

# La experiencia de la Concertación en Chile

## *The experience of the Concertación in Chile*

HERNÁN LARRAÍN F.

*Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile y senador*

*Recibido: 14/02/08*

*Aprobado: 25/02/08*

### RESUMEN

La Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de partidos de centro e izquierda, gobierna Chile desde el 11 de marzo de 1990, ganando cuatro elecciones presidenciales consecutivas, hecho que no tiene ningún precedente en la historia de la política chilena contemporánea. Esta alianza que nace fruto de una unión de partidos por la democracia y contra el régimen militar de Pinochet, tiene en Michelle Bachelet a su cuarto Presidente. Pese a los logros de la Concertación en materia política y económica, y a los objetivos alcanzados en materia social, bajo la búsqueda del paradigma de un “crecimiento con equidad”, los dieciocho años de gobierno consecutivo le han pasado factura. Las condiciones que permitieron el auge y estabilidad de la Concertación han desaparecido. Ésta carece hoy en día de la unidad y disciplina que mostró durante los primeros años de la democracia. A la vez que se le ha ido vinculado con significativos actos de corrupción no ha podido demostrar su idoneidad en la administración de políticas públicas de primer orden, tanto en la economía como en las políticas sectoriales, como es el caso del cuestionado proyecto vial Transantiago. Este desgaste hace suponer que un proyecto político alternativo es viable de cara a las próximas elecciones presidenciales del 2009.

**Palabras clave:** Concertación de partidos por la democracia. Transición política. Modelo económico. Oposición. Alternativa política.

### ABSTRACT

The Concert of Parties for Democracy, a coalition of political parties from centre and left wings, governs Chile since the 11th of March of 1990, winning four consecutive presidential elections, event that has no precedent in the history of the Chilean politics. This alliance was born as a result of the union of political parties for Democracy against the military regimen of Pinochet, and it has a Michelle Bachelet as its fourth president. However, the achievements of the Concertación in economics and political issues, and the objectives reached in social matters under the search for a paradigm of “development with equity”, the eighteen years of this consecutive government has taken its toll. The conditions that allowed the peak and the stability for the political pact are gone. This pact lacks today from unity and discipline that showed during the first years of Democracy. At the same time it has been involved with significant acts of corruptions which could have not demonstrated its suitability in the administration of public policies of first order as much as in economic and sectorial policies, like the questionable road project *Transantiago*. This weakening presumes that an alternative political project is viable with a view to next presidential elections of 2009.

**Key words:** Concert of parties for democracy. Political transition. Economic model. Opposition. Political alternative.

## I. LA CONFORMACIÓN DE LA COALICIÓN

Durante el Gobierno Militar, los opositores al régimen buscaron organizar frentes de acción común desde el primer día. No les fue fácil hacerlo por las circunstancias del momento y, recién en los ochenta, empezaron a conformarse agrupaciones que demostraban avances concretos. Sin embargo, sólo cuando el grueso de las fuerzas políticas contrarias al régimen decidió entrar en las reglas del juego fijadas por el régimen del General Pinochet, intentando derrotarlo en ellas para luego procurar cambiarlas por otras más acorde con su ideario democrático, se logró consolidar una organización política cohesionada, amplia y eficaz, donde se encontraron los sectores de izquierda y de centro, en el cual incluso participaron algunas figuras de la derecha que no colaboraron con el Gobierno Militar.

Así nació la Concertación de Partidos por la Democracia, cuyo estreno político tuvo lugar en 1988, en el plebiscito convocado de acuerdo a la Constitución de 1980 para confirmar —o no— al General Pinochet como Presidente de la República, por otros 8 años más. La fuerte derrota de Pinochet en ese acto abrió el espacio para la transición democrática que hemos conocido y que ha sido conducida desde el 11 de marzo de 1990 por Gobiernos de la Concertación, en un ejercicio político que le ha valido ganar todas las elecciones presidenciales hasta la fecha, alcanzando una duración en el poder que, para una coalición, no tiene antecedentes en la política chilena contemporánea.

Que la Concertación haya ganado las primeras elecciones resulta explicable. El clima

de molestia hacia el Gobierno Militar originado en muchas razones, desde la larga duración del régimen, la ausencia de democracia y el creciente conocimiento en esos días de las violaciones a los derechos humanos, hacían predecibles el éxito inicial de la nueva fuerza. También la forma cómo se organizaron y el espíritu con el que entraron a esta contienda resultaron ser factores que fueron ganando la confianza del electorado. Cabe tener presente que, luego de 17 años de régimen militar, la incertidumbre de lo que ocurriría en un Gobierno de distinto sello, aún de uno democrático, levantaba explicables interrogantes e incertidumbres, las que por lo demás fueron explotadas debidamente por los partidarios de la continuidad.

Las razones de porqué llegó al poder la Concertación resultan, pues, explicables.

Menos evidente es lo que les ha permitido permanecer gobernando tantos años. Existen, sin embargo, diversos motivos, que queremos analizar a continuación, que ayudan a comprender este hecho. Pienso que ellos permitirán entender mejor este fenómeno político y aprender lecciones del mismo.

## II. LAS CLAVES DEL ÉXITO

### 1. *Unidad y disciplina*

La Concertación surgió en un momento de confusión política. Después de muchos años sin ejercicio democrático, con partidos disgregados y sin antecedentes acerca de su real dimensión electoral, había que iniciar un proceso de reconstrucción del panorama político que fuese amplio e inclusivo. Así lo enten-

dieron los dirigentes de este conglomerado que pudieron conformar un verdadero «arco iris» de partidos, cuya dimensión y envergadura se fue «afiatando» de acuerdo al respaldo ciudadano que fueron obteniendo.

La importancia del proceso y el compromiso con el éxito hicieron que, no obstante la cantidad de partidos y movimientos que se integraron, las diferencias ideológicas o las historias de confrontación previa entre varios de ellos, se impusiera la unidad y la solidaridad con la causa común. Los distintos Gobiernos de la Concertación, especialmente los primeros, donde se cuajó la impronta, se vieron beneficiados de la disciplina partidista que estuvo al servicio del grupo antes que del interés partidista.

Un incentivo para esta unidad lo constituyó el cuestionado sistema electoral que rige las elecciones parlamentarias desde 1989. Este ha sido construido para favorecer la conformación de dos grandes bloques en el país, castigando a los grupos pequeños cuando no entran en las coaliciones. Las ventajas de estabilidad y orden que produce no sólo han sido beneficiosas para Chile sino, y muy especialmente, para la Concertación ya que de haberse mantenido un sistema proporcional en cualquiera de sus formas, difícilmente se habría mantenido cohesionado este sector a lo largo del tiempo. El binominalismo produce fuerzas centrípetas, sancionando a quienes se alejan del eje. Por cierto, esta consideración no es aceptada al interior de la Concertación que repudia el sistema, pero se trata de un factor coadyuvante que, así no lo reconozcan, debe ser considerado.

## 2. *Objetivos Nacionales*

Los países se mueven por liderazgos personales fuertes o por la búsqueda entusiasta y compartida de objetivos comunes que se convierten, en un momento determinado, en la gran fuerza que moviliza las voluntades ciudadanas.

Desde 1990, los Gobiernos de la Concertación lograron encarnar ideales y aspiraciones muy sentidas por los chilenos en estos años, particularmente en la década de los noventa. El propio Gobierno Militar, en sus inicios, había logrado también dar cuenta de sentimientos extendidos de necesidad de orden, de recuperación institucional y de «salvataje» económico ante el caos y la anarquía reinante en los años que precedieron al golpe de estado. Por eso tuvo momentos de adhesión popular relevantes. Sin embargo, la prolongación de un régimen autoritario, con graves violaciones a los derechos humanos, no sólo hizo que se perdiera esa adhesión sino que fuese el caldo de cultivo para que nuevos objetivos nacionales surgieran, básicamente de lograr el desarrollo en un marco democrático y de paz ciudadana. La Concertación logró unir a buena parte del país detrás de las banderas de la democracia, del orden institucional y del crecimiento con equidad.

Es necesario destacar que no fue un proyecto político y menos una visión doctrinaria o ideológica compartida lo que le dio la unidad a esta coalición, sino el haber sabido interpretar la necesidad colectiva del momento en forma organizada. Y concentrando su trabajo político en la oposición a Pinochet y a la dictadura, tuvieron el combustible de pa-

sión suficiente para superar viejas divisiones entre sus integrantes, quedando ligados por ese enemigo común y orientados hacia el futuro por estos objetivos nacionales que hemos señalado.

Unidad política con un relato épico que se internaliza en la población, configuran factores de una potencia política inigualable.

### 3. *La Transición Militar*

El retorno a la democracia tenía muchas interrogantes, pero especialmente una: ¿qué iba a pasar con las Fuerzas Armadas? ¿Iban a volver tranquilamente a los cuarteles? Más todavía. El diseño constitucional había instalado al general Pinochet como comandante en jefe del Ejército por 8 años, lo que agregaba una fuerte dosis de inquietud al momento. ¿Iba a reconocer superioridad jerárquica a los nuevos mandatarios y actuaría dentro de la institucionalidad?

Pues bien, si algo se debe reconocer a lo ocurrido en Chile en estos últimos años ha sido la forma cómo la Concertación, los propios militares y, en general, todo el espectro político tuvo para facilitar la reinstalación militar, dentro del espacio específico que le corresponde a estas instituciones.

Desde el primer Gobierno concertacionista, presidido por Patricio Aylwin, al que le cupo la principal responsabilidad, se advirtió la voluntad de favorecer el reencuentro de las Fuerzas Armadas con sus deberes puramente institucionales, sin rencores ni menoscabo. Incluso con el general Pinochet, el trato fue el que le correspondía a un coman-

dante en jefe del Ejército, algo que también fue correspondido por él en sus actuaciones, las que se circunscribieron a lo que era propio de su competencia. Salvo dos situaciones que tuvieron que ver con problemas puntuales (uno vinculado a una acusación a uno de sus hijos) en los primeros años, no ha existido pronunciamiento alguno de ninguna rama de las fuerzas armadas chilenas, en ningún tópico de carácter político, económico, social o cultural, en nada contingente ni fuera de su ámbito, durante todo este período.

El trato responsable de la Concertación favoreció un clima de entendimiento con quienes habían detentado el poder por largos años. Incluso cuando se desarrollaron acciones judiciales destinadas a establecer la responsabilidad penal de ex militares, por su eventual participación en casos de violación a los derechos humanos, esta relación no se ha visto alterada.

### 4. *La Institucionalidad heredada*

La tentación de declarar ilegítimas las instituciones creadas por el Gobierno Militar era enorme y muy explicable. No era aceptable regirse por las «reglas heredadas de la dictadura» y, sin embargo, era lo más sensato. Así lo entendieron quienes fundaron la Concertación, dando lugar a una señal de madurez política que les reportaría grandes beneficios.

De acuerdo a sus fuerzas políticas y en diálogo con la oposición, fueron modificando gradualmente las instituciones políticas, de modo que se les restara los aspectos que les resultaban menos aceptables y que perfilaban un régimen democrático que resistiera todos

los «tests». En el camino, fueron dejando vigente instituciones que eran previas al golpe de Estado, o aún manteniendo algunas instituciones diseñadas por el régimen militar, en cuanto habían sido reacción a las dificultades y vicios políticos preexistentes. Y la amalgama resultante dio frutos y permitió la plena vigencia institucional, consagrada en la Reforma Constitucional de 2005 que, fruto de iniciativas parlamentarias de la oposición (congregada en la Alianza) y de la Concertación, selló la institucionalidad sin traumas y con estabilidad.

### 5. *La continuidad del Modelo Económico*

La historia de los últimos gobiernos chilenos, antes del 11 de septiembre de 1973, tenía una característica en común: todos ellos procuraban iniciar con su gestión una nueva etapa nacional, sin ligazón con las Administraciones previas. Es decir, la historia empezaba con ellos y todo lo que se hacía era nuevo, nada de lo anterior era salvable.

Al llegar el primer Gobierno democrático, era natural pensar que éste iba a modificar todas las reglas del juego preexistentes, particularmente en el plano económico, caracterizado por reformas liberales impulsadas por los «Chicago boys», las que los opositores al régimen militar habían cuestionado en duros términos por su concepción y fundamentos. Por lo demás, los grupos predominantes en esta coalición, los socialistas y la DC, habían impulsado en su tiempo políticas económicas muy alejadas de la economía de mercado.

Sin embargo, ocurrió lo inesperado. La Concertación reconoció que las modificaciones

en el funcionamiento de la economía introducidas por el Gobierno Militar habían sido razonables y exitosas, que correspondían a la forma contemporánea del desarrollo económico y que lo que se debía hacer era agregarle consideraciones de justicia, sin alterar la esencia del modelo. Así se dio origen a lo que se ha llamado el «crecimiento con equidad», que procura agregarle un rol activo al Estado con criterios de solidaridad, pero preservando la apertura de la economía al mundo, bajo reglas de mercado. Incluso la Concertación ha impulsado con fuerza los acuerdos de libre comercio, testimoniando con ello su compromiso con esta filosofía.

Y tuvo éxito, el país creció en forma muy destacada y la Concertación aparece vinculada al desarrollo que ha alcanzado Chile en estas últimas décadas, con justificados méritos.

Los éxitos económicos del Gobierno Militar y los de la Concertación resultan cortados por la misma tijera. Quizás ésta fue una de las demostraciones más significativas de la política nacional, en orden a demostrar una nueva actitud en la conducción gubernativa. Sin «ideologismos» y con sentido práctico, buscando asegurar el mejor sistema que permita crecimiento y desarrollo. Las cifras acompañaron durante largos años a la Concertación, que incluye un ciclo económico extraordinariamente virtuoso, entre 1986 y 1998, con un crecimiento promedio de 7,5 por ciento del PIB, lo que le permitió avanzar con rapidez en la erradicación de la pobreza y convertirse en una economía ejemplar a nivel latinoamericano y, en algunos aspectos, con indicadores comparables a economías del primer nivel mundial.

No sólo hubo estabilidad en la continuación del modelo, sino que además ésta actitud fue premiada con el éxito.

### 6. Una oposición ineficaz

La Concertación se ha beneficiado también de un momento en el que la oposición, durante largos años, mostró deficiencias mayores, por diversos motivos.

Inicialmente, la proximidad que algunos miembros de este sector habían tenido con el régimen militar produjo una mochila que, si bien les granjeaba el respaldo de los partidarios de dicho régimen, se fue haciendo cada vez más pesada, representándoles una carga difícil de sobrellevar. Así como la oposición a Pinochet había sido el motivo central de la unidad de esta coalición, también se convirtió en el fantasma, que era arrojado a sus opositores cada vez que estos le enrostraban algo, le formulaban críticas o cometían un error: el antipinochetismo le reportó enormes dividendos a la Concertación.

Por otra parte, durante la primera década, los partidos de oposición —la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional— mantuvieron relaciones y compromisos que tuvieron un carácter más electoral que político, limitando con ello sus posibilidades. Compitieron entre sí, lo que facilitó el desarrollo de rivalidades personales que, durante un tiempo, permitieron que el Gobierno, siguiendo el viejo principio de «dividir para reinar», explotara con mucho beneficio político. Al menos durante los dos primeros gobiernos de la coalición oficialista, esta situación fue clave para consolidar la acción de la

Concertación. Sólo cuando Ricardo Lagos ve amenazada su elección y, en los últimos años, cuando se ha estructurado una oposición unida bajo la Alianza, la situación ha cambiado muy sustancialmente. Pero durante muchos años, su actuación le reportó ventajas sustantivas a la Concertación que ésta supo aprovechar con creces.

### III. EL TIEMPO PASA Y LAS REALIDADES CAMBIAN

La situación descrita antes en forma resumida y esquemática permite entender porqué la Concertación ha sido exitosa desde una perspectiva política. Más que sus logros de Gobierno —que ciertamente los ha tenido— la evaluación en el aspecto político es lo que más sobresale.

Por eso, en la medida que transcurren los años, es razonable analizar la situación actual de la Concertación, a la luz de los mismos criterios antes expuestos y de otros que han surgido y que han contribuido a cambiar el escenario político.

Soy de los que cree que las razones que hemos descrito y que permitieron buenos resultados han cambiado sustancialmente en algunos aspectos.

La unidad y la disciplina han desaparecido no sólo de los partidos de la coalición, sino que se advierte su ausencia en los propios equipos de Gobierno, particularmente durante la actual Administración. Es frecuente constatar cómo se van produciendo divisiones muy profundas en su interior. Algunas veces por razones de carácter personal, otras

por cuestiones de poder, en algunos casos por diferencias ideológicas, en fin, por mil razones, el dato es que la Concertación carece de la unidad y de la disciplina iniciales, ha perdido su motivación y ha entrado en un período de descomposición muy fuerte.

No quiero decir que este proceso sea irreversible. En política, nada es definitivo. No obstante, es prudente al menos señalar que esta situación afecta y limita crecientemente sus posibilidades políticas futuras, ya que el desencanto y el descuelgue empiezan a figurar con más fuerza que la conveniente. La esperanza ya no radica en cómo se va a desarrollar un nuevo Gobierno de la Concertación sino en cómo se va a terminar éste.

Los objetivos comunes que le dieron la fuerza y mística iniciales han desaparecido. En parte porque se han ido cumpliendo y no han sido reemplazados por nuevas historias o desafíos nacionales. Por su parte, el factor Pinochet no tiene la misma fuerza de entonces. El tiempo no pasa en vano y el mismo fallecimiento del general marca también un debilitamiento de la relevancia que este elemento tuvo ante la ciudadanía. El pasado lo une, no el futuro, pero incluso ese pasado se hace cada vez más remoto y a la gente le interesa saber cómo viene la mano hacia delante y no vivir de las glorias de otras épocas.

La situación económica, erosionada en su momento por la crisis asiática de fines de los noventa, no exhibe hoy la misma fuerza que ayer.

Así, como le señaláramos hace poco (Diario El Mercurio, edición del 4 de enero de

2008), por cuarto año consecutivo, Chile se ubica en la medianía de la tabla del crecimiento económico regional. En diversos «ranking» internacionales, hemos perdido posición en forma ostensible: en el de Competitividad Global caímos 9 puestos. En el del Banco Mundial referido a los mejores países para hacer negocios («Doing Business») bajamos del 24 al 33. En el ámbito minero, Chile era quinto en el mundo entre las economías destinatarias de inversiones en el rubro, en tanto que el 2006 se ubicó en el onceavo lugar; y mientras el presupuesto regional de este año, para exploración de nuevos yacimientos, creció en un 51 por ciento, en Chile sólo aumentó en un 20. Hace tres años nuestro país ocupaba el primer lugar regional como país receptor de inversión extranjera directa. Los últimos datos lo sitúan en el tercer lugar.

Es evidente que Chile languidece, mientras que muchas economías latinoamericanas se han puesto al día, crecen y se esmeran por mejorar su condición.

Pero hay más. La inflación de los últimos 12 meses alcanzó el 7,8 por ciento, el más alto en doce años, el costo de la luz y el gas —por una mala política energética— superó el 40 por ciento de aumento el 2007, la cesantía no cede y el incremento de remuneraciones reales en lo que lleva el actual Gobierno no ha superado el 2,5 por ciento. El dólar, moneda clave en una economía exportadora, ha caído por debajo de la línea de los \$ 500, amenazando al motor de nuestra economía.

Este último dato no sería tan delicado si Chile hubiese aprovechado los años de bo-

nanza para dar un salto cualitativo en su desarrollo. Por el contrario, seguimos amarrados a la exportación de materias primas, gozando de los buenos precios internacionales de los «commodities» (gracias China...). Pero muy poco se ha hecho para transformar nuestra economía en una que agregue valor a nuestros recursos naturales y efectúe cambios profundos a la estrategia de desarrollo. No hemos logrado convertirnos en plataforma de inversiones en América Latina y, en el ámbito de los servicios, nuestro balance es negativo. No hay innovación ni nuevas tecnologías que nos permitan superar la fase del mero crecimiento económico. Estamos perdiendo nuestras ventajas y hemos dejado de producir ideas nuevas.

La «siesta» de Chile ha complicado inexplicablemente su situación y hace que muchas voces dentro de la Concertación reclamen el abandono del modelo. Los aires «chavistas» no han llegado al país, pero no faltan voces que quisieran que ello ocurriese para entrar en el ciclo político populista que se está entronizando en algunos países de nuestra región y que en la izquierda chilena goza de una cierta añoranza.

Por su parte, la oposición ha cambiado muy radicalmente su actitud. Mientras la Concertación pierde cohesión y unidad, aumenta la confianza y el espíritu de cuerpo, de equipo, en la Alianza. Pareciera que se hubiera aprendido la lección. Adicionalmente, el avance electoral de este sector, que estuvo muy cerca de ganar las elecciones presidenciales en 1999, con un nuevo estilo de cercanía ciudadana y lejano de la politiquería, le abren posibilidades reales de éxito en las próximas

elecciones presidenciales. Si las elecciones presidenciales fuesen hoy, las ganaría un candidato de la Alianza.

Pero en política para ganar y derribar al que está en el poder se requiere no sólo hacer las cosas bien por parte de la oposición: es necesario además que la coalición gobernante lo haga mal o que tenga serias dificultades que debiliten fuertemente su percepción pública. Mucho de eso está ocurriendo en la Concertación por sus propias actuaciones.

Por un lado, sus logros se han visto muy opacados por fracasos muy sonoros de políticas públicas, diseñadas e implementadas enteramente por sus Gobiernos, como lo fuera el TranSantiago, sistema de transporte público que se aplicó en la capital del país, generando los caos más estrepitosos que nadie hubiese podido imaginar, perjudicando fuertemente a los millones de usuarios de este servicio, en su mayoría de los sectores más pobres, y generando millonarios costos económicos que los pagan todos los chilenos. Esta situación simboliza la sensación de que para la Concertación la efectividad de su trabajo de Gobierno ha desaparecido, no pareciera serle importante tener frutos o gastar bien los recursos fiscales. Tal percepción ha estado muy presente en los juicios recientes de la opinión pública chilena y las encuestas muestran un creciente deterioro de la imagen de la presidenta Michelle Bachelet, en niveles superiores a los obtenidos por los gobiernos precedentes en sus peores momentos.

A su vez, la probidad y honestidad de los últimos gobiernos ha sido puesta en jaque. Irre-



gularidades de significación han tenido lugar en ellos, revelando un cambio en la moral pública, en términos inéditos para la tradición chilena. Ha aparecido la corrupción. Muchos políticos «concertacionistas» y altos funcionarios de gobierno han desfilado por los tribunales, recibiendo condenas. Algunos parlamentarios de sus filas han sido o están siendo desaforados por actuaciones indebidas.

Es cierto que ello no hace a Chile ser un país corrupto. Pero no es menos cierto que sí afecta a la imagen de la Concertación, en forma severa. Hubo un ex presidente de uno de los partidos del conglomerado (Jorge Schaulson, del Partido por la Democracia) que señaló que se había desarrollado en la coalición una verdadera «ideología de la corrupción» porque no se trataba de fenómenos aislados sino de conductas que se justificaban por cuanto ellas permitían la preservación del poder. Poco después fue expulsado de su colectividad, agregando una dosis de intolerancia a la crítica que es fiel reflejo de lo profundo e instalado que están los problemas en su interior.

#### IV. ¿AHORA LA ALTERNANCIA?

Los conceptos anteriores permiten tener elementos de juicio que ayudan a evaluar la acción de la Concertación, en estos 18 años de

gobierno, con sus pros y su contra. El tiempo permitirá formular juicios históricos más definitivos.

Por ahora, en lo más inmediato, el sentimiento colectivo que surge en el país pareciera orientarse al fortalecimiento de las bondades de la alternancia para el funcionamiento de toda democracia. Y eso pareciera constituir una creciente convicción ciudadana, cuestión que permite tener fe en que Chile va a recuperar su ritmo de crecimiento, hasta convertirse en un país desarrollado, lo que es su destino, con independencia de cuál será la fuerza que finalmente lo construya.

Con todo, ello no obsta a señalar que la Concertación se ha instalado en la historia del país, que ha hecho su contribución y que los problemas que ha tenido o que enfrenta actualmente no empañan su aporte. Y, como en política no hay nada definitivo, todavía puede reinventarse y continuar gobernando. No creo que ello sería lo mejor para Chile, que bien necesita de esa alternancia, así como de la incorporación de nuevos liderazgos y renovados proyectos políticos, que hagan posible el diseño y la implementación de una nueva etapa en la vida nacional.

Esta última historia y su desenlace es lo que está por escribirse en los próximos años.