

TRANSICION Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN CHILE*

IGNACIO WALKER**

El 9 de agosto de 1991, en una conferencia de prensa, Patricio Aylwin, Presidente de Chile, declaró: "La Transición ha terminado".

En una visita a Chile (marzo de 1992), Alain Touraine, el intelectual y sociólogo francés, declaró: "Esta no es una transición perfecta, pero es la mejor que yo haya conocido".

Aunque la declaración presidencial fue extremadamente polémica y la declaración de Touraine puede aparecer demasiado optimista, ellas nos dan una idea de lo que está sucediendo en Chile.

En contraste con estos puntos de vista sobre el proceso democrático chileno, en su artículo sobre los "desaciertos" de América Latina, Francisco Weffort, el intelectual brasileño, es de la opinión de que estamos viviendo "un bloqueo de nuestras perspectivas a futuro (...) una pérdida de nuestro sentido de futuro"; en su opinión, América Latina hoy se asemeja a la imagen de muerte y resurrección, Roma bajo la amenaza de los bárbaros; una situación generalizada de destrucción de las estructuras básicas de la sociedad, caos y narcotráfico, dando origen a la "civilización de la cocaína"; una nueva edad media que se caracteriza por su fragmentación y una degradación general de los grandes sistemas; una situación en la cual América Latina pierde su lugar en el mundo, llevándola a una posición de creciente marginalidad¹.

En el aspecto positivo de su argumento, él recomienda un proceso de integración social, nacional a internacional, entendido éste como el punto de convergencia entre democratización y modernización.

Según Weffort, a pesar de la desintegración general de América Latina —lo que expresa en su concepto de "democracia del apartheid"— "la mayoría de los latinoamericanos quiere pertenecer a una civilización democrática y moderna" (Ibídem, p. 67).

Es dentro de esta perspectiva más amplia de integración, democratización y modernización que me referiré al caso chileno.

Para algunos, Chile es una historia de éxito y hasta es mencionado como un modelo para otros. Este tipo de afirmación es espe-

* Artículo escrito en base a una charla dictada por el autor en la Universidad de Notre Dame, Centro de Derechos Civiles y Políticos, en Abril de 1992.

** Doctor (Ph. D.) en Ciencia Política Princeton University.

¹ Francisco Weffort, *La América Equivocada: Apuntes sobre la Democracia y la Modernidad en la crisis de América Latina*, en Luis Bustamante et. al., "Estrategias para el Desarrollo de la Democracia" (IEP, Lima, Perú, 1990).

cialmente recurrente en el extranjero. Para otros, en cambio, el proceso de transición es un "fraude": nada ha cambiado si se la compara con el anterior régimen autoritario, según el Partido Comunista chileno, el cual se ha definido como fuerza opositora.

No es mi intención argumentar en favor de la idea de que el proceso de transición en Chile corresponde a una historia "de éxito" y menos aún que es un modelo para la exportación. Lo que sí quiero afirmar es que Chile tiene una oportunidad; una oportunidad para conciliar y establecer simultáneamente democracia política, crecimiento económico y equidad social; una oportunidad para avanzar hacia una sociedad más integrada, entendida ésta como el punto de convergencia entre modernización y democratización. En otras palabras, una oportunidad para establecer tanto la legitimidad como la eficiencia y eficacia del sistema político en su conjunto.

Transición Democrática

La declaración presidencial mencionada anteriormente ("la transición ha terminado") fue bastante polémica, especialmente dentro de la Concertación, la coalición política que llevó al Presidente Aylwin al poder en marzo de 1990.

¿Cómo explicar esa aseveración, considerando que el General Pinochet aún permanecía (y permanece) como Comandante en Jefe del Ejército; que casi un 20 por ciento del Senado corresponde a senadores designados, no elegidos (y que lo mismo puede decirse de la totalidad de los 334 alcaldes, ninguno de los cuales había sido elegido en ese momento); que dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional son designados por el Consejo de Seguridad Nacional; que los cuatro Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas no pueden ser removidos de sus cargos hasta marzo de 1998, y así sucesivamente?

En otras palabras, ¿cómo explicar la declaración considerando que los denominados "enclaves autoritarios" (M. A. Garretón) —o "territorios reservados" (S. Valenzuela)— estaban (y aún están, de muchas maneras) presentes en el sistema político?

Aunque es fácil comprender la controversia —y aun la perplejidad— que se suscitó a continuación y formular todo tipo de preguntas desde una perspectiva académica, en mi opinión, la afirmación presidencial es esencialmente correcta y debe entenderse en términos políticos y no académicos. Sólo de esta manera es posible entender el proceso por el que atravesamos.

¿Qué había en el trasfondo de la afirmación presidencial? Primero, que el tema más delicado de esta o cualquier otra transición democrática —el asunto de las graves violaciones a los derechos humanos y su estrecha relación con la cuestión militar— había concluido, al menos en términos de que no se preveía ninguna posibilidad de un retroceso autoritario.

Segundo, que existía (y existe) una amplia percepción, tanto dentro como fuera del país, de que Chile ha vuelto a una vida democrática normal y que las instituciones políticas se desempeñan normalmente, dentro del contexto del debido respeto por las libertades fundamentales.

Tercero, el Presidente estaba reconociendo el deseo y la demanda de la sociedad chilena de estabilidad política, luego de veinticinco años de drásticas transformaciones. Después de todo, un proceso de "transición" es, por definición, algo precario, con importantes grados de incertidumbre. Esto se hace muy crítico en un país como Chile que ha pasado por tres distintas revoluciones en menos de un cuarto de siglo: la "Revolución en Libertad" del Presidente Frei (1964-1970), la "Vía Chilena al Socialismo" del Presidente Allende (1970-1973) y la denominada "Revolución Silenciosa" bajo Pinochet (1973-1990) —referencia a las profundas transformaciones de la estructura económica y social emprendidas durante el anterior régimen autoritario.

Cuarto, el Presidente Aylwin estaba diciendo que el gobierno de la Concertación *no es un gobierno "de transición", es decir, un mero paréntesis entre un régimen autoritario y uno democrático*, sino que un gobierno que apunta a la consolidación de una democracia estable. En otras palabras, no corresponde a una opción táctica de corto plazo que se agota en el proceso de transición y en la eliminación de las instituciones autoritarias, sino de una opción estratégica, de mediano plazo, que busca el establecimiento de una democracia estable.

Finalmente, el Presidente Aylwin estaba reconociendo el deseo ampliamente difundido de la vasta mayoría de la población en términos de implementar soluciones concretas a sus problemas reales. De alguna manera, incluso a los ojos de algunos sectores dentro de la Concertación, el hecho de pasar por un proceso de "transición" —dándole prioridad a los problemas político-institucionales— se podía tomar como un pretexto para no asumir las reales demandas socio-económicas de la vasta mayoría de la población, especialmente después de diecisiete años de un aumento, en términos absolutos y relativos, de las desigualdades sociales. Esto no significa que la población sea indiferente frente a las reformas políticas e institucionales —de hecho, un 70 por ciento de la opinión pública considera que aún existen reformas políticas necesarias para el perfeccionamiento de la democracia (Cerc, abril 1992). Sólo significa que, junto con esas reformas, el gobierno debe ser capaz de abordar de manera eficiente las demandas socio-económicas aún pendientes.

En resumen, la declaración presidencial no niega la existencia de "enclaves autoritarios" (o "territorios reservados"), pero considera que la eliminación de esas instituciones es un objetivo permanente dentro del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, y no algo específico al proceso de transición.

Prueba de que se ha hecho progreso en esa dirección es que:

1. Una reforma constitucional y legal fue aprobada por el Congreso, casi por consenso unánime, para democratizar los municipios por medio de elecciones directas que tuvieron lugar en junio de 1992, y para establecer gobiernos regionales autónomos generados democráticamente;

2. Se ha logrado un principio de acuerdo político para reformar el Poder Judicial, el que permanece como el más claro legado del reciente autoritarismo —especialmente respecto de la posición de la Corte Suprema— a la vez que necesita modernizarse; y

3. Recientemente se ha enviado al Congreso un proyecto de reforma constitucional y electoral que incluye la eliminación de la institución de senadores designados, no elegidos; afirma y refuerza la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad presidencial; modifica la composición del Tribunal Constitucional, y aboga por una reforma electoral orientada hacia un sistema de representación más proporcional.

Todas estas reformas quizás pueden verse como demasiado dirigidas hacia lo político institucional, pero sólo basta observar de cerca los recientes acontecimientos en Perú, Brasil y Venezuela, para darse cuenta cuán importante es para cualquier Estado, especialmente durante períodos de cambio democrático, el desarrollar y consolidar instituciones políticas sólidas. Al fin y al cabo, en eso consiste el proceso de consolidación democrática.

Respecto del tema de los derechos humanos, la Comisión de Verdad y Reconciliación estableció una verdad moral e histórica, junto a la reivindicación moral y la indemnización material a las víctimas (y/o sus familiares) en los casos de violaciones a los derechos humanos. Además, se están llevando a cabo investigaciones criminales en muchos de estos casos (especialmente aquellos que no están cubiertos por la Ley de Amnistía de 1978); se ha aprobado toda una legislación para mejorar el estatuto constitucional y legal de los derechos humanos; se ha establecido una oficina especial para facilitar el retorno y reincorporación a la sociedad chilena de miles de personas que viven en el exilio; y, el 95 por ciento de los presos políticos que fueron detenidos o procesados bajo el régimen militar de Pinochet han sido puestos en libertad.

Todo esto parece justificar la declaración presidencial en el sentido de que el proceso de transición ha concluido.

Consolidación Democrática

Si bien se puede decir que el proceso de transición ha terminado —al menos en una interpretación estricta, desde el momento en que no se advierte ninguna posibilidad de una regresión autoritaria— aún persisten interrogantes respecto de las perspectivas de consolidación democrática: un proceso mucho más complejo que

considera tanto variables político-institucionales como socio-económicas, relacionadas con la legitimidad como asimismo con la eficiencia y eficacia del sistema político en su conjunto.

No quisiera volver a la discusión acerca de las "condiciones" o prerequisites para la democracia (ya sean económicos, sociales o culturales), pero sí deseo afirmar, al observar la democratización en Chile y en otras partes de América Latina, que la consolidación democrática exige un proceso equilibrado y simultáneo hacia la democracia política, el crecimiento económico y la justicia social.

De los muchos aspectos que se podrían mencionar para explicar este proceso, quisiera concentrarme en dos de ellos que, en mi opinión, al menos en el caso de Chile, aparecen como los más significativos en términos del proceso actual y las perspectivas de consolidación democrática; me refiero a los conceptos de *democracia consensual* y *crecimiento con equidad*.

Democracia Consensual

Quizás el cambio más significativo y dramático que ha tenido lugar en la política chilena en los últimos años, es el cambio desde una forma de hacer política altamente ideológica, intransigente y sectaria, en los años 60 y principios de los 70, que condujo a la polarización, a una política de acuerdos, orientada al consenso y a la formación de coaliciones mayoritarias, según aparece en nuestro proceso más reciente.

Defino la "democracia consensual" en términos de la búsqueda de acuerdos más amplios que una simple mayoría, que considera la introducción del cambio de manera gradual, por medio de la negociación y el compromiso.

La búsqueda de una democracia consensual no surge sólo del impacto traumático del autoritarismo, conducente a una nueva valoración de la democracia representativa y pluralista, sino también, y muy significativamente, de las lecciones que hemos aprendido de nuestra experiencia democrática en el período anterior a 1973.

En efecto, la sucesión de gobiernos minoritarios en el período anterior a 1973, cada uno reclamando para sí una legitimidad propia y la posesión de la verdad total, al interior de visiones apocalípticas de cambios radicales —todo lo cual se expresaba en el concepto de planificaciones globales²— llevó a un proceso de polarización que creó las condiciones para la desestabilización democrática.

Esta interpretación Rousseauniana de la democracia, de corte revolucionario, que se encontraba presente tanto en la Izquierda Socialista como en la Democracia Cristiana, entraba en contradicción con el proceso de estabilización democrática que había existido en el proceso político chileno desde fines del siglo diecinueve.

² Mario Góngora, *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Edit. Universitaria, Santiago, 1981).

Un sistema presidencial minoritario, junto con un sistema multipartidista polarizado y un sistema electoral basado en la representación proporcional ilimitada, crearon la peor de las situaciones posibles³. Los "tres tercios" en los que se dividía el sistema partidista —que incluía una Izquierda de creciente tendencia leninista, una Derecha autoritaria y un Centro rígido y altamente ideológico— llevaron a un "equilibrio catastrófico" en la medida en que ninguna fuerza, por sí sola, era capaz de formar una mayoría en un sistema que prohibía los pactos electorales a partir de 1958.

El impacto del autoritarismo y las lecciones que pueden desprenderse de nuestra experiencia democrática anterior a 1973, han llevado a un nuevo entendimiento de la política; uno que busca los más amplios acuerdos, la introducción del cambio de manera gradual, a través de la negociación y el compromiso. Es a esto a lo que me he referido como "democracia consensual".

Quizá uno de los mejores ejemplos de este nuevo estilo de hacer política, el cual, a su vez, tiene que ver con la emergencia de una nueva cultura política en Chile, es la formación de la Concertación: una coalición de centro-izquierda que corresponde a la confluencia de la Democracia Cristiana y de la Izquierda Socialista. Dos fuerzas políticas que hace sólo dos décadas, bajo el gobierno de Allende, aparecían como enemigos irreconciliables, llegaron a comprender que sólo creando un bloque mayoritario en el poder, buscando los más amplios acuerdos, es posible consolidar una democracia estable.

Las transformaciones dentro del sistema de partidos en general, con el surgimiento de un nuevo socialismo democrático en la Izquierda y un rol más flexible y articulador del Centro, junto a la búsqueda por parte de la Derecha de una nueva legitimidad democrática, han llevado a un sistema multipartidista moderado que, a su vez, ha contribuido al establecimiento de una democracia de las características señaladas.

Adicionalmente, datos recientes confirman la existencia de un sólido sistema de partidos, en el contexto de una legitimidad democrática bien establecida.

En efecto, de acuerdo a recientes encuestas de opinión pública a nivel nacional, el 60 por ciento de los encuestados expresa, no una adhesión abstracta a la democracia, sino que una conformidad con el funcionamiento de la democracia chilena (los índices más altos de conformidad se encuentran en la Centro-Izquierda, los sectores medios y populares, y los jóvenes, mientras que los índices más bajos se encuentran en los sectores de derecha y de altos ingresos. (*Participa*, marzo 1992).

Asimismo, el 63 por ciento de la población sostiene la opinión

³ Sobre el sistema político en los años anteriores a 1973, véase Genaro Arriagada, "El Sistema Político Chileno", en *Estudios Cieplán* (15, 1984).

de que los partidos políticos son "indispensables para la democracia" (Ibid.). Respecto de los partidos políticos, un 75,9 por ciento de la opinión pública expresa su identificación o afinidad con algún partido político, mientras que sólo un 22,6 por ciento expresa no tener afinidad alguna (CEP, abril 1992).

Finalmente, los datos disponibles indican la existencia de un sentido de optimismo respecto del futuro, relacionado con la capacidad del gobierno de la Concertación para tratar los temas más delicados.

Así, por ejemplo, el 59 por ciento de los encuestados considera que Chile está progresando (32 por ciento considera que está estancado y sólo un 9 por ciento considera que se está deteriorando) (CEP, abril 1992). Quizá aún más significativo, el siguiente cuadro demuestra muy claramente la ventaja de la Concertación en relación a un futuro gobierno de la actual oposición, en cuanto a su capacidad para tratar los temas más delicados.

Pensando en un futuro gobierno, ¿quién piensa usted que lo haría mejor en el tratamiento de los siguientes temas?

	Gobierno de la Concertación	Gobierno de la Oposición	Igual - No sabe/ No responde
Terrorismo	49,8	32,9	17,3
Delincuencia	47,6	32,9	19,5
Inflación	55,6	26,0	16,5
Pobreza	59,5	23,1	17,3
Desempleo	59,5	22,0	16,5
Vivienda	63,0	21,4	15,6
Salud	62,5	21,4	16,0
Manejo de la economía	59,2	21,3	19,5
Educación	64,4	20,7	14,9
Relaciones Internacionales	67,5	19,2	13,3
Medio Ambiente	58,8	17,8	23,3
Derechos Humanos	70,1	16,1	13,8

Fuente: CEP-Adimark, abril 1992

Esta alta legitimidad democrática y este sólido sistema de partidos, junto con este optimismo respecto del futuro, proporcionan la base fundamental sobre la cual se establece la democracia consensual. Tomado desde una perspectiva comparativa, especialmente en relación a América Latina, estas características parecen realmente alentadoras en términos del futuro.

Esta democracia consensual es distinta de una democracia *mayoritaria* en el sentido que considera que, en países como Chile, para que la introducción de cambios sociales sea duradera, se

requerirá de una legitimidad que va mucho más allá de la obtención de una mayoría ocasional⁴.

En efecto, la mayoría de las reformas legales y constitucionales que han sido promulgadas durante los dos primeros años de la administración Aylwin han sido aprobadas por un amplio consenso. Si bien es cierto que esto ha sido casi obligatorio debido al alto *quórum* establecido por la Constitución de 1980, la actual administración ha llegado a considerar que dichos *quórum*, y por ende la búsqueda de amplios acuerdos, debe mantenerse en forma permanente. Prueba de ello es que la reforma constitucional que se ha enviado recientemente al Parlamento no incluye la eliminación de esos *quórum*⁵.

Segundo, la democracia consensual también es diferente de la democracia *plebiscitaria* que, en el caso de América Latina, ha ido mano a mano con la democracia mayoritaria. El ejemplo más reciente de esta democracia plebiscitaria es el caso de Perú, donde el Presidente de la República apela directamente al pueblo, pasando por alto a las instituciones políticas al disolver el Congreso, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, entre otros.

La siguiente declaración de Fujimori, en la cual justifica el llamado a la intervención militar directa en favor de lo que él llama democracia "real", "legítima" y "efectiva", es típica de este concepto de democracia plebiscitaria:

"Me quedaban sólo dos opciones: defender los intereses de una minoría política o defender a la mayoría del pueblo peruano. Por supuesto que opté por esto último." (El Mercurio, 8 de abril de 1992).

Nótese que la referencia a la "minoría política" incluye al Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y las instituciones democráticas en general, todos los cuales son vistos en oposición a "la vasta mayoría del pueblo peruano". Más allá de Fujimori y la experiencia peruana, sin embargo, el gobierno por decreto presidencial, típico de las democracias plebiscitarias, parece ser la regla general en América Latina hoy por hoy.

Pero, por sobre todo lo demás, la democracia consensual debe distinguirse de la democracia *populista*, a la cual me referiré más adelante.

⁴ Según Arend Lijphart, en aquellos países "donde no existe un consenso natural" debido a "intensas diferencias políticas derivadas de una historia reciente de guerra civil o dictadura militar, enormes desigualdades socio-económicas, etcétera", la democracia consensual, que se caracteriza por "el poder compartido, limitado y distribuido", es preferible a una democracia mayoritaria. Además, por motivos similares, el parlamentarismo es preferible al presidencialismo, considerando que este último conduce a la democracia mayoritaria (Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*. Ensayo no publicado, preparado para el Simposio sobre "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", Georgetown University, Washington D.C., mayo 1989).

⁵ Entre otros requerimientos especiales, la Constitución de 1980 considera un *quórum* (mayoría especial) de 60 por ciento (Congreso) para reformar la Constitución.

Este concepto de democracia consensual, que pertenece a la tradición de la democracia representativa y pluralista, puede que no tenga las características heroicas de la revolución, basada en la idea del "asalto" de la historia, pero al menos garantiza que la introducción del cambio no tendrá los efectos traumáticos y desestabilizadores que hemos visto en el pasado.

Si no se quiere renunciar a la introducción del cambio social —y el actual gobierno de la Concertación es la confluencia de las fuerzas en favor del cambio social— entonces se debe llegar a la conclusión, siguiendo la "ética de la responsabilidad" de Weber, que el cambio social tiene un ritmo propio que debe respetarse si sus efectos han de perdurar en el tiempo.

Finalmente, nada de esto perdurará si las instituciones políticas no se ajustan a los requerimientos y a la dinámica de la democracia consensual. Me refiero específicamente al sistema presidencial fuerte y reforzado que estableció la Constitución de 1980.

No es mera coincidencia que en América Latina los tres tipos de democracia a los que me he referido en términos críticos (mayoritaria, plebiscitaria y populista) no sólo están estrechamente relacionados entre sí, sino que también han ido mano a mano con el presidencialismo.

Para que la democracia consensual sea duradera en Chile, se requiere de una forma de gobierno más flexible, que permita el proceso de formación de coaliciones mediante la negociación y los acuerdos. Sugiero la hipótesis de que el sistema fuertemente presidencial establecido por la Constitución de 1980 es contrario a este proceso y no contribuye al establecimiento de una democracia estable.

Por lo tanto, para que ésta sea perdurable, los cambios que han tenido lugar a nivel de la cultura política deben ser respaldados por instituciones políticas que sean consistentes con los mismos. Después de todo, el proceso reciente ha dependido en gran medida de la voluntad de los actores políticos, teniendo presente la traumática memoria del autoritarismo y sacando lecciones de nuestra experiencia democrática anterior a 1973.

En relación a este punto, es muy claro que uno de los factores que llevaron a la desestabilización institucional fue la extraña mezcla entre un sistema presidencial y un sistema multipartidista, cuyas tensiones y contradicciones han sido puestas en evidencia por un amplio rango de literatura comparativa⁶. Esperemos que la experiencia chilena no sea la comprobación, una vez más, del dicho de "el hombre es el único animal que se tropieza dos veces en la misma piedra".

⁶ Entre otros, véase Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978).

Crecimiento con Equidad

Junto con este concepto de democracia consensual, la necesidad de conciliar crecimiento económico y justicia social aparece como uno de los pilares fundamentales del gobierno de la Concertación, y uno de los elementos básicos que llevan a la consolidación democrática.

El hecho de que podamos identificar en la actual situación internacional ciertas “mega-tendencias” que son comunes a la mayoría de las realidades nacionales y regionales (economías de libre mercado y sistemas políticos pluralistas)⁷ no implica que, dentro de esas mega-tendencias, no existan opciones.

En el caso de Chile y de América Latina, existen al menos tres opciones: la primera se refiere a la opción neo-liberal que ha estado presente en la historia reciente del Cono Sur en la forma del “capitalismo autoritario”⁸. Esta opción pone un énfasis unilateral en el crecimiento económico y considera que las necesidades y demandas sociales se satisfacen, esencialmente, con los resultados del crecimiento (efecto de “chorreo”). Ella desarrolla una visión negativa respecto del Estado y, en el caso chileno, se vio reflejada en la dictadura de Pinochet y en las políticas económicas emprendidas por los *Chicago Boys*.

Por supuesto que esta opción neo-liberal no está necesariamente conectada a una forma autoritaria, pero resulta interesante constatar que durante el último siglo en América Latina —desde los así llamados “Científicos” en México a principios de siglo, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, a los *Chicago Boys* en Chile, en los años más recientes, bajo la dictadura de Pinochet— las ideas liberales han estado asociadas a formas autoritarias. Batista, Somoza y Trujillo, entre otros, escribieron algunas de las más hermosas constituciones liberales de América Latina, a la vez que abogaban por economías de libre mercado. El hecho es, sin embargo, que todos ellos terminaron como regímenes autoritarios.

Por ahora bástenos con decir, respecto de la opción neo-liberal, que la experiencia reciente en América Latina indica que, en el mejor de los casos, ésta a lo más conduce a un éxito parcial —y Chile es un buen ejemplo de ese éxito parcial si consideramos el desempeño de la economía durante los últimos años del régimen militar.

⁷ Véase, sobre estas mega-tendencias, Edgardo Boeninger, “Governance and Development: Issues and Constraints”, en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (World Bank, 1992). También, sobre el concepto de “crecimiento con equidad”, especial mérito merece Angel Flisfisch en el debate interno dentro del gobierno de la Concertación.

⁸ Sobre estas experiencias recientes, véase Alejandro Foxley, *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics* (University of California Press, Berkeley, 1983).

En efecto, la apertura de la economía y el enorme esfuerzo exportador de años recientes; la reforma del Estado y la emergencia de una nueva clase empresarial, agresiva y altamente competitiva, nacida del proceso de privatización, pueden ser considerados como logros importantes del anterior régimen autoritario.

Sin embargo, estos logros corresponden sólo a un caso de éxito parcial, si consideramos tanto el marco político autoritario que le sirviera de base, como el enorme aumento en los niveles de desigualdad social, los cuales aún siguen siendo uno de los mayores desafíos del actual proceso democrático, bajo la administración Aylwin.

Una segunda opción, en el extremo opuesto de la opción neoliberal, es la opción populista, la cual, en el caso de América Latina, ha resultado —al menos en su expresión más reciente— no en un éxito parcial, sino en un fracaso total.

La opción populista se presenta como una paradoja: mientras en algún momento en el pasado aseguraba responder a las necesidades tanto de modernización como de democratización, hoy no cumple ni con una ni con la otra.

En efecto, el populismo surgió en América Latina en los años 30 como una respuesta a la crisis del Estado oligárquico. Consistió en una alianza multiclassista de sectores populares y medios, orientada a elevar el estándar económico de las masas por medio de un proceso de industrialización, con un fuerte componente estatal. Normalmente tomó la forma de una identificación entre las masas y un líder carismático.

La opción populista, sin embargo, que predominó en América Latina durante los años 40 y 50, presentaba al menos dos problemas: primero, desarrolló una visión ambigua en relación a la democracia política, entendida esta última en su forma liberal-occidental (democracia representativa y pluralista).⁹ Lo que importaba, bajo el arreglo populista, era la incorporación de las masas, fuese bajo una fórmula autoritaria o democrática.

Segundo, las características de la alianza de clases que sirvió como su base de sustentación, su fuerte énfasis distributivo y su casi mítica visión del Estado, todo lo cual no tomaba en cuenta las restricciones que surgen de la realidad económica (lo que comúnmente se conoce como equilibrios macroeconómicos) llevó a un proceso de inflación e hiperinflación sostenido y perverso.

Si las palabras de Fujimori ya citadas son la típica expresión de "democracia plebiscitaria", las siguientes palabras de Juan Domingo Perón, en una carta escrita a Carlos Ibáñez del Campo en 1953 —dos genuinas expresiones de caudillos populistas en Améri-

⁹ De esta manera, por ejemplo, Enzo Faletto hace notar que "el populismo surgió como respuesta a la crisis del poder oligárquico pero, al mismo tiempo, constituía un divorcio con el entendimiento liberal de la democracia" Ignacio Walker, "Democratic Socialism in Comparative Perspective", en *Comparative Politics* (julio 1991) p. 448.

ca Latina— nos dan un sentido de lo que quiero decir por opción populista:

“Mi querido amigo:

“Dele al pueblo, especialmente a los trabajadores. Cuando le parezca que ya les está dando demasiado, deles aún más. Usted verá los resultados. Todos tratarán de asustarlo con el fantasma del colapso económico. Pero todo esto es una mentira. No hay nada más elástico que la economía, a la cual todos temen tanto porque nadie la entiende”¹⁰.

Es fácil entender por qué la inflación y la hiperinflación son el legado del peronismo en Argentina, y del populismo en América Latina.

El “ciclo populista”¹¹ también ha estado presente en el proceso reciente de democratización en América Latina, y se puede describir como sigue: el primer año de un gobierno democrático recientemente elegido está dirigido a un gran esfuerzo distributivo; esto significa estimular la demanda, un importante aumento en los salarios reales y, de acuerdo a las encuestas de opinión, una alta popularidad del Presidente recién elegido.

En el segundo año, hay que pagar la cuenta: inflación, déficit fiscal y un deterioro en el nivel de los salarios reales; la popularidad del Presidente comienza a deteriorarse. Durante el tercer año, la crisis económica se transforma en una crisis social: protestas masivas en las calles, intentos fallidos de poner la inflación bajo control (por medio del plan *cruzado* o *austral*, en sus distintas versiones), todo lo cual resulta en un dramático deterioro de la popularidad del gobierno. Finalmente, durante el cuarto año, la crisis social y económica se convierte en crisis política: esta es la lógica perversa del “ciclo populista”. No es ninguna coincidencia que Alan García en Perú, Raúl Alfonsín en Argentina y José Sarney en Brasil, —todos los cuales habían experimentado una enorme popularidad durante su primer año de gobierno— terminaron con una sola gran preocupación: cómo acelerar el traspaso del poder a sus sucesores —lo que en el caso de Argentina llegó cerca de una crisis constitucional¹².

Esta es la lógica y la dinámica del “ciclo populista” en el reciente proceso de democratización en América Latina.

¹⁰ En Albert Hirschman, *The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants*, en David Collier (ed.), “The New Authoritarianism in Latin America”, (Princeton University Press, 1979) p. 65.

¹¹ El término se ha tomado de Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda de Chile, según aparece en varias de sus intervenciones públicas.

¹² Uno de los problemas del presidencialismo, común en los tres casos, es que establece un período fijo de tiempo, faltándole así la flexibilidad de un régimen parlamentario. El único instrumento político y constitucional disponible por medio del cual un Presidente de la República puede ser removido de su cargo en un sistema presidencial (acusación presidencial o *impeachment*) es más un mecanismo de crisis que uno de solución política.

En el caso de Chile, desde la ventajosa perspectiva de aparecer como la "última" transición y asumiendo las lecciones de la reciente democratización en América Latina y de nuestra propia experiencia, tanto antes como después de 1973, el gobierno de la Concertación ha presentado una alternativa tanto a la opción neo-liberal como a la populista; me refiero a la opción basada en el "crecimiento con equidad".

En efecto, los dos primeros años de la administración Aylwin demuestran que existe una alternativa tanto a las políticas económicas neo-liberales del reciente "capitalismo autoritario", con su énfasis unilateral en el crecimiento económico, como a la opción populista que ha sido tan difundida en América Latina, con su énfasis unilateral en la distribución —la primera conduciendo, en el mejor de los casos, a un éxito parcial y la última a un fracaso total.

De esta manera, en agudo contraste con la lógica perversa que está presente en el "ciclo populista", que sólo muy tardíamente viene a comprender que la inflación es el verdadero enemigo de las clases asalariadas y de una administración económica sólida, el primer año de la administración Aylwin fue uno de estricto ajuste económico, orientado a poner a la inflación bajo control.

También en agudo contraste a las visiones unilaterales de la opción neo-liberal, que está dispuesta a pagar cualquier precio para mantener los equilibrios macroeconómicos, junto con las políticas de ajuste económico señaladas, se aprobó una reforma tributaria durante el primer año de un gobierno democrático recién elegido, de manera de financiar un esfuerzo social más agresivo orientado al servicio de la "deuda social", la que aparecía como uno de los más dramáticos legados del autoritarismo.

Más aún, la reforma tributaria se hizo posible luego de arduas negociaciones en el Parlamento con el partido mayoritario de la oposición (Renovación Nacional); todo esto, de acuerdo a las reglas de la "democracia consensual".

Así, lejos de gobernar por decreto presidencial o de culpar a las instituciones democráticas por sus "desaciertos", el gobierno de la Concertación ha llamado muy deliberadamente a la oposición a la negociación respecto de los temas más delicados. La premisa detrás de esta política es que las instituciones políticas sí son importantes en términos de la consolidación democrática.

En resumen, poner la inflación bajo control por medio de un estricto ajuste económico no se llevó a cabo a un costo social intolerable. La opción en favor del "crecimiento con equidad" exige un esfuerzo simultáneo orientado tanto hacia el crecimiento económico como a la equidad.

Para resumir, luego de más de dos años de la administración Aylwin, las cifras económicas son más que alentadoras: la inflación ha disminuido (18,7 por ciento, de 27,3 por ciento en 1990, con la expectativa para 1992 de 13%) y el crecimiento ha aumentado (6

por ciento en 1991, comparado a 2 por ciento en 1990 —debido al proceso de ajuste económico, con la expectativa para 1992 de 8%) junto a un superávit comercial de US\$1,5 billón en 1991, un presupuesto fiscal completamente financiado y los más altos niveles de inversión y ahorro de los últimos veinte años. En términos de inversión extranjera, ésta constituyó el 5 por ciento del PNB en 1991, correspondiendo a una de las tasas más altas en el mundo.

Pero, junto con crear las condiciones para un proceso de crecimiento económico sostenido, las políticas económicas de la administración Aylwin han ido *simultáneamente* orientadas a lograr una mayor equidad.

De esta manera, luego de más de dos años de la actual administración, el desempleo ha disminuido (5 por ciento); se crearon 130.000 empleos en 1991; los salarios reales aumentaron en un promedio de 6,8 por ciento; el salario mínimo se incrementó en un 16 por ciento en términos reales (cuando se compara a 1990); el gasto público social ha aumentado en 30 por ciento, comparado al presupuesto de 1989, ubicándose en el nivel más alto registrado en toda la historia de Chile. Esto, a su vez, ha significado un importante avance en términos de programas de vivienda, salud y educación, así como en capacitación laboral para los jóvenes (100.000 durante el período de cuatro años) y un aumento en las pensiones para los jubilados (las pensiones mínimas han aumentado en un 12 por ciento en términos reales durante los años 1990-1992); además, un millón de familias han tenido la oportunidad de renegociar sus deudas (impuestos, vivienda, créditos universitarios y agrícolas, etc.).

Quizá aún más significativo, datos de marzo de 1992, sobre distribución de ingresos, demuestran que mientras el quintil correspondiente al 20 por ciento de más altos ingresos ha disminuido su participación en el ingreso total de 59,5 por ciento en 1989 a 54,7 por ciento en 1991, los cuatro quintiles restantes, correspondientes a los sectores medios y bajos, han aumentado su participación en el ingreso total durante el mismo período.

La siguiente tabla expresa esta realidad.

*Distribución del ingreso total, según quintiles por hogares
(septiembre-noviembre de cada año, porcentaje)*

Quintil	1989	1990	1991
1	4,6	4,9	5,5
2	8,0	8,4	9,2
3	11,3	11,5	12,4
4	16,6	17,2	18,2
5	59,5	58,0	54,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos. Instituto Nacional de Estadísticas, 1992).

En resumen, el compromiso con la equidad se está materializando sin erosionar las bases de un proceso sostenido de crecimiento económico; esto, en parte, como resultado de un difícil pero exitoso equilibrio entre políticas fiscales conservadoras, orientadas a poner la inflación bajo control, y políticas sociales progresistas, orientadas a reconciliar el crecimiento económico con la equidad.

En definitiva, aunque no estoy sugiriendo que el caso chileno sea un "éxito", y menos aún un modelo que otros deban seguir, sí pienso que existe una oportunidad real de conciliar democracia política, crecimiento económico y equidad.

Más aún, esto no ha sido sólo el resultado de las políticas emprendidas por el gobierno de la Concertación; también ha sido posible debido al rol constructivo que ha jugado la oposición, la cual, habiéndose identificado con el anterior régimen militar, busca una nueva legitimidad democrática.

Es también el resultado de transformaciones significativas que están teniendo lugar a nivel de las relaciones laborales, desde un esquema confrontacional que prevaleció en el pasado, a uno basado en la cooperación. Esto ha sido posible gracias a la contribución tanto de trabajadores como de empresarios, bajo un esquema de Concertación Social.

Baste con decir respecto de esta materia, que las reformas laborales que se han aprobado hasta ahora en el Parlamento —luego de arduas negociaciones con la oposición, buscando un amplio consenso— darán como resultado, en 1992, el primer código del trabajo que se promulga en democracia en la historia de Chile (los dos que existieron antes fueron promulgados bajo la dictadura de Ibáñez durante los años 20, y bajo la dictadura de Pinochet en los años 70).

Finalmente, y definitivamente no menos importante, esto también ha sido posible dentro del contexto de una normalización gradual y creciente de las relaciones entre civiles y militares, aunque también es claro que aún queda mucho por hacer en este campo.

Respecto de este tema tan sensible, que fue puesto a prueba de manera significativa durante el primer año de la administración Aylwin, a propósito del trabajo de la Comisión de Verdad y Reconciliación y el informe evacuado por la misma, debemos tomar en cuenta que los conflictos con las FF. AA. no se remontan al golpe de Estado de 1973 y el régimen autoritario posterior, sino que dan cuenta de una historia de desencuentro que se remonta al menos a la década de 1930. En esa perspectiva, aunque en el breve lapso de dos años y medio de gobierno se aprecian avances significativos, aún queda mucho camino por recorrer.

Finalmente, en una perspectiva comparativa, se puede decir que es quizá esta opción en favor de la "democracia consensual" y el "crecimiento con equidad" lo que caracteriza al proceso chileno. Mientras la democracia consensual aparece como una alternativa a las democracias mayoritaria, plebiscitaria y populista, que hemos

conocido en América Latina, la opción de crecimiento con equidad aparece como alternativa tanto a la opción neo-liberal como a la populista. A fin de cuentas, tanto la democracia consensual como el crecimiento con equidad están orientados, de acuerdo con las palabras iniciales de Weffort, a construir una sociedad más integrada, entendida como el punto de convergencia entre democratización y modernización.