

# SEIS PROPOSICIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACION POLITICA EN CHILE\*

Manuel Antonio Garretón M.\*\*

Las ideas que se exponen a continuación han sido presentadas y desarrolladas en forma dispersa en otros trabajos. Intentamos aquí sistematizarlas esquemáticamente en forma de tesis o proposiciones sin una argumentación o discusión detallada con el fin de perfilarlas más nítidamente y permitir su debate. Ellas se refieren tanto a ciertos elementos conceptuales, las tres primeras proposiciones, como a su aplicación al caso chileno, las tres siguientes.

## Primero: Democratización, transición y democracia

En las luchas contra los regímenes militares, o simplemente autoritarios, en los cambios que afectan a éstos y en la conciencia de los actores que los emprenden, están presentes dos procesos distintos. El primero se refiere a la transformación de la sociedad, la creación de un nuevo orden social que apunta al término de las explotaciones y opresiones, a la mayor igualdad y participación sociales, lo que puede

denominarse **democratización global**. El segundo se refiere a un proceso restringido de **cambio de régimen político**, de paso de una dictadura a un régimen democrático, definido éste por la vigencia de un Estado de Derecho, de libertades públicas garantizadas, división de poderes del Estado, instituciones que garantizan la representación y la participación, elecciones que aseguran la alternancia en el poder, pluralismo político, etc. El primer proceso apunta a una **sociedad democrática**, el segundo sólo a la **democracia política**.

Esta proposición afirma que, en los procesos actuales de término de dictaduras militares, ambas dinámicas se disocian en el tiempo y que estamos en presencia de **transiciones políticas**, de cambios de régimen, que dejan pendiente el problema de la democratización global como tarea a ser resuelta en el interior de un régimen democrático.

Tres consecuencias pueden derivarse de las afirmaciones anteriores.

En primer lugar, la problemática de la transición política, entendida como cambio de régimen, se diferencia nítidamente de la problemática de la revolución entendida como proceso de "toma del poder" y como coincidencia entre la caída del "antiguo régimen" y la construcción de un nuevo orden social desde el poder conquistado.

\* Este trabajo fue presentado al Segundo Congreso Chileno de Sociología y sirvió de base a la intervención del autor en el Seminario sobre Democracia organizado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, noviembre de 1986.

\*\* Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, (Chile).

En segundo lugar, no obstante lo anterior, no todas las luchas que se dan en los regímenes militares o dictaduras pueden ser aprehendidas desde la perspectiva de una transición política o de construcción de democracia política. Muchas de ellas se insertan en procesos defensivos y de autoafirmación de identidad, otras se ubican en la dimensión revolucionaria, otras apuntan a la democratización global. La diversidad de las oposiciones se relacionan con esta multidimensionalidad de las luchas o conflictos, en cuanto diversos actores sociales o políticos privilegian una u otra dimensión. En parte, la aceleración de un proceso de transición depende de la capacidad de los componentes de la oposición de aislar y priorizar la dimensión de transición política en relación a las otras.

En tercer lugar, el ideal democrático de las oposiciones y el concepto mismo de democracia está atravesado por esta ambivalencia. Por un lado, el concepto democracia está teñido por la experiencia antidictatorial y se opone a la doble dimensión de estos regímenes militares: represiva y de recomposición del orden capitalista. Por otro lado, es heredero de los dos grandes temas que atravesaron los movimientos sociales y políticos en las décadas anteriores y que de algún modo apuntaban al proceso de democratización global: el tema del desarrollo y el tema de la revolución. Por lo tanto, el concepto democracia implica a la vez **creación de instituciones** que afectan al Estado, al régimen y los partidos (fenómeno de representación), **constitución de actores sociales autónomos** (recomposición de la sociedad civil y fenómeno de participación) y **nuevo modelo de desarrollo** (la dimensión del cambio social). Esta triple significación está siempre presente y reclamada en forma diferente por los diversos actores sociales. Por otro lado, los procesos de transición implican la prioridad de la primera significación, es decir, la del tema de la democracia política.

### **Segundo: Transición y consolidación. Orígenes y tipos**

Enfrentados directamente al tema de la redemocratización política vale la pena distinguir entre los procesos de transición de una dictadura o régimen militar a una democracia política y la consolidación del nuevo régimen una

vez inaugurada la democracia política. Se trata de problemas y dinámicas distintas, que envuelven muchas veces actores diferentes y con relaciones de cooperación y conflicto entre uno y otro proceso. Si bien es cierto que en la conciencia de los actores y en sus comportamientos y cálculos durante la transición están presentes los problemas de consolidación democrática, las transiciones suponen para su desencadenamiento y desarrollo una cierta abstracción de los problemas de consolidación.

Las transiciones pueden desencadenarse de diversas maneras. Ellas pueden originarse "desde arriba", ya sea por una apertura exitosa de un régimen que considera su tarea terminada, o por una crisis de descomposición interna; "desde abajo", por una acción de las oposiciones que, a su vez puede ser insurreccional o puramente política; o por factores "externos" como una guerra, una muerte, una presión extranjera, una institución mediadora por encima de régimen y oposición. Lo más probable es que, aunque algún factor pese más que otro, las transiciones históricas combinan de algún modo los tres factores.

Por otro lado, el término de una dictadura o régimen militar puede producirse por un colapso o derrota militar o por alguna forma de administración de salida por parte de los titulares del poder, en cuyo caso estamos frente a una transición estrictamente política. En el primer caso no hay propiamente una decisión de los titulares del poder de retirarse, sino que son expulsados. En el segundo caso, cuando no hay derrota, si se trata de un régimen militar, hay una decisión institucional de las FF.AA. de retirarse, decisión que no es voluntaria sino forzada por la sociedad o las oposiciones. Tal decisión supone la internalización de un fracaso o la percepción de amenaza a su integridad institucional. Cabe aquí extraer tres consecuencias para los casos de transición política propiamente tal. En primer lugar, la problemática de la oposición aquí es cómo provocar tal decisión y para ello debe combinar los elementos de movilización y presión sociales, negociación y concertación y la presión de instancias mediadoras o arbitrales a lo que nos referiremos más adelante. En segundo lugar, no hay en estas transiciones un vacío institucional. En tercer lugar, si uno acepta como hipótesis altamente probable que el caso chileno caerá en esta categoría

de transiciones, cabe añadir que el problema de la oposición no es cómo provocar una decisión institucional de las FF.AA. de retirarse, sino, dada la existencia de la Constitución del 80, cómo provocar en ellas un cambio de una decisión ya tomada de cuándo y cómo se van. Y ello genera una dificultad adicional que obliga a la oposición a presentar una propuesta institucional alternativa que de algún modo dé cuenta de la propuesta vigente de las FF.AA. con el fin de modificarla.

### Tercero: Componentes de las transiciones

En toda transición política como aquí la hemos definido están presentes al menos cuatro procesos, aun cuando su peso varíe de caso a caso.

En primer lugar, hay un proceso de descomposición interna del régimen que se caracteriza por el desligamiento o separación de sectores que lo apoyaban y por el aislamiento del núcleo gobernante. Esta separación o distanciamiento, condición necesaria pero no suficiente de una transición, se refiere tanto a los apoyos civiles como a los apoyos externos.

En el primer caso, este distanciamiento está en directa relación con la superación de la conciencia traumática respecto de la crisis que dio origen al régimen militar, con la percepción de un espacio para sus intereses en el régimen que suceda a éste y con la articulación de la clase económica con la clase política. En el segundo caso, tratándose específicamente del apoyo norteamericano a los regímenes dictatoriales, éste tiende a distanciarse cuando hay una visibilidad alta de crímenes cometidos por la dictadura que hacen difícil sostenerla internacionalmente y frente a la propia opinión pública, cuando se percibe una situación de ingobernabilidad que amenaza con la división de las FF.AA. del país en cuestión y cuando existe un liderazgo o institucionalidad alternativos legítimos.

En segundo lugar, el desencadenamiento y desarrollo de las transiciones políticas está atravesado por procesos de movilización social que, a su vez, afectan y están afectados por el fenómeno de descomposición interna del régimen a que nos hemos referido. Al hablar de movilización y presión sociales bajo regímenes

militares o en procesos de transición es necesario hacer al menos dos observaciones. Por un lado, cabe distinguir diversos tipos de movilización, cada una de las cuales cumple una función determinada pero cuya exacerbación en detrimento de las otras puede retrasar o inhibir una transición, especialmente si se produce una identificación entre un determinado tipo de movilización y un actor sociopolítico particular. Así, se puede hablar de una movilización de tipo expresivo-simbólico, generalmente de carácter defensivo y comunitario, que busca afirmar la identidad, manifestar rebeldía, con fuerte contenido ético y emocional. Hay también una movilización de corte más instrumental-reivindicativo, que busca obtener logros específicos y sectoriales o parciales que mejoren la condición de un actor en los planos económicos, sociales o políticos y cuyo resultado depende en gran parte del marco institucional y de la autonomía y capacidad organizativa de cada actor. Hay, finalmente, lo que podríamos llamar una movilización propiamente política que se guía por metas y métodos referidos al término y cambio del régimen militar. Quizás si uno de los grandes problemas de las oposiciones sea el de combinar adecuadamente estos tres tipos de movilización para evitar ya sea que ésta gire en torno a sí misma y se desgaste reduciéndose a sectores específicos, ya sea que se corporativice y las demandas puedan ser cooptadas por el régimen, ya sea que la excesiva politización reduzca la amplitud de la convocatoria. Dicho de otra manera, no cualquier movilización en cualquier momento es funcional a un proceso de transición política. Por otro lado, tratándose de este tipo de transiciones, las movilizaciones sociales no pueden por sí solas terminar con los regímenes militares. Ellas son un componente indispensable de una estrategia opositora y no una estrategia propiamente tal. De modo que si no se canalizan en torno a una propuesta institucional alternativa, sus efectos pueden no ser controlados por la oposición y contribuir a bunkerizar al régimen. En otras palabras, una situación de ingobernabilidad provocada por una movilización social puede llevar tanto a un término del régimen, si hay articulación entre fuerza social y fuerza política, como a su mantención endurecida si no existe esa articulación.

En tercer lugar, en la medida en que no existe colapso o derrota militar, no hay proceso de

transición que no tenga un componente de negociación o concertación entre los titulares del poder y la oposición o parte de ésta, aun cuando varíe según los diversos contextos históricos el tipo y contenido de esta negociación. El aspecto que parece más importante a destacar aquí es el de la relación indisoluble entre movilización y negociación, lo que exige una adecuación de los ritmos y dinámicas de cada cual, de modo que no se provoquen efectos contradictorios entre ambos.

Por último, el enfrentamiento régimen-oposición no tiene resolución en una transición política si no hay mediaciones institucionales a través de las cuales resolver el conflicto, o actores que se ubiquen por encima y presionen hacia esa resolución, siendo lo más probable la mediación combinada de actores (el rey o un gobierno extranjero o la Iglesia, etc.) y de espacios institucionales (elecciones, plebiscito, etc.). Puede concluirse que uno de los objetivos inmediatos de una oposición, es el de crear esos espacios de resolución del conflicto básico entre dictadura y democracia, recurriendo tanto a la mencionada movilización política como a los actores mediadores disponibles.

Descomposición interna del régimen con aislamiento del núcleo gobernante, movilización social, negociación entre titulares del poder y oposición, mediación institucional y presión de actores arbitrales, son los componentes básicos de toda transición política y su combinación adecuada es la principal tarea de las oposiciones.

#### **Cuarto: Complejidades de una transición retardada**

Aunque toda transición es original o inédita, hay rasgos particulares que contribuyen a explicar su retardo o aceleración y a caracterizar su complejidad. En el caso chileno, transición retardada en relación a las otras dictaduras militares de Sudamérica, hay rasgos que se derivan de las características del régimen, otros de la naturaleza de la oposición y otros del tipo de sociedad que ha ido emergiendo estos años, todos los cuales combinados permiten entender su complejidad particular. Se trata por supuesto, de una descripción no exhaustiva.

En relación al tipo de régimen, destaca en el caso chileno la combinación de dictadura personalizada con régimen militar y donde la ligazón entre ambos no se produce a través de las tareas de gobierno, sino de la jerarquía institucional y del liderazgo político consagrado institucionalmente a través de la Constitución de 1980 que es internalizada por las FF.AA. como su identidad política. Este aspecto tiene varias consecuencias que dificultan una transición. En primer lugar, la voluntad personal de mantenerse en el poder adquiere un peso significativo que se combina con la flexibilidad de maniobra en situaciones de crisis. En segundo lugar, la subordinación de las FF.AA. a un poder político que es a la vez poder jerárquico institucional dificulta el desarrollo de consensos políticos internos que se distancien de ese poder. En tercer lugar, en el tipo de dictadura personalizada, hay mayores problemas para el desarrollo de sectores "aperturistas" o "blandos", propios de regímenes militares, que desde "adentro" ayudan a procesos de cambio del régimen; aquí el distanciamiento de apoyos iniciales lleva a éstos a ubicarse "fuera" del régimen y perder capacidad de maniobra: se está a "favor" o "en contra" del dictador, hay "bunker" y "oposición" con poca mediación entre ambos. En cuarto lugar, esta combinación complica la estrategia de las oposiciones pues lo que sirve en la lucha contra una dictadura personal, a la que se trata de eliminar, no sirve necesariamente cuando se tiene al frente a FF.AA. que no se podrá eliminar y con las cuales hay siempre una instancia de negociación. Ello vale también en sentido inverso. Finalmente, como hemos indicado, la institucionalización de la combinación de los dos tipos de dictadura, hecha antes de la crisis económica, y que se materializa en la Constitución de 1980, genera un complicado problema de plazos y mecanismos que entran los cambios de régimen, pues éstos afectan la legitimidad que las FF.AA. le otorgan a tales plazos y mecanismos.

En relación a las oposiciones, el peso cultural, ideológico y orgánico heredado del período democrático genera una gran dificultad de convenir consensualmente metas políticas precisas. Los actores políticos combinan en su acción las dimensiones del pasado, presente y futuro, es decir, traumas, cálculos y expectativas que obstaculizan acuerdos tácticos y opera-

cionales. La diferente experiencia y valoración de la crisis del período democrático y del golpe militar de 1973, es decir, la ausencia de un tipo de crisis que afectara a todos por igual es un elemento presente en este problema (sobre todo cuando se piensa en la lentitud con que ciertos sectores de derecha se han desgajado del régimen). A ello debe añadirse el desplazamiento permanente de estos actores en torno a los ejes democratización global (positiva o negativamente) y de transición política, sin que se haya producido una clara concentración en este último. La principal consecuencia de todo ello, es la predominancia que los actores políticos han dado al tema de las configuraciones orgánicas de la oposición en bloques de alta connotación ideológica y el tema de las inclusiones o exclusiones ideológico-políticas en los acuerdos y concertaciones, por encima de los contenidos precisos y de las fórmulas en torno al problema específico del cambio de régimen.

En relación al conjunto de la sociedad, más allá de los fenómenos propios del régimen y la oposición, el rasgo principal a destacar, y donde coinciden tendencias estructurales, institucionales y valorativas, es la fragmentación de una sociedad de masas, la pérdida de capacidad orgánico-expresiva, el debilitamiento y empobrecimiento de los espacios de constitución de actores y movimientos sociales. En términos de un proceso de transición, estos rasgos tienen al menos tres consecuencias. En primer lugar, el predominio de acciones simbólico-expresivas que refuerzan la identidad, proveen un sentido de pertenencia y desarrollan contenidos defensivos, por encima de acciones instrumentales que lleven a concertaciones orgánicas e institucionales y a logros acumulativos. En segundo lugar, una sociedad fragmentada hace difícil formas de movilización que expresen al conjunto de los sectores sociales y, más bien, lleva a tipos de movilización particularizadas en ciertos sectores específicos pero que afectan o distancian a otros. Esto es especialmente visible cuando se consideran sectores juveniles, sectores poblacionales, núcleos obreros organizados y capas medias, cuyas formas respectivas de movilización tienden a entrar en contradicción entre ellas. A su vez, las formas más globales que abarcarían a todos, precisamente por calar menos las especificidades, tienden a desgastarse. En tercer lugar, todo ello hace difícil la articulación con los procesos políticos máxime

cuando en este nivel, además del fenómeno represivo, como hemos señalado, no se producen fórmulas de transición capaces de canalizar en torno a ellas la movilización social. Por otro lado, la extraña combinación entre liderazgo social y liderazgo político, expresa también la debilidad de los actores sociales y políticos en cuanto tales y dificulta su expresión autónoma.

### **Quinto: Los escenarios en juego**

Si se descarta como hipótesis de probabilidad que la transición política en Chile se desencadene como producto de un enfrentamiento y derrota militares, pareciera que todos los escenarios relativos a una transición deben ser analizados como desarrollo o modificación, parcial o radical, del diseño previsto por la Constitución de 1980.

Puede afirmarse entonces que están presentes en forma contradictoria, competitiva y parcial tres escenarios actualmente.

El primero corresponde exactamente al diseño constitucional y consiste en el paso de una dictadura o régimen militar a un régimen autoritario con la mantención del liderazgo personalizado del general Pinochet. El desarrollo de este proyecto hasta el plazo de 1989 cuenta con el apoyo de las FF.AA., el apoyo, a veces tácito, a veces explícito, de los sectores empresariales y la ambigüedad de vastos sectores de derecha política. Con posterioridad a 1989 no parece haber una decisión definida en las FF.AA. y tanto la política norteamericana, como algunas tendencias en el seno de los sectores de derecha, como la mantención de la presión sociopolítica y el rechazo de la oposición a incorporarse a la institucionalidad propuesta, hacen muy difícil que este escenario pueda imponerse sin una decisión extra constitucional de Pinochet, lo que equivaldría a una especie de autogolpe cuyo costo es extremadamente alto y cuya viabilidad es muy baja pues implicaría que las FF.AA. abandonan la institucionalidad que ellos mismos han creado. Estos cálculos han llevado a mantener el consenso de la prolongación del régimen y del gobierno de Pinochet hasta 1989 y a postergar una decisión sobre el futuro del régimen más allá de esa fecha.

El segundo escenario en disputa corresponde al planteamiento genérico de la oposición de transición democrática. Este escenario no logra cristalizarse oficialmente e institucionalmente y permanece como alternativo. Tiene al menos dos variantes. Una es el golpe de las FF.AA. que reemplazan a Pinochet para iniciar una transición negociada con los civiles, lo que si es antes de 1989 implicaría una difícil ruptura de las FF.AA. con su institucionalidad política, y si es en el 89 debiera verse como una respuesta anticipada o a posteriori al escenario del "autogolpe" ya indicado. La otra es un cambio de los plazos y mecanismos de la Constitución del 80 a través de una negociación implícita o explícita entre el conjunto de los titulares del poder y la oposición, legitimada a través de algún mecanismo como un plebiscito que unos verán como reforma de la Constitución y otros como derrota política del régimen. No pareciera haber hasta 1986 una definición clara de la oposición entre estas dos variantes.

El tercer escenario latente es uno que podríamos denominar como descomposición de los dos anteriores, en que ninguno logra imponerse y donde la característica central es la permanencia del enfrentamiento con crecientes expresiones de violencia estatal y respuesta insurreccional parcial, la inviabilidad de fórmulas consensuales y la imprevisibilidad de los resultados.

En relación a estos tres escenarios vale la pena indicar que si cualquier transición debe postularse en referencia contradictoria con el diseño constitucional, el tiempo juega a favor de una resolución del problema en 1989. En segundo lugar, es obvio que hay combinaciones futuras entre estos tres escenarios actualmente presentes y opuestos. En tercer lugar, el desencadenamiento efectivo de un escenario de transición dominante por parte de la oposición supone, por un lado, la propuesta de una fórmula alternativa a la Constitución del 80 que se haga consensualmente por parte de los componentes de esa oposición y la búsqueda de mediaciones y presiones que lleven a la creación de un espacio de resolución del conflicto entre las dos propuestas: la vigente de la Constitución del 80 y la alternativa. Por otro lado, combinado con lo anterior, la mantención de una presión social que haga imposible a las FF.AA. aceptar ya

sea el autogolpe, ya sea la mantención del diseño previsto en la Constitución del 80.

#### **Sexto: Condiciones de la consolidación democrática**

Es un hecho que las condiciones de una democracia futura dependen en parte del tipo de transición y de sus características particulares. No estando definido este escenario, sino de un modo muy general como lo hemos hecho, puede pensarse los procesos de consolidación a partir de los factores que hicieron posible la estabilidad democrática en Chile y de los que llevaron a su crisis.

Si esto es así, e independientemente de la existencia de una legitimidad democrática que no se subordine a la "performance" económica, como lo han mostrado otros casos históricos, la estabilidad democrática dependerá, por un lado, de la visibilidad que tenga para los diversos actores sociopolíticos la perspectiva de democratización social, lo que implica la redefinición de un modelo de desarrollo compatible con una creciente democratización. Por otro lado, de la creciente autonomía relativa de los actores sociales respecto del sistema partidario de modo que los fraccionamientos y polarizaciones políticas no se reproduzcan automáticamente en el conjunto social. Finalmente, de la reconstrucción del sistema partidario con adhesiones democráticas en todos los puntos del espectro y de un sistema de coaliciones en el seno de ese sistema que asegure una mayoría sociopolítica que combine adhesión democrática con un compromiso por cambio y reforma sociales por un horizonte largo de tiempo.

La primera condición de consolidación se refiere al largo plazo y repone el tema de la democratización global o transformación estructural. Lo más probable es que en el corto plazo, una vez inaugurada la democracia política, haya una legitimidad democrática que no se subordina, pese a las presiones reivindicativas que estallan, al criterio de satisfacción de demandas socioeconómicas. Pero en el largo plazo la vinculación entre democracia política y democratización vuelve a hacerse presente no solo como demanda social sino como oferta de los actores políticos en términos, más que de cons-

trucción de una "nueva" sociedad, de superación constante de las desigualdades de la sociedad capitalista. Ello supone un marco institucional democrático flexible para el cambio social.

La segunda condición de consolidación reconoce que para el caso chileno no hubo durante el régimen militar refundación de la relación partidos políticos-movimiento social, sino desarticulación de la matriz constituyente de actores sociales, es decir, de la forma de articulación entre política y sociedad. Por lo tanto, hay que suponer una mayor tensión entre ambos elementos para el futuro, sin la utopía de movimientos sociales totalmente autónomos. La absorción de lo social por lo político no daría cuenta de la diversificación ocurrida en la sociedad ni de la compleja redefinición de lo político en diversos puntos del espectro ideológico partidario. Hay aquí también una consecuencia institucional que se refiere a la ampliación de los espacios de participación y toma de decisiones colectivas en las esferas no centrales de la sociedad.

La tercera condición plantea que, en el largo plazo, una democracia política conservadora está sujeta a una permanente inestabilidad, por un lado, y que la posibilidad de evitar la polarización y el desborde institucional está ligada a la construcción de mayorías políticas a la vez democráticas y progresistas, por el otro. Esta coalición histórica supone el reencuentro de sectores sociales y políticos, cuya convergencia estuvo en el origen de la democracia política en este siglo y cuya separación llevó al derrumbe de ésta: sectores medios y clases populares en lo social, centro e izquierda en lo político.



Zalamea  
c) Sin embargo, la impresión de perplejidad que da la gente al verse de...

Vista panorami