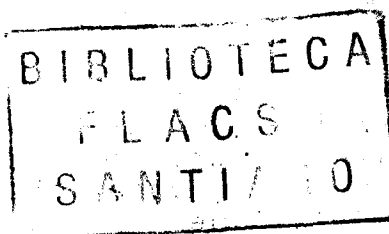




FLACSO
CHILE
Biblioteca

G239com
DT/EP.22
c.3

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie Estudios Políticos Nº 22
Santiago, Octubre de 1992.



45.135

S E R I E
Estudios Políticos

COALICIONES POLITICAS Y PROCESO DE
DEMOCRATIZACION. EL CASO CHILENO.

Manuel Antonio Garretón

MFN=562

*Ponencia presentada al panel "Electoral Alliance and governmental coalitions. Sources of government authority", en el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Angeles, California, 24-27 Septiembre 1992.

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

RESUMEN

Este trabajo se refiere a la naturaleza de la coalición gobernante, experiencia única en las transiciones contemporáneas. Se examinan sus rasgos constitutivos y se analizan tres problemas referidos a las relaciones entre la coalición y el gobierno, a la representación y expresión de la sociedad y a la proyección de la coalición en el futuro.

Page 10 of 10

The following information is provided for your information:

1. The total number of pages in this document is 10.

2. The total number of pages in this document is 10.

1. Presentación

El gobierno democrático chileno que sucedió en 1990 a la dictadura militar del general Pinochet después de dieciséis años y medio de ésta, está constituido por una coalición amplia de partidos denominada "Concertación de Partidos por la Democracia" (en adelante, la Concertación), cuyos ejes son el Centro, especialmente el Partido Demócrata Cristiano (PDC), y la Izquierda, especialmente el eje conformado por el Partido Socialista y el Partido por la Democracia (PS-PPD).

Se trata quizás de la primera transición contemporánea en que prácticamente el conjunto del bloque opositor a la dictadura (con la excepción del Partido Comunista y de los diversos grupos del MIR y extra parlamentarios) forma parte del primer gobierno democrático. Se trata también por primera vez en la historia de Chile de las últimas décadas que se constituye una coalición de partidos de gobierno mayoritaria en lo social, lo político y lo electoral, aún cuando tal mayoría no pueda expresarse siempre institucionalmente debido a los enclaves autoritarios heredados del régimen militar (senadores designados y sistema electoral binominal mayoritario entre otros).

Es evidente que la existencia de un gobierno mayoritario de este tipo resuelve dos problemas fundamentales de gobernabilidad. Por un lado, el clásico problema de las transiciones donde la

coalición opositora a la dictadura tiende a dividirse frente al primer gobierno entre quienes administran la transición y quienes administran demandas sociales capitalizando los descontentos, arriesgándose así la estabilidad de las instituciones recién conquistadas. Por otro lado, el drama de los gobiernos chilenos de este siglo que normalmente proponían grandes reformas y transformaciones para las cuales carecían de mayoría y en los cuales, sobre todo a partir de los años cincuenta, se confrontaron entre sí los proyectos de transformación provenientes del Centro y la Izquierda sin establecerse las indispensables alianzas entre ellos.

Pero si bien se resuelven en principio estas dos cuestiones, se trata de una experiencia inédita de gobiernos coalicionales y mayoritarios que abre una serie de otros problemas e interrogantes, sobre los que nos interesa reflexionar.

2. La naturaleza de la coalición

Vale la pena recordar algunos rasgos de esta coalición o alianza gubernamental, que arrojan alguna luz sobre los problemas que nos interesa destacar.

a) Se trata de una coalición que se constituye inicialmente como oposición a la dictadura, que vive un largo proceso de aprendizaje para convertirse en coalición instrumental de transición y luego en coalición de gobierno.

Además de este aprendizaje que incluye la propia experiencia de lucha contra la dictadura, la naturaleza de la crisis política que llevó al derrumbe democrático en 1973 y las lecciones de otras transiciones contemporáneas, la transformación de coalición opositora en coalición de transición y de gobierno democrático se vio facilitada por las fórmulas y mecanismos institucionales que adquirió la transición: plebiscito con dos alternativas, mantención o término del gobierno de Pinochet, y elecciones presidencial, que prolongaba la alternativa del plebiscito, y parlamentaria, con un sistema que obligaba a presentarse en forma unificada. Asimismo la reforma de la Constitución de 1980 introduciendo por única vez para el primer gobierno democrático un período de cuatro años, facilitaba las concesiones de liderazgo por parte de algunos de los componentes. Sin embargo, no existe un sistema institucional que asegure e incentive la

mantención de coaliciones en el gobierno ni resuelva los problemas de relaciones entre sus componentes y su competencia por el liderazgo. Dada la naturaleza estrictamente presidencial del sistema de gobierno, estos problemas quedan entregados a la decisión presidencial cuando se trata de administración gubernamental, y a la voluntad y cálculo coyuntural de las dirigencias partidarias que conforman la coalición, cuando se trata de cuestiones no referidas al gobierno mismo.

b) Respecto de la composición de la coalición, si bien es cierto que ella estuvo formalmente constituida por más de quince partidos, hay dos ejes partidarios fuertes como hemos indicado, en torno a los cuales se producen sub-alianzas. El primer eje está formado por el Partido Demócrata Cristiano. El segundo eje es bi-partidario y está formado por el Partido Socialista y el Partido por la Democracia.

Históricamente se trata de un Centro y de una Izquierda de carácter ideológico, que nunca antes del régimen militar formaron coaliciones entre ellos y que aparecen como los principales protagonistas enfrentados desde los sesenta por proyectos de cambio social mutuamente excluyentes. La Democracia Cristiana tiene una trayectoria caracterizada por su enorme dificultad de conformar alianzas y no por casualidad es el único partido que cuando gobernó, entre 1964 y 1970, lo hizo sin

alianza gubernamental. Su crecimiento como partido en ese período la llevó a reforzar su carácter mesiánico y su tendencia aislacionista o, en su defecto, su vocación hegemónica si se trataba de hacer acuerdos. Es sólo después de diez años de régimen militar, que la Democracia Cristiana acepta una alianza organizacional con un sector de los socialistas, en la que incluso se alterna el liderazgo público. Cuando esta alianza se proyecta como posibilidad gubernamental, la DC busca asegurar el liderazgo y la hegemonía de ella. Su aliado más cercano es otro partido de centro de larga trayectoria, el Partido Radical, aunque el aliado principal es el otro eje componente de la Concertación.

Por su parte, el socialismo había sido el principal enemigo en los sesenta, durante la Unidad Popular y en los inicios del régimen militar, a cualquier tipo de acuerdo con la Democracia Cristiana, a quien culpaba tanto de la derrota de su candidato presidencial en 1964, como del fracaso de lo que denominaba el reformismo del gobierno de Frei entre el 64 y el 70; como, sobre todo, de responsabilidad en el desencadenamiento del golpe militar de 1973. La alianza principal histórica del socialismo chileno había sido con el Partido Comunista. Sólo en 1983 un sector socialista constituye la primera alianza con la Democracia Cristiana, cuyos precios son mantener la fragmentación del campo

socialista, quedando otros sectores fuera de esa alianza, y dejar fuera a su tradicional aliado comunista. La configuración de la Concertación como coalición opositora a la dictadura, primero, y como coalición para la transición, después, se hace con todos los sectores del socialismo incluidos, pero separados en diversos partidos. En cambio al constituirse como coalición gubernamental, las diversas corrientes orgánicas del socialismo se unifican en un solo partido. A fines de 1987, se creó por parte de uno de los sectores socialistas el Partido por la Democracia como partido legal para participar en los procesos electorales. La legalización posterior del Partido Socialista unificado y la superación del PPD de su carácter puramente instrumental, dejó al campo de la Izquierda en el interior de la Concertación con dos partidos de fuerza política equivalente, lo que obviamente complejiza las relaciones entre los dos ejes de la Concertación.

c) No existiendo un sistema institucionalizado de toma de decisiones en el interior de la Concertación, hasta las elecciones presidencial y parlamentaria de 1989 lo que primó fue una fórmula de consenso tras la cual lo que se imponía era la correlación de fuerzas interna, caracterizada por el peso mayoritario de la Democracia Cristiana en relación a los otros componentes. La elección del candidato presidencial, el pacto

parlamentario, la conducción de la campaña y, en menor medida, el programa de gobierno, expresan este peso diferencial de los componentes de la Concertación. Ello se vio obviamente reforzado por los resultados electorales de 1989 y por la composición del gabinete ministerial y de los otros cargos de gobierno. La compensación de este desnivel para el eje PS-PPD, fue la consagración de su legitimidad política al formar parte del primer gobierno democrático luego de haber sido el principal sector derrotado con el golpe militar de 1973. Las elecciones municipales de 1992 consagraron el mayor peso de la Democracia Cristiana al obtener bastante más del triple de la votación que el PS y el PPD separados, y cerca del doble si se consideran los sub pactos de la lista de la Concertación (PDC y Partido Radical principalmente, por un lado, y PS y PPD principalmente, por el otro).

3. El gobierno y la coalición

La presencia inédita de un gobierno de coalición partidaria de tipo mayoritario en un régimen presidencial estricto y al inicio de un régimen democrático, plantea ciertos problemas que se refieren principalmente a la conducción política, en la medida que un programa de gobierno sólo constituye un marco de referencia, pero no resuelve el problema estratégico ni tampoco

el de la toma de decisiones cotidianas que definen el programa efectivo de un gobierno.

Durante la campaña presidencial los partidos de la Concertación firmaron un acuerdo señalando que el gobierno de Aylwin sería uno de tipo "supra partidario". El entendido de esta definición paradójal tratándose de una coalición partidaria de gobierno, era que sería la autoridad presidencial la que conduciría el gobierno y no habría una especie de consejo político definitorio de las líneas de acción. También implicaba que se renunciaba al sistema tradicional de cuotas en cargos de gobierno, quedando éstos a entera disposición del Presidente, el que de hecho aplicó un cierto criterio de proporcionalidad en el gabinete ministerial.

Lo que ocurrió de hecho fue la constitución de una conducción política a través del gabinete de ministros estrechamente ligados al Presidente. Se sustituyó así la conducción por parte de las directivas formales de los partidos de la Concertación por la de personalidades de estos partidos en el gobierno. Más allá del gabinete ministerial mismo, se constituyó una nueva fracción o franja de la clase política que atravesaba el espectro partidario, cuya lealtad básica era el gobierno. Este adquirió, entonces, homogeneidad y eficiencia y un peso indiscutible en la conducción política del conglomerado, el que quedaba reducido a

base de apoyo social y parlamentaria, esto último reafirmando más el carácter simbólico que decisonal de los parlamentarios de gobierno. Las principales negociaciones con la oposición eran realizadas por el gobierno, en general con consulta a los partidos de la Concertación, pero más como deferencia que en términos decisionales.

Sin desconocer las ventajas que presentó esta forma de conducción política para el momento de reconstitución de la vida democrática, hay tres problemas que parecen relevantes.

El primero se refiere a las consecuencias que tiene para la coalición el constituirse sólo en base de apoyo o respaldo, sin un papel creativo en la conducción política. Los partidos dejan de asumir un papel activo para transformarse en receptores de líneas políticas. Su criterio de evaluación del gobierno pasa a ser principalmente el del grado de influencia que tienen en él, más que los criterios sustantivos. En la vida partidaria quedan aquéllos que no están en el gobierno, por lo que existen los riesgos de convertirse en capitalizadores del descontento de las bases militantes, y, sobre todo, de una cierta tendencia involucionista que reclama la identidad partidaria y tiende a mostrarse nostálgica del "camino propio" o del antiguo aislacionismo.

El segundo problema afecta especialmente al gobierno mismo, y se refiere a que si la negociación con el sector opositor queda a cargo exclusivamente del "equipo de gobierno", la última línea de decisiones queda entregada a esta negociación y el gobierno queda sin otro interlocutor que la oposición, de cuyas exigencias puede caer preso. Si por el contrario, la conducción política estuviera compartida con la coalición partidaria, siempre habría instancias de rectificación o renegociación en términos más convenientes. Así, la sociedad política queda reducida al actor gobierno, frente al cual sólo existe el actor político de derecha y los actores corporativos. El margen de maniobra, el espacio de alternativas del gobierno queda reducido a términos muy estrechos.

El tercer problema afecta tanto al gobierno como a la coalición misma. La conducción política queda entregada a un cálculo inmediatista de éxito que afecta la riqueza del debate sobre el largo plazo y transforma al gobierno y a la coalición en agentes puramente instrumentales, sin que puedan elaborarse estrategias alternativas o vincularse la coyuntura a las visiones de más largo plazo. Estas tienden a ser desechadas por irrealistas, transformándose la política sólo en una forma de resolución de problemas inmediatos y no en la construcción de proyectos viables que representen y convoquen. Por su lado, se dificulta un

verdadero aprendizaje por parte de la coalición en temas tales como el modelo económico, el que es asumido más como mal menor que con verdadera convicción.

En síntesis, el tipo de relaciones del gobierno con la coalición, ha permitido significativos avances en el cumplimiento del programa de la Concertación y negociaciones exitosas de corto plazo con la oposición. Pero no se han aprovechado todas las potencialidades de la coalición como actor político y se han debilitado las metas políticas y programáticas de más largo plazo.

4. La representación de la sociedad

Para entender este punto cabe recordar dos aspectos de la política chilena en el período democrático que terminó en 1973. En primer lugar, la canalización de la demanda y los conflictos sociales, tuvo como vehículo central la instancia partidaria. En segundo lugar, los ejes que expresaron la conflictualidad social y los proyectos de cambio y transformación fueron fundamentalmente los partidos de Centro y de Izquierda en relaciones competitivas y antagónicas entre sí.

La conformación de un gobierno de coalición de partidos de tipo mayoritario como el de la Concertación por la Democracia, resuelve en parte importante, como hemos indicado, el problema de gobernabilidad en el difícil periodo inicial que sucede a una dictadura. No hay canales extra partidarios o extra sistema que afecten la estabilidad del proceso. Pero ello plantea un problema de representación de la sociedad que tiene varias expresiones.

Por un lado, los partidos tienen una visión muy determinada y focalizada de la política y la vida social, lo que hace que si no hay otras instancias de canalización de demandas y aspiraciones, la política tienda a expresar sólo esta visión que, tratándose de partidos de gobierno, tiende a reducirse a dimensiones instrumentales referidas casi exclusivamente a la administración de éste.

Por otro lado, los dos ejes político partidarios que expresaron la conflictualidad social están hoy en el gobierno: el centro y la izquierda más significativa. Esto deja a antiguos actores sociales sin la representación clásica de sus intereses, debiendo realizar un complejo proceso de autonomización del sistema de representación partidaria que se había internalizado. Pero, más grave, deja sin mecanismos de percepción y canalización política a los nuevos conflictos y clivajes que aparecen en la

sociedad o, cuando ellos se hacen presentes, tienden a ser subsumidos en los requerimientos de unidad de la coalición gobernante, es decir, a ser o ignorados o relegados a segundo plano. Así, la demanda de nuevos actores potenciales, tiende a quedar sin representación partidaria.

Obviamente, no se trata sólo de expresar y representar intereses que pudieran no estar incluidos en las tareas gubernamentales asumidas por la coalición. El problema es también que los dos ejes partidarios que históricamente simbolizaron el cambio socio-económico, político y cultural, dedicados a la administración y cálculo de gobierno tienden a perder su capacidad de elaborar proyectos que interpreten aspiraciones e ideas de transformación y propuestas viables para satisfacer la demanda más utópica presente en la sociedad.

Todo ello puede repercutir en el alejamiento de la política por parte de grandes sectores de población y en la crítica y desprestigio de ella. Hay que reconocer sí que el fenómeno de abstencionismo electoral no se hace presente, como en otros países, de modo general en Chile (en las últimas elecciones municipales la abstención alcanzó un 11%, siendo insignificante en el plebiscito de 1988 y en las elecciones presidencial y parlamentaria), y que hay un nivel de aceptación partidaria

bastante alto (entre el 70 y 80% declara alguna identificación partidaria y un porcentaje similar se ubica en el espectro derecha-centro-izquierda). Pero también es cierto que de toda la población que no votó en las elecciones municipales de 1992, más del 40% se ubica entre los 18 y 21 años de edad, y que en este tramo de edad más del cincuenta por ciento no participó en el acto electoral. Ello está mostrando hacia el futuro una posible tendencia a la irrelevancia de la política.

5. La proyección de la coalición

Es un sentido común de la clase política chilena afirmar la necesidad de "proyectar la Concertación más allá de 1993", fecha en que debe realizarse la elección del nuevo gobierno. Y es evidente que no hay otra alternativa de combinar régimen democrático con transformación social, es decir, democratización y modernización, que un gobierno que incorpore los dos ejes socio-políticos que incluye la Concertación. Sin embargo, hay en este plano proyectivo al menos cuatro problemas no resueltos.

El primero se refiere a la cuestión programática, es decir, al proyecto político del cual esta coalición es portadora. Es claro que el programa de la Concertación para el gobierno en curso no estará totalmente cumplido en 1993, especialmente en lo que se

refiere a la superación de los enclaves autoritarios heredados, donde hay pendiente una reforma político-institucional, especialmente en el nivel constitucional. Este aspecto por sí mismo es un incentivo programático para mantener la Concertación en el próximo gobierno, pues la tarea propiamente de transición no está aún concluida.

Pero debe reconocerse también que se está en una etapa nueva, donde los temas propios de la consolidación democrática y de la transformación social en términos de la democratización y modernización del país serán, sin duda los predominantes, y no es tan claro que en muchos de estos temas haya un consenso programático de los dos ejes de la coalición dados su diverso origen y convocatoria socio-cultural. En particular, las rectificaciones al modelo de desarrollo y de reinserción mundial, así como la reforma del Estado para asegurar su papel de agente fundamental de desarrollo, pero más aún, las cuestiones relativas a la secularización de la vida social, las relaciones sociales y formas de convivencia, la socialización, educación y comunicaciones, son campos en que no se ha planteado aún el debate ni, por consiguiente, los consensos correspondientes.

El segundo se refiere a la cuestión institucional. Se hace difícil la mantención de una coalición entre partidos con

proyectos relativamente autónomos por un largo periodo de tiempo sin alguna normativa institucional que obligue a formar tales coaliciones y para lo cual existan suficientes incentivos que no sean el solo temor a una regresión al pasado o la pura voluntad de sus dirigentes. Más aún si la actual institucionalidad plantea periodos presidenciales de ocho años. Sin una reforma del conjunto del sistema de gobierno (periodo presidencial, atenuación del presidencialismo), los actuales límites institucionales que fuerzan a una alianza frente a un bloque de derecha (sistema binominal mayoritario) pueden perder su papel de incentivo para la mantención de la coalición si desaparece el temor a un triunfo de la derecha o al regreso de fórmulas más autoritarias.

El marco institucional puede jugar un rol centrifugador si se considera el tercer problema, cual es el de la competencia por el liderazgo en la Concertación, en especial el cargo presidencial, que de alguna manera fija la correlación de fuerzas en el campo electoral y otras esferas. Si bien todos afirman en la Concertación la necesidad de un solo candidato presidencial, una lista parlamentaria y un programa común, para las elecciones de 1993, la dinámica de los hechos lleva o a la probable presentación de dos candidatos, con lo que se dificulta enormemente aunque haya acuerdo para la segunda vuelta electoral,

el arreglo parlamentario, pero sobre todo, la posibilidad de un gobierno de la Concertación, o a una negociación con perdedores netos identificados con uno u otro eje, lo que también genera problemas de continuidad de la coalición y de calidad del futuro gobierno. No hay solución de este problema, en tanto no haya reforma institucional que permita compartir liderazgos en un sistema semi presidencial o semi parlamentario, que no sea un pacto consociativo que implica visualizar la Concertación por más de un período presidencial formulando mecanismos de alternancia en el liderazgo presidencial. Tales mecanismos no debieran reproducir automáticamente las mayorías actuales y debieran permitir al eje minoritario la posibilidad efectiva de asumir el liderazgo. Si ello no es así, parece inevitable una competencia por el liderazgo que, en las condiciones actuales, no puede sino tener consecuencias centrífugas.

El cuarto problema está relacionado con el anterior y se refiere a que las relaciones entre los dos ejes de la Concertación se mantendrán en un nivel de complejidad difícilmente manejable en tanto uno de ellos mantenga una doble representación partidaria de fuerza equivalente entre ambos partidos. Nos referimos al eje PS-PPD. Su voluntad de competir por el liderazgo interno de la Concertación queda limitada por el hecho que cada uno de sus componentes representa una proporción muy baja de lo que

representa el eje configurado por la DC. Pero se trata de algo más que un problema numérico. Más allá de los intereses competitivos de la clase política, estos dos partidos no representan proyectos ni electorados diferentes como en algún momento se pensó. No hay espacio político en la Concertación para partidos que expresen sólo una vertiente del proyecto de democratización y modernización. O mejor, si lo hay, pero tal espacio será relativamente insignificante frente a un partido como la DC que expresa una fusión particular de ambas vertientes. Si la Izquierda quiere conquistar en la Concertación un puesto no permanentemente subordinado, tendrá que cumplir como primer requisito el de la unificación partidaria del eje que representa.

Conclusión

La experiencia coalicional chilena en el proceso de transición y redemocratización política es sin duda exitosa y constituye probablemente el gran aporte de esta experiencia nacional a la teoría y práctica de las transiciones. Hay, sin embargo, tres tipos de problemas no definitivamente resueltos y que pueden complicar el futuro de ella. Ellos son la relación entre la coalición, el gobierno y la oposición política; la representación efectiva de las nuevas conflictualidades sociales y de los proyectos de cambio social; la estructuración de arreglos institucionales y mecanismos de resolución de los problemas de liderazgo interno, que permitan la mantención de la coalición en un plazo largo, desplegando las diversidades y evitando las tendencias centrífugas.

11/10/07