Patricio Navia

El milagro de la Concertación

Desde el fin de la dictadura, hace diecisiete años, la coalición de partidos de izquierda y centro se ha mantenido en el poder en Chile. Patricio Navia traza la historia de la Concertación, su fuerza, su debilidad y su incierto futuro.

Chile es el país más exitoso de los últimos veinte años, en desarrollo económico y consolidación democrática, en América Latina. La gobernante coalición centroizquierdista, Concertación, es la principal responsable de este logro. Pero veinte años después de su creación, esa coalición arriesga ser víctima de su propio éxito al demostrarse crecientemente incapaz de dar gobernabilidad a un país cuyo desarrollo económico, social y cultural ha evolucionado mucho más rápido que su clase política.

LA HISTORIA

Hay una forma estilizada y simplista de resumir lo que pasó en Chile desde que terminó la dictadura militar en 1990: la Concertación, una coalición formada por partidos de centro y de izquierda, ha ganado todas las elecciones gracias a que supo mantener las políticas económicas neoliberales adoptadas por Pinochet. Y a la vez logró introducir políticas públicas diseñadas para reducir la pobreza y reformas institucionales que permitieron la consolidación democrática. Los cuatro gobiernos concertacionistas le han dado un rostro humano, democrático y con atisbos de socialismo al modelo económico neoliberal.

La dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), que derrocó al gobierno socialista de Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973, implementó profundas reformas económicas neoliberales mucho antes de que el Consenso de Washington se impusiera en las políticas económicas de la región. La dictadura también violó sistemáticamente los derechos humanos. De hecho, la dictadura militar chilena se constituyó en símbolo de ese oscuro periodo autoritario de América Latina. Si bien Pinochet fue un dictador sanguinario, el milagro económico chileno comenzó bajo su mandato. Es más, hasta hoy Chile está regido por la Constitución de 1980, diseñada e impuesta por la dictadura militar. Si bien la Constitución ha sido modificada y "democratizada", Pinochet sigue siendo el padre del Chile actual.

Pero la Concertación ha sido un mucho mejor padrastro. Después de ganar un plebiscito en 1988, la Concertación llegó al poder en las elecciones de 1989. Desde entonces, nunca ha perdido unos comicios. La Concertación lleva más tiempo en el poder (diecisiete años) que todo lo que estuvo Pinochet (dieciséis años y medio). Chile nunca creció tanto y la democracia se convirtió en la única opción para el país. Chile pasó de ser un país de enemigos bajo Pinochet a una república de ciudadanos. Hoy, Chile es una democracia sólida en una preocupante constelación de aventuras populistas, democracias autoritarias, levantamientos populares y gobiernos inestables en Latinoamérica.

Cuando llegó al poder, sorpresivamente para muchos, la Concertación mantuvo el modelo económico implantado

por Pinochet. El primer presidente democrático, el demócrata cristiano (DC) Patricio Aylwin, habló de la economía "social" de mercado o del neoliberalismo con rostro humano. Se trataba de mantener el modelo de una economía abierta y concentrar los esfuerzos del Estado en subsidiar la demanda (la de los más pobres). Con estas modificaciones, la Concertación mitigó los efectos negativos de la globalización, reduciendo la pobreza desde casi un 40% en 1990, a menos del 14% en 2006. La combinación de una rápida expansión económica (la economía hoy es un 130% más grande que hace diecisiete años) y políticas focalizadas del Estado explican el éxito. Incluso los niveles de desigualdad, históricamente altos, comenzaron a disminuir en años recientes.

El electorado ha premiado la conducción concertacionista con victorias en las presidenciales de 1993, cuando ganó el DC Eduardo Frei, y en 1999 cuando el socialdemócrata (PPD) Ricardo Lagos ganó estrechamente. En 1999, las elecciones se realizaron en medio de una recesión económica y cuando Pinochet estaba bajo arresto domiciliario en Londres. Lagos fue el primer presidente de izquierda desde Salvador Allende. Pese a experimentar complejos desafíos (incluida la crisis internacional producto de los ataques de ese otro 11 de septiembre), Lagos fue un presidente exitoso. Firmó acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos –pese a haberse opuesto en el Consejo de Seguridad de la ONU a la guerra de Bush en Iraq. El país tuvo más democracia, más crecimiento y más libertad después de Lagos. Su éxito fue tal que Lagos es ahora la mejor carta presidencial de la Concertación para los comicios de 2009.

EL PRESENTE

Michelle Bachelet se convirtió en la primera presidenta de Chile al ganar la segunda vuelta electoral en enero de 2006. También fue la cuarta vez consecutiva que la Concertación ganaba las presidenciales. Nombrada ministra de Salud por Lagos en marzo de 2000, Bachelet pasó a ser ministra de Defensa en enero de 2002. Hija de un general de la Fuerza Área que fue leal a Allende (y pagó con su vida), Bachelet vivió el exilio y se identificó con el ala más izquierdista del socialismo. Su rápido ascenso político se debió tanto a la determinación de Lagos de promover más mujeres en cargos clave, como a que ella simbolizó el reencuentro de los chilenos. Una víctima de la dictadura se convirtió en ministra de Defensa. Si ella perdonaba, y construía futuro, el resto de los chilenos también podía hacerlo.

Pese a las dudas de la elite concertacionista –que había gobernado con una lógica de todo por el pueblo, pero sin el pueblo– Bachelet comenzó a subir en las encuestas. Si bien la dirigencia concertacionista parecía preferir a la ministra de Relaciones Exteriores, la DC Soledad Alvear, o al titular de Interior, el socialista José Miguel Insulza, las encuestas terminaron imponiendo a Bachelet. Ella sabía que su nombre despertaba recelo en las elites. Por eso, astutamente inició una campaña basada en la gente. La participación ciudadana, las caras nuevas ("nadie se repite el plato") y la paridad de género fueron sus promesas más sentidas. Al final, la Concertación entendió que para mantener el poder debía aceptar la voluntad del pueblo y proclamar a Bachelet como su candidata.

Durante la campaña, Bachelet cometió muchos errores. Su poca experiencia política y su desconfianza en las elites partidistas la llevaron a proponer una visión de democracia desde abajo hacia arriba. Si la Concertación privilegió los acuerdos de elite –que facilitaron el éxito de la compleja transición chilena–, Bachelet estaba determinada a que el suyo sería un gobierno ciudadano.

La estrategia fracasó. Mientras la coalición de gobierno obtuvo un 51.7% de los votos en la contienda parlamentaria, Bachelet logró apenas el 46% en la elección presidencial celebrada el mismo día. Peor aún, los dos candidatos presidenciales de la oposición derechista, el empresario Sebastián Piñera de la centroderechista Renovación Nacional (RN) y el ex alcalde de Santiago Joaquín Lavín de la derechista Unión Democrática Independiente (UDI) sumaron 48.6% de la votación. La derecha superaba por primera vez a la Concertación.

Como Piñera obtuvo más votos que Lavín, Bachelet debería enfrentar al derechista más moderado en segunda vuelta. Aunque el nerviosismo cundió en el oficialismo, la enorme popularidad del saliente presidente Lagos, la buena situación económica y las heridas que había dejado el enfrentamiento entre los dos aspirantes derechistas en la primera vuelta contribuyeron al triunfo de Bachelet. Pero la candidata debió también dar señales de haber aprendido la lección. En las cuatro semanas que duró la campaña para la segunda vuelta, Bachelet se acercó mucho más a los partidos de la Concertación. La campaña ciudadana había fracasado. Había que buscar los votos que faltaban en la exitosa coalición de centroizquierda.

Después de su victoria, Bachelet volvió a alejarse de los partidos. Al formar su primer gabinete, cumplió su promesa de nombrar igual número de hombres y mujeres. Casi todos los ministros eran caras nuevas. Bachelet estaba decidida a promover un gobierno ciudadano, con democracia participativa (en contraposición a la tradicional representativa) y con políticas que privilegiaran el gobierno desde abajo hacia arriba. El país había madurado y Bachelet tenía una receta para modernizar la coalición de gobierno: acercarla más a la gente.

Pero la receta de Bachelet tenía más voluntarismo que estrategia. La promoción de un gobierno ciudadano ignoraba la principal fortaleza de la Concertación, la gobernabilidad que da una coalición de partidos fuertes y organizados. Peor aún, el discurso de Bachelet se acercaba peligrosamente a las diatribas populistas de otros líderes de izquierda latinoamericanos. Porque la democracia es sólo igualitaria al momento de votar, las promesas de una democracia participativa ine-

Patricio Navia

Ilustración: LETRAS LIBRES / Gabriel Gutiérrez

vitablemente otorgaban más poder a los grupos organizados que podían ejercer presión sobre un gobierno cuyo discurso parecía invitar a la gente a que saliera a las calles.

Las protestas de estudiantes del ciclo secundario, a mediados de 2006, tuvieron al gobierno contra la pared. Era una singular ironía que unos muchachos que no tenían edad para votar (y que en su mayoría habían nacido después de la dictadura de Pinochet) pusieran en jaque al "gobierno ciudadano". Bachelet logró aplacar las protestas realizando concesiones, formando una gran comisión (de ochenta miembros) para debatir reformas al sistema educacional y realizando un importante cambio de gabinete a cuatro meses de asumir el poder. Aunque mantuvo la paridad de género y las caras nuevas, el nuevo gabinete de Bachelet era liderado por un hombre que había hecho carrera como subsecretario del Interior, a cargo de la seguridad pública. El mensaje era claro. El gobierno participativo se había terminado. Ahora, Bachelet volvería a intentar gobernar con los partidos.

Pero los problemas no terminaron. Un efecto inesperado de la invitación de Bachelet a la gente a participar y expresar sus diferencias ha sido que entre los primeros en tomársela en serio han estado los parlamentarios oficialistas. La presidenta pronto enfrentó revueltas en el Congreso. La celebrada gobernabilidad concertacionista estaba en entredicho. Y el liderazgo presidencialista que había caracterizado a sus tres predecesores no existía. La popularidad de Bachelet cayó y el desorden –amén de los errores no forzados– comenzó a convertirse en la principal característica de su gobierno.

La desastrosa implementación de una radical reforma al sistema de transportes capitalino en febrero de 2007 volvió a poner al gobierno en jaque. Después de haber estado de vacaciones cuando fue iniciado, Bachelet públicamente reconoció haber tenido la intuición de que el Transantiago no iba a funcionar. Las críticas, comprensiblemente, arrecian. Bachelet se vio obligada a realizar un nuevo cambio de gabinete. Esta vez abandonó la paridad de género y sumó más ministros experimentados. La vieja guardia concertacionista se empezó a "repetir el plato".

El gobierno de Bachelet perdió el rumbo. El "síndrome Transantiago" ya afecta a todas las dependencias públicas. Nadie se atreve a implementar una reforma porque todos temen que salga mal. El gobierno está paralizado. Peor aún, los errores no forzados se repiten con demasiada frecuencia. Cualquier iniciativa que el gobierno promueve en el Congreso inevitablemente se encuentra con la oposición de parlamentarios oficialistas. Cunde el desorden en la coalición.

EL FUTURO

Felizmente, el gobierno dura sólo cuatro años. Las próximas presidenciales son en diciembre de 2009. Si bien resultaba predecible que su legado más importante se concretara el primer día de su gobierno, Bachelet ahora arriesga pasar a la historia sólo como la primera presidenta de Chile, y casi nada más.

Ya que ella siempre la ignoró, ahora la Concertación parece más preocupada de reinventarse para 2009 que de apoyar a su presidenta. La carrera presidencial se ha desatado. Además del ex presidente Lagos, la senadora y presidenta de la Democracia Cristiana Soledad Alvear y el ex ministro del Interior de Lagos, el socialista José Miguel Insulza (ahora secretario general de la OEA) están en carrera. La percepción generalizada es que el gobierno se acabó y hay que empezar a prepararse para lograr una quinta victoria presidencial en 2009.

Afortunadamente para la coalición oficial, la economía marcha bien. El país crecerá un 6% en 2007. Se espera un crecimiento similar en 2008, cuando se realicen las elecciones municipales. El desempleo está en torno al 6%. La pobreza ha disminuido ya a un 13.5%. La disciplina fiscal ha permitido acumular casi treinta mil millones de dólares en reservas (un 25% del PIB). Los altos precios del cobre permiten anticipar que el gobierno concertacionista tendrá la billetera gorda para las próximas elecciones. Aun con una férrea disciplina fiscal, habrá mucho dinero para gastar.

La oposición, la derechista Alianza, parece más preocupada de sus conflictos internos que de sacar a la Concertación del poder. El empresario RN Sebastián Piñera es su candidato mejor posicionado en las encuestas. Pero la UDI no le perdona que se haya opuesto a Pinochet en 1988. Los conflictos entre Piñera y la UDI llevan más de veinte años, e incluyen escándalos de espionaje telefónico, acusaciones de pedofilia contra senadores de la UDI (atribuidas por ésta al círculo cercano de Piñera) y rencillas por la decisión de Piñera de entrar a la carrera presidencial en 2005, cuando Joaquín Lavín, de la UDI, había sido ya proclamado por la propia directiva de su partido. Así las cosas, la Alianza parece decidida a ir a las próximas presidenciales con dos candidatos. Aun en su peor día de ingobernabilidad, la Concertación siempre demuestra más disciplina y unidad que la coalición opositora.

Así y todo, la democracia supone competencia. Y la competencia eventualmente lleva a la alternancia en el poder. Aunque algunos temen que la derecha todavía no se sacude su legado autoritario pinochetista, la experiencia de otros países nos permite anticipar que, cuando llegue al poder, la derecha será más bien moderada y centrista. Es más, bien pudiera ser que, sólo en el poder, la derecha logre finalmente librarse del fantasma de Pinochet. La Concertación regularmente advierte que las opciones en Chile son la coalición centro-izquierdista o el caos. Pero la misma advertencia hizo Pinochet en 1988 y el país supo entender que ésa era una dicotomía falaz. La derecha puede ganar. De hecho, la mejor evidencia de que Chile es una democracia es precisamente que el país puede soportar tanto gobiernos de izquierda como de derecha.

Aunque los fundamentos macroeconómicos sean sólidos, la oposición derechista esté dividida y la Concertación cierre filas detrás de un candidato único, la tensión entre la promesa de democracia desde abajo hacia arriba de la presidenta Bachelet y la realidad de democracia desde arriba hacia abajo de la Concertación sigue sin resolverse. Si bien la situación coyuntural permite anticipar que resultará más difícil separar a la Concertación del Estado de lo que fue separar a la Iglesia Católica del Estado en el siglo XIX, la coalición de gobierno enfrenta el difícil desafío de reinventarse para ponerse al día con el país que ayudó a construir.

Si pretende volver al pasado con un modelo de democracia elitista, donde las decisiones las toman los partidos, la Concertación bien podría estar pavimentando el camino para una victoria derechista en 2009. Pero si logra reinventarse, introduciendo algunos de esos componentes de "democracia desde abajo hacia arriba" que complementen y fortalezcan sus conocidas habilidades de ofrecer gobernabilidad a través de sus partidos de centro e izquierda, la coalición gobernante logrará una nueva victoria en 2009 (y se preparará a cumplir veinticuatro años en el poder, en 2013). Al mismo tiempo la Concertación se habrá anotado un éxito aún más escaso en la historia política latinoamericana: habrá logrado no sólo permanecer democráticamente en el poder, sino reformarlo desde dentro. Habrá logrado no sólo gobernar al país: también habrá conseguido gobernarse a sí misma.

Pero eso está por verse. –