos regímenes políticos, lo que deja pendiente el problema de la transformación global de la sociedad.

Desde esta perspectiva de transición analizaremos la situación política chilena refiriéndonos, en primer lugar, a la dinámica del régimen militar mismo; luego, a los problemas de la oposición; en tercer lugar, a los cambios posibles de escenario en 1985; finalmente, indicaremos esquemáticamente algunos problemas de una eventual consolidación democrática.[1/]

Dinámica del régimen

En otras ocasiones hemos indicado que en Chile estamos en presencia de una transición bloqueada. Y esto tanto desde la perspectiva del régimen militar como desde la perspectiva de la oposición política.

1/ Retomaré aquí argumentos desarrollados más largamente en "Chile: la transición bloqueada" (Revista Mensaje, Santiago, enero/febrero 1985) y "En busca de la democracia perdida" (Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago. Documento de trabajo N°23, 1985).

Si analizamos las cosas desde el régimen mismo, puede decirse que éste con el derrumbe del modelo económico a la Chicago en 1981/82, pasa por una fase de crisis recurrentes sin que ellas lo hayan precipitado a una crisis final. En 1983, luego que el descontento masivo se hiciera público a través de las Protestas Nacionales que movilizaron en un primer momento vastos sectores medios y populares, el régimen inició un período conocido como de "apertura" el que se cerró en noviembre de 1984. Pero no se trataba de una "apertura" orientada a un cambio de régimen o a una transición, sino que sus dos objetivos -recomposición del bloque civil de apoyo y canalización o encapsulamiento de la oposición- apuntaban a asegurar la meta básica de sobrevivencia en términos de los plazos y mecanismos de la Constitución impuesta en el 80. Este cálculo elemental de sobrevivencia o mantención, parámetro principal de todas las acciones emprendidas por el régimen, es el que predominó también en noviembre de 1984 al decretarse el Estado de Sitio, cuyo levantamiento en junio de 1985 es expresión de una respuesta a presiones externas y no indica necesariamente el inicio de una nueva "apertura" sino solo una leve descompresión casi exclusivamente formal de la pauta autoritario represiva.

Puede, entonces, predecirse para el futuro, desde el régimen militar, un escenario que combina "aperturas", "cierras", "liberalizaciones" y "endurecimientos" en el contexto del cumplimiento del proyecto político consagrado en la Constitución del 80 cual es el paso de un régimen militar en sentido estricto a un régimen autoritario a partir de 1989. Todo ello acompañado de recrudecimientos represivos intensos.

No estamos, entonces, en presencia de un proyecto de

transición propiamente tal, sino de continuidad, y consolidación y transformación autoritaria. Para ello el régimen cuenta a su favor con tres elementos principales.

En primer lugar, la férrea voluntad de Pinochet de mantenerse en el poder y la cohesión de las FF.AA. en torno a él en la medida que unifica en su persona el liderazgo político y el militar-jerárquico.

En segundo lugar, la legitimidad, en las FF.AA. y en núcleos civiles de apoyo, de la Constitución de 1980 como mecanismo de resolución de conflictos, como proyecto consensual de continuidad ahí donde todos los otros consensos internos se han perdido. Esto hace extremadamente difícil el problema de la transición en el caso chileno, por cuanto si no hay probabilidad de derrumbe militar, esta transición debería pasar por una decisión -obligada por la sociedad- de retiro de las FF.AA. del poder. Ahora bien, en nuestro caso esto implicaría cambiar una decisión ya tomada a través de la Constitución del 80, lo que plantea reformular un consenso interno. Ello nunca es un proceso simple en este tipo de FF.AA.

En tercer lugar, pese a una cierta erosión progresiva en el bloque civil de apoyo, hasta 1985 no se había consolidado una verdadera oposición de derecha democrática que uniera a las reivindicaciones corporativas de los sectores capitalistas una efectiva demanda por liberalización y democratización. Por un lado, lo que podría denominarse la "clase capitalista", o el empresariado, permanece confinada en una conciencia corporativa y también traumática respecto del pasado democrático, limitándose a críticas parciales a la política económica del régimen militar pero nunca cuestionando su vigencia en cuanto

tal. En esto, la clase capitalista chilena confirma su enorme debilidad política o hegemónica y su incapacidad de plantear proyectos que no sean meramente adaptativos o defensivos de sus posiciones. Por otro lado, respecto de la clase política de la derecha, solo ciertos sectores aislados de ella se han conformado como grupos definidamente opositores a la dictadura, en tanto en el grueso se ha ido configurando un fenómeno que puede en el futuro tener gran importancia. Este consiste en la presencia crecientemente consolidada de dos derechas. Una, que se define en términos de lealtad básica al régimen militar y que se percibe como su heredera, donde se ubican los sectores nacionalistas, "gremialistas" y otros ligados al modelo económico "de Chicago", aún cuando haya profundas discrepancias y antagonismos entre ellos. La otra, que sin cuestionar la legitimidad del régimen y de su marco constitucional, toma distancias de él y propone pasos y mecanismos que acerquen a una democracia política de tipo restringido. Aquí se ubican sectores del antiguo Partido Nacional y progresivamente otros núcleos de ese partido agrupados en la Unión Nacional. Si a estos dos últimos sectores se le agregan los grupos de derecha que ya estaban incorporados a uno de los bloques opositores, la Alianza Democrática, puede pensarse que aquí está la base para una futura derecha democrática, indispensable en un proceso de consolidación. Pero la constitución de tal derecha es necesariamente lenta, aún incierta y con una gran interrogante respecto de la ligazón entre "derecha política" y "derecha socioeconómica". Volveremos sobre estos temas más adelante.

Problemas de la oposición

Miradas las cosas desde la perspectiva de la oposición, hay también factores que han contribuido a este bloqueo de una transición. En primer lugar, hay un problema en la oposición política que tiene dos dimensiones. La primera se refiere a que desde el momento en que accedió al espacio público después de las primeras Protestas Nacionales, la oposición política pagó el precio del clima de la época cual era la certidumbre de la caída inminente del régimen. La oposición, así, vislumbró una meta máxima, (salida de Pinochet y término del régimen militar), pero la inminencia de ésta la hizo saltarse la etapa necesaria de formulación de una estrategia y de una propuesta de cambio que evitara el vacío institucional. En la ausencia de éstas, la oposición, sin abandonar la meta máxima, se absorbió en propuestas orgañicas que enfatizaban los problemas de identidad y exclusiones (Alianza Democrática, Movimiento Democrático Popular y Bloque Socialista, en un primer momento y los intentos posteriores de superación de estos bloques en la Intransigencia Democrática y Frente Cívico, ambos fracasados hasta mediados de 1985). Esto se acompañó de una confianza irrestricta en que la movilización social, entendida como extensión contínua del movimiento de Protestas, sería por si sola capaz de desestabilizar al régimen y llevarlo o a un colapso o a la separación entre Pinochet y las FF.AA., lo que a su vez llevaría a éstas a negociar una salida con los civiles. Ni los esbozos de una estrategia propiamente política, como la intentada por la Alianza Democrática, ni de una de tipo insurreccional, como la insinuada por el Partido Comunista, lograron transformarse en estrategias coherente y viables, con el resultado que la movilización termin desgastándose, reducida a una ba

se militante y permitiendo al gobierno su aprovechamiento político en términos del "desorden y la inseguridad".

La segunda dimensión de los problemas de la oposición política se refiere a sus relaciones internas. No se trata de caer en el mito que la unidad de la oposición basta por sí sola para terminar con el régimen militar. La experiencia histórica muestra la falsedad de esta hipótesis. Por otro lado, llama la atención que en Chile, en el momento de crearse un mínimo espacio público, y además informal, la oposición no lo copara en forma de una "multipartidaria" sino a través de bloques donde el peso ideológico era muy alto. Tomando estos dos elementos como datos, que la unidad de la oposición no es una condición sine qua non del término del régimen militar y que el peso ideológico dificulta enormemente la unidad orgánica de la oposición pudiendo transformarla en una meta imposible, en todo caso hay dos planos en que un cierto consenso opositor es necesario para hacer avanzar un proceso de transición. Ellos son, por una parte, la elaboración de una fórmula consensual, más allá del enunciado que "se vaya Pinochet", que permita resolver la crisis de legitimidad en la que una minoría apoya al régimen y la Constitución y una mayoría desea su término y su sustitución por un sistema democrático. En el escenario previsible de una transición será ineludible un proceso de negociación en torno a una fórmula que sustituya los plazos y mecanismos impuestos por la Constitución del 80, de modo que tal fórmula debería ser capaz de dar cuenta de la sensibilidad militar. Pero, por otra parte, es evidente que estamos frente a un gobierno que no tiene absolutamente ninguna voluntad de negociar ni de cambiar los plazos y mecanismos que él mismo impuso. Hay que

forzar una negociación, lo que no puede hacerse sin una fuerte presión y movilización sociales organizadas con este fin específico y dotadas de la necesaria masividad, pero también de flexibilidad en sus formas y ritmos, de modo de no repetir el ciclo de las Protestas que terminó en el Estado de Sitio a fines de 1984. Y este es el segundo plano en que debe plantearse un consenso opositor: el de las operaciones necesarias para organizar la movilización en torno a una propuesta de transición. (Algo así como la movilización en Brasil en torno a las "elecciones directas").

Hasta mediados de 1985 los factores que dificultaban tal consenso de la oposición eran, por un lado, una cierta diferencia respecto de cuáles eran las potencialidades de la situación política chilena, en la que algunos veían a lo más una transición hacia un régimen democrático y otros percibían una dinámica de tipo insurreccional y revolucionaria. Por otro lado, el peso doctrinarista y los intereses político organizacionales llevaban a la Democracia Cristiana, en esto acompañada por sectores de derecha, a rechazar todo acuerdo formal de transición con el Partido Comunista pretextando la posición mas insurreccional de éste (hay que recordar que mucho antes que el PC hiciera un viraje en su línea más tradicional hacia nuevas formas de lucha, la DC había mantenido una posición renuente a cualquier acuerdo con el PC). Finalmente, esto refuerza una tendencia defensiva en el PC que lo lleva a reafirmar líneas mas radicalizadas y que buscan desbordar y copar a la vez la movilización social.

Un segundo gran problema de la oposición, que va más allá de su expresión política propiamente tal, es la desarticulación de la relación tradicional entre

estructura político partidaria y la organización y el movimiento sociales. Después de las primeras Protestas Nacionales tendió a hacerse evidente una creciente distancia entre el "mundo político" y el "mundo social", entre un principio de acción instrumental e institucional; aunque precario, y por lo tanto cupular, y un principio mucho más expresivo -simbólico y radicalizado, desconfiado de las instituciones y las concertaciones. A su vez, ambos se separaron de una masa atomizada, anómica y atemorizada. Hay en esta desarticulación de la matriz de acción sociopolítica varios factores que contribuyen a explicarla. Por un lado, transformaciones estructurales que fueron en el sentido de reducir los ámbitos de constitución de movimientos sociales aumentando la masa cesante o independiente; por otro, cambios institucionales que dificultaron la organización social y reforzaron la atomización; a ello hay que agregar la represión sistemática ejercida contra organizaciones, dirigentes y base social; finalmente, hay que considerar como factor coadyuvante la enorme dificultad de liderazgo político de adaptarse a las nuevas circunstancias y la mantención de estilos y ofertas que no daban cuenta de ellas ni de las demandas de las nuevas generaciones en los sectores populares. Esta distancia se hizo particularmente aguda en el mundo popular urbano de la juventud, cuya radicalización visceral, producto del avasallamiento sufrido en estos años, se tradujo en una cierta involución de tipo comunitarista y rebelde con difícil proyección en el espacio propiamente político. Todo lo anterior dificulta y oscurece más la acción política concertada de una oposición políticosocial, que no logra transformar el descontento social mayoritario en fuerza política efectiva y equivalente.

¿Hacia un cambio de escenario?

Desde la perspectiva de una transición política la situación chilena presenta, entonces, un cierto bloqueo que puede sintetizarse así: 1. Ausencia de un proyecto de transición "desde arriba", desde el régimen, y legitimidad interna de un proyecto institucional de sobrevivencia de un régimen autoritario con plazos y mecanismos de retiro parcial de las FF.AA., manteniendo a futuro su poder de veto. 2. Erosión lenta del bloque civil de apoyo sin la constitución definitiva de una derecha democrática y cohesión "bunkerizada" de las FF.AA. en torno al liderazgo político militar de Pinochet. 3. Inviabilidad de una alternativa revolucionaria y ausencia de una propuesta institucional de transición consensualmente formulada por la oposición y distanciamiento entre las dimensiones "política" y "social" de la oposición con fragmentación parcial de la oposición política. 4. Ausencia de una institución mediadora entre gobierno y oposición o de un espacio de resolución de la crisis de legitimidad, (algo así como la figura del rey en España o el papel del plebiscito en Uruguay o las elecciones en Brasil), con lo que en el enfrentamiento sin arena política entre gobierno y oposición tiende a prevalecer quien tiene el monopolio de la fuerza física.

Pero este cuadro no puede ser evaluado en términos estáticos. Cada uno de los elementos que lo constituyen tiende a variar alterando la situación de conjunto y posibilitando un cambio de escenario político.

En ese sentido, tres parecen ser los hechos fundamentales ocurridos en 1985 (hasta septiembre) que pueden tener una importante consecuencia para un eventual cambio de escenario.

En primer lugar, al nivel de la sociedad civil se ha producido en ciertos sectores una reorientación de la movilización social en torno al fortalecimiento de sus organizaciones representativas y a la expresión política del descontento frente al régimen. Los mejores ejemplos los proveen las elecciones y plebiscitos internos realizados en las Universidades por el movimiento estudiantil y en los Colegios Profesionales [2/], donde las fuerzas de gobierno se hacen estrictamente minoritarias hasta casi desaparecer en algunos casos. A ello hay que agregar los movimientos más corporativos de sectores empresariales medianos, la formulación de una plataforma común por el movimiento sindical ("pliego de Chile"), las primeras aproximaciones de concertación entre grandes organizaciones empresariales y sindicales, etc. Es evidente, sin embargo, que estas nuevas dimensiones de movilización que se dan en sectores de capas medias no son proyectables a otros sectores como el de pobladores, de mayor dificultad de representación y canalización. Pero, en todo caso, se trata de movilizaciones que no se reducen a la pura dimensión agitativa sino que abarcan la dimensión organizacional y apuntan a la reivindicación política creciente. Ello abre una posibilidad de vigorizar el movimiento social y conectarlo con el espacio político, lo que tiene su expresión en el tercer hecho de 1985 que analizaremos.

En segundo lugar, a este aislamiento social progresivo del gobierno, hay que agregar los fenómenos ocurridos en torno al aparato y dinámica represivas del régimen, más allá de

2/ Ver mi comentario "Estado de sitio y elecciones en la sociedad" (Mensaje, julio 1985).

los aspectos legales como el cambio de estados de excepción. Quizás el aspecto más dramático y espectacular sea la involucración del cuerpo de Carabineros como tal en el secuestro y asesinato con degollamiento de dirigentes y militantes comunistas y también de otros partidos. No se trata de grupos paramilitares sino de organismos que obedecen al mando jerárquico institucional. Su descubrimiento por parte del Poder Judicial, hasta ahora débil frente al gobierno y sus violaciones de derechos humanos, tiene varios efectos que cabe señalar. El primero, más obvio, es la disputa interna entre los aparatos represivos y entre las ramas que conforman las FF.AA., que llevó a la renuncia del jefe máximo de Carabineros y miembro de la junta. Es difícil prever si esto va a significar una cierta neutralización de las operaciones más terroristas o si se volverá a establecer la hegemonía irrestricta del CNI (Central Nacional de Información) que hasta hace un tiempo monopolizaba el terrorismo estatal. En todo caso, hay un efecto político"interno"que no es todavía fácil de medir y que debería tener consecuencias en el futuro. El segundo, es el relativo desplazamiento del Poder Judicial, o de sectores de él, hacia posiciones más distantes del gobierno pese a los costos que ello puede significar. Este fenómeno se ha visto reforzado en el último tiempo por nuevas investigaciones judiciales, con detenciones de funcionarios del aparato represivo en relación con los antiguos casos de detenidos-desaparecidos. Todo ello, fuera de crear una fisura entre poderes del estado, crea un clima de mayor credibilidad en las instituciones, lo que en procesos de transición política parece importante. El tercer efecto es que la evidencia de involucramiento gubernamental y militar en crímenes de tipo terrorista, unida a la denuncia por parte de sectores del Poder Judicial, impactaron fuertemente a sectores

civiles proclives al régimen y los distanciaron significativamente de él: ya no fue posible pretextar desconocimiento. Y es evidente que esto se expresó en la adhesión de sectores de derecha al Acuerdo Nacional, al que nos referiremos a continuación.

En tercer lugar, hay un hecho significativo a nivel propiamente político que es la gestión de la Iglesia que dio origen al llamado "Acuerdo Nacional para la transición a una democracia plena" en el mes de agosto. Un llamado del Cardenal Arzobispo de Santiago a diversos sectores políticos para avanzar en lo que la Iglesia llama la "reconciliación nacional" dio origen a este documento, en un momento en que el régimen sufría las consecuencias de las denuncias de los crímenes perpetrados por los Carabineros. La importancia de este hecho radica, a nuestro juicio, en los siguientes aspectos. Por un lado, y más allá de las declaraciones, la Iglesia asume un papel de institución política convocante como espacio mediador, que va más allá de su rol de denuncia y defensa ejercido hasta ahora, lo que hemos dicho era una de las carencias en la situación chilena respecto de un proceso de transición. En segundo lugar, participaron en este Acuerdo todos los sectores del antiguo Partido Nacional, incluido un grupo hasta ahora muy cercano al régimen y donde hay ex personeros de éste (Unión Nacional). Ello, desde una perspectiva de transición política, implica el paso de una cierta derecha de hecho al campo opositor, aún cuando este fenómeno como el primero anotado puedan ser reversibles. En tercer lugar, si bien se cometió una vez más el error de excluir al Partido Comunista y a otros grupos de izquierda, del Acuerdo se desprende que no habría exclusión de por sí de los sectores marxistas-leninistas en un futuro régimen democrático. Es un

punto débil de esta gestión el permitir en la situación actual el aislamiento de un sector significativo de la izquierda; sin embargo, queda abierta la posibilidad de una integración futura de estos sectores, a la que algunos de ellos se han negado luego de la exclusión inicial. En cuarto lugar, por primera vez un sector amplio de la oposición plantea públicamente una fórmula de resolución de la crisis de legitimidad, aunque sin el énfasis ni las precisiones necesarias, como es un plebiscito, lo que se ubica en la línea clásica de una transición que evita vacíos institucionales.

Los elementos señalados son embrionarios y reversibles. No está claro como reaccionará el régimen ni tampoco si la clase política será capaz de potenciarlos. Pero, en términos de los indicadores del bloqueo de una transición política que hemos señalado, parecieran tener una dinámica de superación, que podría permitir la constitución de un nuevo escenario político.

Los problemas de una consolidación democrática

Si bien es cierto que el futuro de una democracia depende en parte del modo cómo ella se establece, es decir, de los rasgos de proceso de transición, es posible hacer una relativa abstracción de ellos cuando el escenario es incierto y señalar cuáles serían las condiciones de una futura democracia estable en Chile, cualquiera sea el escenario de transición.

Considerando los factores que hicieron posibles en el pasado esta democracia política y aquéllos que provocaron su crisis, así como los cambios ocurridos durante la vigencia

del régimen militar, podríamos enumerar esquemáticamente las lecciones que permiten pensar la posibilidad de un régimen democrático estable en Chile en el largo plazo.

La primera parece ser la reformulación de un modelo de desarrollo en el que el Estado reasume un papel dirigente y se crean las bases materiales de un proceso de democratización "sustantiva" progresivo.

En segundo lugar, una rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil que si bien no podrá ser enteramente distinto al que primó hasta 1973, deberá enfatizar la mayor autonomía de la organización social respecto del liderazgo político y la transferencia de poder y participación efectiva a niveles de base e intermedios.

En tercer lugar, en un plano estrictamente político, la inclusividad del sistema donde todos los sectores sociopolíticos queden dentro del juego democrático. Esta inclusividad supone, por un lado, la constitución orgánica de una derecha democrática, la reorganización de la izquierda socialista y la presencia de la izquierda marxista-leninista. Cualquier exclusión no haría sino debilitar el sistema político e impedirle someter a las FF.AA. a su estricta subordinación. En el seno de este "arco democrático" debe resolverse el problema de la constitución de una mayoría que sea capaz de reestablecer, con proporciones y contenidos adecuados a la nueva situación, el acuerdo fundante entre sectores medios y clases populares, entre centro e izquierda, que hizo posible la democracia política en Chile y la dinámica de cambio social, y cuya ruptura coadyuvó al desencadenamiento de la crisis.