

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 42
.....

LA NEGOCIACION DE LA TRANSICION DEMOCRATICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Octubre 1999



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio analiza el período que corresponde a los años 1983 hasta 1989 del gobierno militar encabezado por el General Augusto Pinochet. El interés se centra en las negociaciones entre el gobierno y la oposición con el propósito de encauzar la transición política de un régimen militar y autoritario, surgido del golpe de estado contra el Presidente Allende en 1973, hacia uno democrático.

Estas negociaciones se dieron en dos fases; la primera promovida por el Ministro del Interior y Jefe de Gabinete, Sergio Onofre Jarpa, durante agosto de 1983 y 1984, tuvo como interlocutor a los partidos de oposición agrupados en la Alianza Democrática (AD). La segunda fase se realizó en 1989, entre el Ministro del Interior, Carlos Cáceres, y la recién constituida Concertación de Partidos por la Democracia.

En esta investigación se realizará una reconstrucción del pasado inmediato para analizar las características de los acuerdos surgidos de los períodos de negociación. Estos hicieron posible el cambio de régimen, pero con determinadas condiciones transicionales que aún no permiten la vigencia de una democracia plena. La continuidad del proceso de la transición democrática implica que los resultados no son necesariamente irreversibles. Las condiciones favorables mal conducidas pueden tender hacia bloqueos, los que a su vez pueden ser revertidos hacia una dirección democrática, si se tiene capacidad de crítica y corrección adaptativa. Por lo tanto, las interacciones e intercambios entre los actores constituyen las fuentes de exploración para entender las orientaciones de mediano y largo plazo en medio de los vaivenes y ambigüedades que resultan de la coyuntura inmediata.

Las reflexiones relevan el papel de los líderes políticos que participaron en los diversos procesos de negociación cívico-militares, los que pudieron alcanzar acuerdos que dieron paso al término del régimen militar y a la formación de un gobierno civil a partir de 1990.

I. LA NEGOCIACIÓN FRACASADA (1983–1984)

1. EL PLAN DE CHACARILLAS Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN CHILENA DE 1980

El discurso de Chacarillas que el General Pinochet pronunció el 9 de julio de 1977 definió las reglas de juego que el gobierno militar fijó para construir una institucionalidad propia, (autodesignada como “autoritaria, protegida, integradora, tecnicada y de auténtica participación social”), además de un programa político y un itinerario de tres fases:

De recuperación, iniciada el 11 de septiembre de 1973 con el derrocamiento del Presidente Allende y que terminaría el 31 de diciembre de 1980 con la derogación definitiva de la Constitución de 1925 y la vigencia de un nuevo marco constitucional.

De transición, a partir de 1981 con un gobierno mixto de militares y civiles, que dispondría de una Cámara Legislativa nombrada en sus dos tercios desde las regiones (aunque con la aprobación gubernamental) y un tercio designado por Pinochet.

De normalidad, desde 1985 en adelante, “en que el poder será ejercido directa y básicamente por la civilidad”¹, a través de elecciones libres del Congreso (aunque manteniendo un tercio nombrado por el gobierno). Este elegiría al próximo Presidente de la República por un período de seis años. Las Fuerzas Armadas tendrían el derecho constitucional de ser garantes de la nueva institucionalidad y de la seguridad nacional.

Este proyecto de institucionalidad comenzó a elaborarse en 1976 en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Algunos de sus integrantes (Jaime Guzmán, Enrique Ortúzar, Jorge Ovalle) habían redactado Actas Constitucionales que apuntaban a configurar la estructura jurídica del nuevo régimen político, como “Las Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena”, “Los Derechos y Deberes Constitucionales” y “Los Regímenes de Emergencia”, promulgadas en el 3º aniversario del golpe militar.

Estas Actas Constitucionales fueron la base de la nueva Constitución Política, aprobada mediante un plebiscito el 11 de septiembre de 1980. La Democracia Cristiana, única fuerza orgánica con actividad pública, impugnó el acto electoral.

¹ *El Mercurio*, 10 de julio de 1977.

El articulado transitorio de la Constitución disponía de un nuevo calendario del proceso político: daba por concluida la fase de recuperación en marzo de 1981 (fecha de promulgación de la Carta). A partir de ese momento comenzaba la fase de transición que duraría hasta 1989, seguida por la última etapa de consolidación y vigencia del nuevo orden democrático “protegido” por las Fuerzas Armadas.

La etapa transicional no contemplaba una mayor participación de la civilidad. Las facultades legislativas siguieron a cargo de la Junta de Gobierno (integrada por cuatro miembros, uno por cada rama de las Fuerzas Armadas y de Orden) y se descartó la designación de una Cámara Legislativa. El resto de la estructura institucional del régimen militar mantuvo plena vigencia como una prolongación de la primera etapa (1973–1980), pero con un componente de mayor centralización del poder en manos de Presidente.

La elección de un Congreso representativo se pospuso para 1989, al igual que la de un nuevo mandatario que gobernaría hasta 1997, electo mediante otro plebiscito que ratificaría o no la decisión de un candidato único propuesto por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. En caso de un rechazo a dicha propuesta, Pinochet se mantendría en sus funciones como Presidente un año más, hasta una convocatoria amplia a comicios presidenciales y parlamentarios.

Este período presentado como de “democracia plena” tenía las siguientes características:

Contaba con un Consejo de Seguridad Nacional con una presencia paritaria de militares y civiles. Su papel constitucional era “compartir el ejercicio de la soberanía con el resto de los poderes del Estado”.

La inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, así como la imposibilidad del Presidente para pasar a retiro a los militares oficiales.

Un sistema electoral binominal que otorgaba representación parlamentaria con igual proporción sólo a las dos primeras mayorías, lo que sobredimensionaba el cupo de la oposición y dejaba fuera del escenario a las fuerzas políticas de minoría, además de un cupo de senadores designados institucionalmente sin

mediar una elección popular.
Severas restricciones a las reformas constitucionales.

La formulación de estas reglas de juego apuntaba a una prolongación estable no sólo del régimen militar, sino de una forma de concebir la democracia. Como lo señaló Jaime Guzmán, se trataba de “crear una realidad que reclame de todo el que gobierne una sujeción a las exigencias propias de éstas. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno anhelaría, porque al margen de alternativas que la cancha imponga a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario”².

Durante el primer quinquenio de la década de los '80, la oposición no aceptó la validez de las reglas de juego que disponía la nueva Constitución. Exigió la salida inmediata del régimen y la convocatoria a elecciones generales.

En el marco de la recesión de los '80, en 1983 se iniciaron jornadas de protesta masivas y nacionales convocadas por la oposición. Al comienzo, éstas se desencadenaron motivadas por los estragos de la crisis económica, pero pronto derivaron en masivas jornadas de reivindicación de la democracia y de repudio al régimen militar. Las protestas nacionales fueron una respuesta conjunta de la sociedad civil y de los partidos políticos (en proceso de rearticulación) para oponerse al proyecto institucional del régimen militar. A su vez, trajo consigo serias fisuras al interior del gobierno y el cuestionamiento del cronograma de transición política que hasta ese entonces parecía definitivo.

En este clima de crisis económica, agitación social y reactivación de los partidos políticos de oposición que originaba presiones internas en las Fuerzas Armadas, el gobierno anunció un plan de apertura preparado por Sergio Onofre Jarpa.

² Guzmán, Jaime (1979), “El camino político” en *Revista Realidad* Año 1 N° 7.

2. ITINERARIO Y BALANCE DE LA GESTIÓN DE SERGIO ONOFRE JARPA

La finalidad del plan político de Jarpa era relanzar la vigencia de la Constitución. Contemplaba reformas políticas para adelantar la instalación de ciertas instituciones como el Congreso y los partidos políticos, que sirvieran como válvula de escape a las presiones sociales del momento. Proponía la elaboración de leyes electorales y de partidos políticos y la convocatoria a un plebiscito para aprobarlas, la creación de un movimiento independiente de apoyo al régimen y el término del receso político. El plan fue conversado con Pinochet, pero éste no compartió todo lo que Jarpa proponía. En cualquier caso “dejaría hacer”, sin abandonar la convicción de que las protestas nacionales eran fruto de la manipulación de la oposición y que la apertura política traería mayor desestabilización.

Por su parte, los partidos políticos de oposición lograron un acuerdo para llevar adelante una sola estrategia y un programa único frente a la dictadura. El 6 de agosto de 1983 nació la Alianza Democrática (AD) formada por la Democracia Cristiana (DC), sectores de la derecha democrática y el socialismo renovado. Sus objetivos continuaban en la línea de un documento firmado el 14 de marzo de 1983 (“Manifiesto Democrático”) que contenía tres elementos básicos: “un acuerdo nacional para generar una Asamblea Constituyente y una nueva Constitución; la renuncia del Presidente Augusto Pinochet, y el establecimiento de un Gobierno Provisional para una breve transición”³.

Unas semanas más tarde (20 de septiembre) surgió el Movimiento Democrático Popular (MDP) constituido por el Partido Comunista (PC), el Partido Socialista–Almeyda (PS–Almeyda) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Este frente político de la izquierda más radical se oponía a las negociaciones de la AD con Jarpa y sostenía que el propósito fundamental del gobierno era neutralizar las protestas y a la oposición.

Al asumir Jarpa como Ministro del Interior las jornadas de protesta nacional continuaron. El nuevo plan de apertura se comenzó a implementar, combinando represión y negociación. Jarpa no miraba como un buen augurio la dureza de la represión, pero

³ Cavallo, Ascanio y otros (1997), *La historia oculta del régimen militar*, pág. 350.

las declaraciones públicas de miembros de la Junta de Gobierno le aseguraron disposición para el diálogo⁴: ofrecían la posibilidad del levantamiento del Estado de Emergencia, el regreso de los exiliados, una ley de partidos políticos y elecciones parlamentarias antes del cronograma señalado. Otras interpretaciones⁵ de la asunción de Jarpa señalan que sólo fue una táctica distractiva de Pinochet, con el fin de ganar tiempo para desactivar las movilizaciones sociales, de tal modo que el calendario oficial nunca estuvo realmente en riesgo de ser alterado, producto de las negociaciones con la oposición.

La primera reunión entre Jarpa y la oposición⁶ se realizó el 25 de agosto. La oposición pedía: suspensión de Art. 24 transitorio de la Constitución, fin del exilio, reconocimiento de los partidos políticos, acceso a la TV y término del Estado de Emergencia. Jarpa ofreció formar una instancia de información mutua y pidió el cese de las protestas sociales.

La segunda negociación se llevó a cabo el 5 de septiembre. La AD presentó su propuesta: reforma constitucional que permitiera convocar a elecciones libres y acortar el período de gobierno de Pinochet, el fin del exilio, la creación de un ministerio de la reconciliación y la restauración de la libertad de prensa. Jarpa respondió que los registros electorales y la ley de partidos estaban previstos para 1984. Respecto de la prensa, si bien no dependía de su ministerio, lo estudiaría y le propuso a la oposición que se integrara a las comisiones de estudio de las leyes políticas, y que incluso pudiese formar parte del Consejo de Estado. Por último, aludió a la protesta convocada para tres días después y pidió que se realizara en forma pacífica. Se comprometió a que las tropas no saldrían a la calle y que sólo Carabineros se encargaría del orden público.

Mientras tanto al interior de la derecha, hizo su primera aparición pública un nuevo grupo denominado Avanzada Nacional⁷. Por su parte, el gremialismo de Jaime Guzmán y Sergio Fernández también se organizó como movimiento político (24 de septiembre).

⁴ ... "ya es tiempo de que nosotros podamos entendernos con los partidos políticos, de que vuelva a haber un debate político". Fernando Matthei, *Revista HOY* (edición del 17 al 23 de agosto de 1983).

⁵ Moulian, Tomás (1997), *Chile Actual. Anatomía de un Mito y Cañas*, Enrique (1997) *Proceso político en Chile 1973–1990*.

⁶ Por la oposición asistieron Ramón Silva Ulloa de la Unión Socialista Popular (Usopo), Gabriel Valdés (DC), Silva Cimma del Partido Radical (PR) y el independiente de derecha, Hugo Zepeda.

⁷ Este movimiento político tuvo sus orígenes en funcionarios de la Central Nacional de Informaciones.

Asumió la denominación de Unión Demócrata Independiente (UDI); tomó posiciones críticas frente a las propuestas de negociación de Jarpa y defendió el proyecto de “democracia protegida” del régimen, el retorno de la política económica neoliberal y una Asamblea Legislativa íntegramente designada por la Junta Militar. Aquello significó una complicación más para las propuestas de Jarpa: un frente interno de oposición a su gestión.

En el tercer encuentro de negociación entre el gobierno y la AD, realizado el 29 de septiembre, ésta propuso la realización de un plebiscito que convocara a una Asamblea Constituyente para 1984; la creación de una comisión paritaria para estudiar y promulgar leyes políticas en un plazo de 120 días; la implementación de un plan económico de emergencia y el término de las declaraciones. Jarpa insistió que la Asamblea era inviable, y accedió a la comisión de estudio. Para las otras demandas pidió tiempo y paciencia.

Días más tarde Pinochet descartó cualquier tipo de cambios en la Constitución de 1980 y en el cronograma de la transición. La AD exigió una respuesta aclaratoria y ante las palabras ambiguas de Jarpa dio por finalizado el diálogo.

Con una negociación paralizada y la agudización de las oposiciones internas (la UDI, las declaraciones de Pinochet) y externas (masividad de las protestas), Jarpa recibió un oportuno apoyo con la creación del Movimiento de Unidad Nacional (MUN) que respaldó sus propuestas. Liderado por Andrés Allamand, el MUN más tarde daría lugar al actual partido Renovación Nacional (RN). Su aparición marcó el inicio de la ruptura formal de la derecha y de las posiciones al interior del gobierno.

La dinámica política en 1984 quedó marcada por los distanciamientos entre los actores políticos. En abril, la AD propuso un itinerario político acorde con las “Bases de un Gran Acuerdo Nacional”. Señaló que para 1985 ya debía haberse restablecido plenamente la democracia, que en el transcurso de los siguientes 45 días debía promulgarse un estatuto constitucional que resolviera el conflicto de legitimidad de la Constitución de 1980, además de leyes de partidos políticos, de elecciones, de Registro Electoral y de Tribunal Calificador de Elecciones. Los desacuerdos deberían dirimirse mediante un plebiscito.

Por su parte, Jarpa anunció un proyecto de Ley de Partidos Políticos que exigía como condición básica el reconocimiento de la Constitución y la adhesión de 150 mil ciudadanos para validar legalmente a una organización partidaria, lo que fue rechazado por la AD. Estas y otras propuestas que Jarpa elaboró para reiniciar la apertura recibieron un triple rechazo: las críticas de la derecha más dura agrupada en varios partidos pequeños⁸, la negativa de la oposición y, en especial, las declaraciones de Pinochet que desmentían cada indicio de abrir nuevamente el escenario político. Finalmente el 29 de octubre, Pinochet anunció que la Constitución no se modificaría, que no habría más diálogo con la oposición y que se declarararía el Estado de Sitio si continuaban los desórdenes políticos. En este trance, Jarpa se encontró con una mediación difícil de conciliar: el maximalismo de la oposición y la falta de disposición de Pinochet para respaldar iniciativas de diálogo.

A comienzos de noviembre el gobierno implantó el Estado de Sitio en el país y el toque de queda en la capital; clausuró las revistas de oposición; estableció una férrea censura de prensa y restringió el derecho a reunión. Allanó las sedes del MDP, del BS y otras sindicales y realizó intervenciones militares masivas en las poblaciones deteniendo a miles de personas, muchas de ellas relegadas a distantes centros de detención como Pisagua⁹.

De esta manera finalizó el período de la apertura del Ministro Jarpa, quien renunció el 10 de febrero de 1985. Con ello se abrió un nuevo período de incertidumbre política y de distanciamiento del régimen y la oposición. Sin embargo, la situación de los siguientes años ya no sería similar al bienio 1982–1983. Se había perdido la unidad política gobiernista a la par que la oposición y el movimiento social recuperaban su organicidad.

⁸ Además del MUN y la UDI, se habían organizado otros seis partidos ante la expectativa de un Congreso designado por Pinochet y la Junta de Gobierno.

⁹ La Comisión Chilena de Derechos Humanos registró 12.929 detenciones sólo en Santiago en el primer mes del Estado de Sitio. Aylwin, Patricio (1998), *El reencuentro de los demócratas*, pág. 276.

3. RETROSPECTIVA ANALÍTICA DEL FRACASO DE LAS NEGOCIACIONES

Una de las razones del fracaso de las negociaciones fue el distanciamiento de las propuestas de los actores relevantes. Jarpa ofrecía una anticipación de las elecciones parlamentarias respecto del cronograma constitucional, lo que implicaba legalizar los partidos políticos y regularizar los registros electorales, así como el retorno progresivo de los exiliados. La oposición en sus dos versiones (moderada en la AD y radical en el MDP) coincidía en una demanda básica: terminar con el régimen militar en el corto plazo y negar la legitimidad de la Constitución de 1980. Pero diferían en los medios empleados para alcanzar sus objetivos: la AD buscó una negociación sustentada en protestas pacíficas, el MDP rechazaba la negociación y alentaba una rebelión popular de masas que hiciera caer al régimen.

No obstante, es importante reseñar los balances de diversos autores sobre las razones por las que el gobierno militar accedió a iniciar un proceso de negociaciones que implicaba la posibilidad de alterar el cronograma oficial de la transición y que además significaba un reconocimiento tácito de la oposición.

Boeninger¹⁰ señala que la crisis económica desestabilizó el escenario político y social, lo que implicó buscar salidas de emergencia que iban desde replanteamientos del modelo neoliberal hasta un plan de “apertura política”. Una vez que las protestas se restringieron a grupos más radicalizados, sin constituirse en una amenaza efectiva al gobierno, Pinochet reafirmó su proyecto y clausuró el diálogo que por lo demás siempre desestimó.

Por su parte, Moulian¹¹ señala que por el mismo factor económico que gatilló las demandas sociales, el gobierno se vio “enfrentando a la modificación de las condiciones de evaluación de las necesidades políticas”. Debó interactuar con una oposición a la cabeza de una movilización amplia de la sociedad civil. Asimismo, al interior del régimen militar emergieron dos fracciones que representan, a su vez, proyectos diferenciados.

¹⁰ Boeninger, Edgardo (1996), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*.

¹¹ Moulian (1997), *op. cit.*

Cañas afirma que Pinochet no estaba dispuesto a ceder a los ofrecimientos que Jarpa hacía a la oposición. Colocó dificultades que hicieron más difíciles las negociaciones que ya eran precarias. Por lo tanto, “la apertura no era más que una fachada de descompresión táctica destinada a neutralizar el ambiente de movilización opositora y de asegurar que el cronograma constitucional se cumpliera fielmente, asegurando con ello la virtual continuidad del régimen a partir de 1989”¹². Por otra parte, la oposición sobrevaleó esta apertura del régimen y evaluó su inminente caída. Debido a ello sus demandas se centraron en la convocatoria a una Asamblea Constituyente y un gobierno provisional. De este modo se colocaron más obstáculos que terminaron por ahogar las intenciones de Jarpa.

Para graficar esta situación O’Donell utiliza la metáfora del ajedrez político. No es posible llevar a cabo un proceso de negociación en una transición política, si es que una de las partes no respeta la restricción fundamental de no dar jaque mate al Rey al inicio de la partida. Hacerlo implica que los militares se “lleven el tablero con todas sus piezas”¹³.

Para fines del análisis político de la transición chilena, distinguimos los siguientes instrumentos conceptuales. En primer lugar, la categoría de “escenario principal”, aquél en el que se desarrolla el ámbito de la política, donde los actores políticos relevantes (partidos o líderes) comparten la doble lógica del poder: competencia y negociación. Este escenario se puede desarrollar según las distintas condiciones que fijen las reglas de juego de la institucionalidad, con diversas restricciones y posibilidades según los regímenes que la regulen (república democrática, monarquía constitucional, algún tipo de autoritarismo).

Sin embargo, este escenario de la política puede desaparecer cuando los poderes de facto clausuran todo tipo de actividad y concentran todo el poder, o impera un desorden y conflicto entre los actores políticos que cierra el diálogo y desemboca en el enfrentamiento militar. En cualquiera de los dos casos, el fracaso de la política abre

¹² Cañas (1997), *op.cit.*, pág. 177.

¹³ O’Donell, G. y P. Schmitter (1986), *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*.

paso a la violencia de la guerra o de la represión indiscriminada de los adversarios, con quienes ya no se negocia o se compite según una pauta establecida.

Esta es la situación que se origina con la crisis política del gobierno de Allende y el golpe militar de 1973. Después de duros enfrentamientos políticos entre los partidos del gobierno agrupados en la Unidad Popular con la oposición (DC y Partido Nacional), las condiciones de gobernabilidad y de legitimidad del régimen democrático estaban cuestionadas. El término de este período y la inauguración de un nuevo orden se alcanza con un régimen dictatorial encabezado por las Fuerzas Armadas y la consiguiente clausura del “escenario principal” de la política; es decir, el término de las condiciones de intercambio entre los actores políticos que brindaba un régimen democrático. Sin embargo, la desaparición del escenario principal no pone fin a la dinámica política. Subsisten otros dos sub-escenarios que corresponden a los intercambios realizados al interior de cada sector.

El sub-escenario del gobierno implica una lógica propia de negociación y competencia de aquellos actores alineados con el régimen militar y que necesitan estos intercambios, no exentos de triunfos y derrotas, para llevar adelante una gestión de gobierno coordinada y eficaz (cumplimiento de metas).

El sub-escenario de la oposición se rearticuló lentamente, luego de la forzada dispersión que trajo consigo la represión (exilio, desapariciones y muertes de líderes y militantes).

La política de apertura del Ministro Jarpa apuntaba a generar de nuevo un escenario principal de la política, con el objetivo de renovar e incrementar la legitimidad del régimen militar, mediante un proceso de institucionalización que implicara aceptar determinadas reglas de juego básicas entre actores políticos relevantes.

El balance de este proceso de negociación entre 1983 y 1984, nos indica en primer lugar el reconocimiento de algunos actores relevantes en los tres escenarios mencionados. En el escenario principal son la AD y el Gabinete Jarpa. En el sub-escenario de la

oposición, la AD se disputa la conducción de la lucha contra la dictadura con la izquierda reunida en el MDP. En el sub–escenario oficial, Jarpa se disputa la iniciativa política frente a la crisis económica y social con la alianza gremial neoliberal agrupada en la UDI y con Pinochet.

A continuación analizaremos la dinámica de los sub–escenarios laterales; es decir, aquellos que se juegan en la “área chica”, pero que influyen directamente sobre el campo de las negociaciones que se realizan en el escenario principal.

En el sub–escenario de la oposición, ya mencionamos los puntos en común de los moderados nucleados en AD y de los más radicalizados reunidos en el MDP. A su vez, las diferencias entre ambos tienen que ver con los medios para enfrentar esta situación, ya sea desde la lucha violenta como recurso válido frente a la dictadura y que no contempla la negociación en tanto es vista como claudicación (MDP), o desde las protestas pacíficas que sirvan de oportuno soporte al forzamiento de una negociación con el gobierno (AD).

En el sub–escenario del gobierno, los actores tienen un punto básico en común: la vigencia de la Constitución de 1980, la desactivación de las protestas sociales y el “encauzamiento” de la derecha y de la oposición para llevar adelante la transición política prevista. La posición específica de Pinochet, en un extremo del sub–escenario, abogaba por un cronograma lento, según las disposiciones constitucionales transitorias. Incluso, tenía la expectativa de triunfar en el plebiscito previsto para 1988 (que lo haría gobernar hasta 1996). En este mismo sub–escenario Jarpa ofrecía adelantar estos plazos de la transición mediante la aprobación de diversas leyes políticas.

Una apreciación comparada de ambos sub–escenarios permite observar las dificultades de la negociación por las que se atravesaba el escenario principal (AD y Jarpa), “tironeado” por los extremos en la izquierda (MDP) y en la derecha (UDI y Pinochet). Además, los esfuerzos de Jarpa y la AD no empezaron con una base común, obstáculo que nunca se superó más allá de un tibio acuerdo sobre la formación de una comisión paritaria que estudiara y formulara leyes políticas. La posibilidad de continuidad

del diálogo implicaba que las partes cediesen sustantivamente en sus posiciones, lo que resultaba muy difícil debido al anclaje de las posiciones extremas en los sub–escenarios colaterales.

Desde la perspectiva de los actores, se puede analizar el papel que desempeñaron los protagonistas como partidos y personalidades. En la oposición, el presidente de la DC, Gabriel Valdés, orientó al partido hacia un proceso de oposición rupturista con el gobierno militar. Su estrategia consistió en impulsar un gran frente social y político que fuera la base para la reforma de la institucionalidad y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Para ello se promovieron conversaciones con la derecha liberal, con el Partido Radical y los socialistas renovados, aunque la DC nunca aceptó la incorporación del PC en ese frente.

Respecto de los socialistas, hay que mencionar el proceso de fraccionamiento que los afectó luego del golpe militar. Con posterioridad, se constituyeron instancias de coordinación de los variados grupos con una intención aglutinadora y de reconstrucción del Partido Socialista (PS). En 1982 se creó la Secretaría para la Convergencia Socialista (Izquierda Cristiana IC, Movimiento de Acción Popular Unitaria, MAPU y otra fracción, MAPU–Obrero Campesino, MOC), que declaró: “Nosotros estamos firmemente convencidos de que la democracia es la única forma de convivencia que nos permitirá enfrentar como nación los agudos problemas internos e internacionales que se han acumulado en estos años de dictadura. Si algo hemos aprendido de nuestros propios errores es que la democracia es un valor en sí y que debe ser defendida y profundizada”¹⁴.

A comienzos de 1983 se instaló el Comité de Coordinación Socialista que luego devino en el Comité Político de Unidad constituido por ocho grupos, incluida la Convergencia. Sin embargo, éste se dividió en dos sectores, el PS renovado que integraría la AD y el PS–Almeyda que adhirió al MDP. El 6 de septiembre de 1983 se constituyó el Bloque Socialista (BS) formado por el MAPU, MOC, la Convergencia Socialista, la IC y el PS renovado. El BS avanzó hacia la renovación del socialismo, enfatizando “la idea de un

¹⁴ Aylwin (1998), *op.cit.*, pág. 231.

tipo de sociedad socialista, compatible con un sistema democrático, competitivo, con alternancia en el poder”¹⁵.

Hacia 1983 se distinguían tres grandes fracciones del socialismo: el PS que formaba parte de la AD, el BS y el PS-Almeyda que integraba el MDP. La postura del BS se convirtió en un fiel de balanza entre las izquierdas de la AD y el MDP, de tal manera que en este primer período de las negociaciones se ubicó como una síntesis de las posiciones intermedias que existían en el sub-escenario de la oposición. Más adelante, el BS optó por la AD y los siguientes conglomerados de la oposición amplia y moderada.

Por su parte, el MDP formado por el PC, el MIR, la IC y el PS-Almeyda, fue el contrapeso en el sub-escenario desde la postura izquierdista más ortodoxa y radicalizada. Su postulado principal era de índole principista: no al diálogo, derrocamiento de la dictadura y estrategia de rebelión popular. Este claro anclaje hacia un extremo de la izquierda se modificó poco o nada en la década de los '80, aun cuando el PS-Almeyda y la IC abandonaron progresivamente dicha postura.

Como ya se mencionó, en el sub-escenario del gobierno se experimentó una fisura importante. Esta se produjo hacia 1983 y tuvo como principales actores a la UDI, expresión orgánica del gremialismo y cuyos principales dirigentes (Jaime Guzmán y Sergio Fernández) fueron claves en la construcción de la institucionalidad de la Constitución de 1980; y al MUN, creado por Andrés Allamand para apoyar la política aperturista de Jarpa. Además, se organizaron otros seis partidos menores, entre los cuales cabe resaltar al antiguo Partido Nacional (PN) formado por algunos de los políticos de la derecha tradicional que reivindicaba el papel del Estado y de la democracia representativa; y Avanzada Nacional en la extrema derecha, que rechazaba los postulados de la democracia representativa y abogaba por un régimen corporativo con un sustento autoritario y militar.

Si bien todos estos conglomerados de la derecha coincidían en su repudio integral al marxismo, en su defensa del golpe de Estado y en la mayor parte de las medidas

¹⁵ Dávila, Mireya (1994), *Historia de las ideas de la renovación socialista 1974–1979*, Tesis de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pág. 84.

adoptadas en la primera década de régimen militar; el MUN y el PN tomaron “una ruta autónoma”, en la medida en que las iniciativas de Jarpa no fueron respaldadas por Pinochet y al acentuarse las discrepancias con la conducción neoliberal de la economía a partir de 1985. Se colocaron en una posición de “apoyo crítico” y promovieron cambios a la Constitución, como la eliminación de algunos artículos de las disposiciones transitorias de carácter antidemocrático, la legalización de los partidos políticos, las elecciones parlamentarias anticipadas y el regreso de los exiliados. El PN no logró afiarse partidariamente, pero sí el MUN que en 1984 firmó el Acuerdo Nacional con los partidos de la oposición.

En síntesis, el carácter centrífugo de las posiciones extremas en ambos sub-escenarios (MDP y Pinochet) prevalecieron sobre las posiciones de acercamiento de la AD y Jarpa, lo que influyó en la imposibilidad de configurar posturas de intersección en el escenario principal que dieran alguna viabilidad a la negociación. Este anclaje de los extremos sólo fue superado más adelante, por una inclinación de los bloques intermedios hacia la ruptura de las intersecciones en ambos sub-escenarios, lo que situó en funciones claves a los socialistas y a la centroderecha.

II. EL PLEBISCITO DECISIVO (5 DE OCTUBRE DE 1988)

Desde principios de 1987 comenzó a prepararse el escenario preelectoral. Se promulgó la Ley de Registros Electorales y la Ley sobre Partidos Políticos¹⁶ y se creó el Partido Renovación Nacional (RN) que reunía al Frente Nacional del Trabajo del ex Ministro Jarpa, al MUN de Andrés Allamand y a la UDI de Jaime Guzmán. El 25 de febrero de 1987 se abrieron los registros electorales. Para la oposición el invocar a la ciudadanía a inscribirse representaba una opción definitiva: entrar en la institucionalidad del régimen o seguir cuestionando su legitimidad y actuar al margen.

Si la ciudadanía apoyaba la opción SÍ ratificaba la decisión de la Junta Militar: Pinochet continuaría como Presidente hasta 1996. Si la opción NO era la ganadora se prorrogaba su mandato un año más para luego convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias, pero en los marcos de la legalidad de la Constitución.

En este período las posturas de la derecha se dividieron entre aquellos liderados por Jarpa y Allamand, abiertos a reformas parciales a la Constitución y con un candidato civil para la derecha; y la UDI que apoyó la candidatura de Pinochet y rechazaba las reformas.

La izquierda radical optó por un nuevo reagrupamiento que rompiera con la hegemonía que iba ganando el centro. La iniciativa la tomó el PS-Almeyda, integrante del MDP, pero en progresivo desacuerdo con la estrategia de insurrección del PC. Así, surgió el 26 de junio de 1987 la Izquierda Unida (IU) que incluyó al PC, MIR, PS-Almeyda, PS Histórico, MAPU, IC y un sector del Partido Radical. Mientras tanto la DC eligió a un nuevo Presidente. Venció Patricio Aylwin (55% de los votos) con su tesis de una transición institucional y de negociación con las Fuerzas Armadas.

Otro hecho importante en la reagrupación de la oposición fue la creación del Partido por la Democracia (PPD) en octubre de 1987. Integrado por el socialismo renovado del PS-Nuñez y otros grupos de centro, derecha e independientes, tuvo un origen instrumental como mecanismo para superar la valla legal que impedía la participación electoral de los socialistas e incorporar a los independientes a la campaña del plebiscito.

¹⁶ Ya se habían inscrito *Avanzada Nacional* y *RN* por la derecha; *DC*, *PR*, *Partido Socialdemócrata* por el centro; y el *Partido Humanista (PH)* y el *PPD* por la izquierda.

Este plebiscito, a diferencia de los de 1978 y 1980 tuvo mayores garantías, ya que el escrutinio imparcial de los resultados estuvo a cargo de un Tribunal Calificador de Elecciones. Asimismo, existía acceso de la oposición al proceso electoral y hubo mecanismos de difusión para ambas opciones¹⁷.

El 2 de febrero de 1988 trece partidos de la oposición formaron la Concertación de Partidos por el NO. Agrupaba a casi toda la gama socialista (salvo una pequeña fracción denominada PS–Histórico), los partidos de centro liderados por la DC y un grupo de derecha, la Unión Liberal Republicana (ULR)¹⁸. Era la más grande coalición que se había formado en la historia política de Chile.

El plebiscito se realizó el 5 de octubre de 1988 con la más alta inscripción de la historia electoral de Chile (90%) y la más baja abstención (2,39%). Los resultados del escrutinio, fueron 54,7% por el NO y 43% por el SÍ.

En el sub–escenario de la oposición, la AD ganó un espacio más con la incorporación de la ULR, pero perdió con la salida del PS renovado que impulsó un nuevo referente, el PPD. El sector más radical de la izquierda amplió su espectro con la IU (dejando de lado el MDP) y la integración de más partidos. Este frente fue liderado por el sector menos violentista (PS–Almeyda) que desplazó al PC de la conducción política. Tanto así, que el PS–Almeyda, la IC y el MAPU, integrantes de la IU, también formaron parte de la Concertación de Partidos por el NO e impulsaron la campaña electoral, a la que tardíamente se integró el PC, pero sin llegar a involucrar al MIR.

En el sub–escenario del gobierno, a pesar de que se presentaron formalmente unidos para la Campaña por el SÍ, se agudizaron las divisiones en su interior. Si bien la centroderecha (RN) abandonó los posteriores esfuerzos del Acuerdo Nacional, no llegó a conciliar con la opción del continuismo de Pinochet para la siguiente década, lo que se reafirmó con la pérdida del plebiscito.

¹⁷ En mayo de 1988 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

¹⁸ Formada de la fusión de los partidos Liberal y Republicano que participaron en el Acuerdo Nacional.

La aparición de este escenario principal, ya sea desde el punto de vista de la negociación explícita o en un marco de competitividad electoral aceptada como legítima por las partes y sin exclusiones de actores políticamente relevantes, marcó el inicio de la transición democrática en Chile. Dicho escenario permanece abierto hasta la actualidad, no sólo para efectos electorales, sino que además como el lugar donde se procesan las diferencias e intereses de los actores políticos y se toman las decisiones fundamentales para el país.

III. LA NEGOCIACIÓN TRANSICIONAL (1989)

1. LA FASE TÉCNICO–JURÍDICA

Tras el plebiscito, la UDI se opuso a cualquier cambio constitucional, mientras que RN y los miembros de la Junta Militar señalaron su conveniencia. Esta pugna se resolvió a favor de una orientación proclive a las reformas, mediante el sorpresivo cambio del Ministro del Interior, Sergio Fernández. En su reemplazo se nombró a Carlos Cáceres (21 de octubre de 1988), quien había sido uno de los ministros de Hacienda durante el período más difícil de la crisis económica a inicios de los '80, cargo al que renunció debido a la presión de Sergio Onofre Jarpa. Era un economista de orientación liberal y un académico, antes que un político. Su gestión debía recibir y procesar las iniciativas de reformas constitucionales y a la vez mantener lo más posible las instituciones diseñadas en la Constitución de 1980.

En la oposición se inició el afianzamiento de la Concertación, proyectándola hacia las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales. El reto era constituirse en una opción viable de gobierno y de recambio ordenado del régimen. Se creó la Concertación de Partidos por la Democracia con candidato presidencial y un programa consensuado por los 17 partidos que la integraban. La plataforma de modificaciones a la Constitución fue la primera presión al régimen militar. Algunas de sus reivindicaciones eran:

Cambios de los mecanismos de reforma constitucional.

Modificaciones en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional
Derogación del Art. 8° de la Constitución que excluía a partidos políticos por razones ideológicas, para dar paso al pluralismo político indispensable en una democracia.

Elección íntegra del Congreso Nacional y respetando la representatividad proporcional.

Eliminación de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, cargos que pasarían a ser de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Aprobación de leyes del sistema electoral, partidos políticos y elección de alcaldes, y la eliminación de la incompatibilidad entre la dirigencia social y la militancia política.

Los cambios podían interpretarse como el regreso a propuestas maximalistas, difíciles de aceptar por el régimen militar, pero también significaban desechar la renuncia inmediata de Pinochet. Un grupo de especialistas de la Concertación, reunidos en la Comisión de Reformas Constitucionales trabajó en las propuestas, las que se sometieron a consulta y aprobación de los partidos concertacionistas a mediados de diciembre. Estos introdujeron algunas modificaciones como el carácter exclusivamente consultivo del Consejo de Seguridad Nacional y la derogación de la incompatibilidad de dirigente gremial y militante o dirigente de un partido político. Además, recomendaron dar prioridad a los mecanismos de reforma constitucional y a la composición de las cámaras.

Por su parte, RN presentó el documento “Proposiciones de Renovación Nacional para una Reforma de la Constitución de 1980”. Este reconocía la plena legitimidad de la Constitución, pero introducía diez cambios que deberían materializarse antes del próximo cambio de gobierno (11 de marzo de 1990). Algunos eran:

Modificar el Artículo 8° para no restringir la libertad de pensamiento, pero sí la marginación legal de partidos y personas que atenten de hecho contra el desenvolvimiento democrático.

Eliminar la incompatibilidad de la militancia en un partido político con los cargos de dirigente gremial que establecía el Artículo 23. A la vez se proponía sancionar a aquellos dirigentes por el mal uso de la autonomía que la ley les faculta.

Suprimir la facultad del Presidente para disolver la Cámara de Diputados (mecanismo propio de regímenes parlamentarios). Debido a que el actual régimen es presidencialista, dicha facultad constituía una excesiva presión del Ejecutivo sobre la labor fiscalizadora de la Cámara.

Atenuar las excesivas facultades presidenciales respecto del Estado de Excepción, las cuales pueden restringir las libertades de reunión, locomoción, información y opinión (ya no la suspensión radical que se prescribía), y sin afectar las libertades de entrada y salida del territorio nacional (lo que implicaba la eliminación del exilio político) y el derecho de asociación y sindicalización, y la eliminación de toda censura a la correspondencia y a las comunicaciones.

Eliminar los senadores designados, debido a que los miembros del Congreso

deben su origen a la soberanía popular que da el voto. Además, que el número de diputados y senadores guarden relación con el número de electores por distrito electoral o por región.

Modificar la composición del Consejo de Seguridad Nacional. “Las Fuerzas Armadas y de Orden no deben tener mayor gravitación en ese organismo que la suma de los tres poderes del Estado”¹⁹. Se incluía al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República.

En relación con los mecanismos de reforma de la Constitución, planteaba eliminar el veto del Presidente de la República y mantener sólo el derecho de observación del mismo, y reducir el mínimo de votos a la mayoría absoluta.

El 21 de diciembre de 1988 se realizó un primer encuentro de los más altos dirigentes de la DC y RN²⁰. Se acordó formar “un grupo técnico académico que busque las posibilidades de un consenso constitucional²¹, según señaló Aylwin, lo que no implicaba establecer “pactos o alianzas, pues tenemos proyectos políticos claramente diferentes”, sino “encontrar coincidencias en el plazo constitucional, para que dentro de éste los diferentes partidos políticos democráticos presenten sus programas y se sometan al veredicto ciudadano”, indicó Jarpa²². A pesar del malestar en algunos de los partidos de la Concertación por el encuentro entre las dirigencias de la DC y RN, se acordó nombrar a un Grupo de Trabajo como contraparte de RN. Su misión era elaborar una propuesta consensuada de reformas²³.

Por su parte, Pinochet declaró el 24 de diciembre que “tras algunas propuestas que hoy se alzan, de reformas y transformaciones, es posible avizorar las mismas concepciones

¹⁹ La propuesta de RN se extrajo directamente del citado documento contenido en Andrade, Carlos (1991), *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, anexo N° 1, pág. 243 y siguientes.*

²⁰ Por la DC asistió su Presidente, Patricio Aylwin, los vicepresidentes Edgardo Boeninger, Andrés Zaldívar y Narciso Irureta. Por RN su Presidente, Sergio Onofre Jarpa, los vicepresidentes Miguel Otero y Gonzalo Eguiguren, el Secretario General, Andrés Allamand, y Carlos Reymond, miembro de la Comisión Política.

²¹ *El Mercurio*, 22 de diciembre de 1988.

²² *Ibidem.*

²³ Participaron por la Concertación Francisco Cumplido (DC), José Antonio Viera Gallo (PS–Núñez), Carlos Andrade (PR), Adolfo Veloso (PS–Almeyda) y Juan Enrique Prieto (PH). Por RN concurrieron Ricardo Rivadeneira, Carlos Reymond (luego reemplazado por Miguel Luis Amunátegui), Enrique Barros, José Luis Cea y Oscar Godoy. Los últimos tres no eran militantes de RN, pero sí afines a sus posiciones políticas.

que condujeron al colapso de nuestra democracia y han llevado a la ruina moral y material a otras muchas naciones de Occidente". Con ello remarcó su clásica postura: desalentar los propósitos de reformas que él mismo anunciaba.

Las dificultades para el diálogo aumentaron con el Proyecto de Reforma Constitucional de la UDI, presentado en enero de 1989. En lo principal señalaba:

Mantener invariable el Artículo 8° de la Constitución.

Defender la conformación original del Consejo de Seguridad Nacional. En el eventual caso de un nuevo miembro, sugerían que pudiese ser el Presidente de Tribunal Constitucional o el Presidente del Consejo del Banco Central.

Eliminar la incompatibilidad de la militancia en un partido político con los cargos de dirigente gremial (Artículo 23).

Eliminar la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.

Modificar sólo la duración de los estados de excepción constitucional.

Inhabilitar a los militares o carabineros en actividad para cargos parlamentarios. Introducir una nueva causal de cesación en el cargo de parlamentario por infringir abiertamente la Constitución.

Limitar la inviolabilidad parlamentaria en caso de responsabilidad penal o civil por los delitos de injuria que un parlamentario cometiera contra particulares.

Ligeras disminuciones de los requisitos para aprobar reformas constitucionales.

La propuesta de la UDI mantenía o extremaba algunas de las características restrictivas de la Constitución, aunque coincidía en temas menores con la Concertación y RN. También era una especie de "contraoferta" de la derecha más afín a Pinochet, que dejaba pocas áreas comunes para iniciar una negociación. Esta requería de hábiles negociadores que trabajaran la viabilidad de reformas constitucionales para hacer posible una transición consensuada.

En este clima controvertido e inadecuado para el diálogo, el 26 de enero de 1989 se inició el trabajo de la Comisión Técnica de la Concertación y RN. La actitud del gobierno comenzó a flexibilizarse hacia fines de febrero, cuando en el 8° aniversario de la entrada en vigencia de la Constitución (11 de marzo de 1989), Pinochet manifestó la necesidad

de algunas reformas de carácter consensual, aunque sin dismantelar la nueva institucionalidad. Señaló que el Ministro del Interior fue “instruido (...) para que, previo conocimiento de las opiniones en torno a esta materia de los diversos partidos políticos y sectores independientes democráticos del país, me informe sobre la conveniencia de introducir algunas modificaciones a la Constitución Política”²⁴. Estas afirmaciones sorprendían debido a la posición “dura” de Pinochet. Acotó que le parecían admisibles los siguientes temas:

- Modificar los mecanismos de reforma de la Constitución Política.
- Derogar la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.
- Eliminar la expulsión de personas del territorio nacional o prohibirles su ingreso durante el Estado de Sitio.
- Integrar un nuevo miembro civil al Consejo de Seguridad Nacional.
- Acortar el período presidencial.

Cáceres señaló que emprendería en el más breve plazo el estudio de las reformas que reflejaran un gran entendimiento, que brindaran futura estabilidad política y que fueran aprobadas mediante un plebiscito²⁵. En los días siguientes inició una ronda de conversaciones con RN, la Concertación y la UDI. Por su parte, el gobierno nombró a los especialistas que integrarían la Comisión Asesora del Ministro del Interior. El criterio era introducir reformas mínimas necesarias para que la oposición aceptara la legitimidad de la Constitución y que como posible futuro gobierno, no se viera en la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente que redactase una nueva Carta Magna, lo que desbarataría la obra del régimen militar con la consecuente inestabilidad política.

No obstante, el gobierno manifestó que la condición *sine qua non* de una reforma constitucional era el consenso sobre la misma. Esta exigencia delineó la estrategia del gobierno frente a las presiones de la oposición, que ahora incluía a RN, legitimada con el triunfo en el plebiscito de 1988. Se exigía de la Concertación y de RN una nueva actitud de flexibilidad y pragmatismo.

²⁴ Mensaje del Presidente de la República, Augusto Pinochet Ugarte, 11 de marzo de 1989, en Andrade (1991), *op cit.*, pág. 273–275.

²⁵ *El Mercurio*, 12 de marzo de 1989.

La Comisión Asesora del Ministro del Interior se reunió con la Comisión de Especialistas de RN, con la Comisión de la Concertación y con la UDI. A la vez, la Comisión Técnica integrada por RN y la Concertación finalizó el estudio de las reformas que ambos proponían. La exposición inicial fue hecha por Oscar Godoy, director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, quien señaló: "El proceso de la transición a la democracia que estamos viviendo, supone la existencia de reglas fundamentales de la vida política compartidas por todos los ciudadanos. Ello será una garantía de estabilidad y eficiencia"²⁶. Por su parte, José Luis Cea, otro miembro de la Comisión invitado de RN, señaló la importancia de buscar una democracia consociativa que "se funde precisamente en encontrar zonas en que es posible el acuerdo para aislar zonas en que existen profundos desacuerdos, con miras a que el tiempo nos vaya permitiendo avanzar a través del diálogo, a una solución de esos problemas"²⁷.

Destacamos la importancia de estas declaraciones y la dinámica que caracterizó a la Comisión. En primer lugar, porque el pragmatismo no sólo era una lógica impuesta por la fuerza de las circunstancias y por una búsqueda inmediata de soluciones, sino que es el sostén de determinados acuerdos programáticos básicos para una institucionalidad estable en el mediano y largo plazo. Esta lógica que privilegia el consenso por sobre las inevitables diferencias es lo que en el lenguaje político se denomina regímenes consociativos. En segundo lugar, porque el estilo de trabajo de la Comisión Técnica dejó una huella en las relaciones de los partidos políticos de centroderecha y centroizquierda, que se intensificó conforme avanzó el proceso de la transición. Ello redundó en el fortalecimiento de una fuerza centrípeta no sólo en el período de negociación de las reformas constitucionales, sino en el pleno ejercicio de la democracia, tanto en la dinámica de la oposición y el oficialismo en el Congreso como en las relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo.

Los principales resultados de esta Comisión Técnica fueron los siguientes:

Reformula el Artículo 5º de la Constitución que garantiza los derechos esenciales de la persona frente a los órganos del Estado.

²⁶ *Ibidem*, anexos, documento N° 6, Preámbulo.

²⁷ *El Mercurio*, 6 de abril de 1989.

Modifica el Art. 8º que sancionaba como inconstitucionales a los partidos de ideología marxista. Sólo permite esta sanción a los partidos o movimientos “cuyos objetivos, actos o conductas no respeten la renovación periódica de los gobernantes por voluntad popular, la alternancia del gobierno, los derechos de la minoría, la separación de los poderes públicos, el principio de legalidad, la supremacía constitucional, los derechos humanos y los demás principios básicos del régimen democrático constitucional, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia²⁸ .

Deroga la norma constitucional de incompatibilidad entre la militancia política y la dirigencia gremial.

Deroga la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.

Precisa que “el ejercicio” de los derechos y garantías es lo que se afectará en los estados de excepción constitucional.

Limita y precisa las facultades presidenciales durante los estados de sitio y de emergencia. Elimina la disposición que permitía la expulsión del territorio y la prohibición de ingreso al país.

Aumenta a 150 el número de diputados, cuya elección guardaría una debida proporcionalidad con la población de electores. También elevaba a 50 el número de senadores, eliminaba a los senadores designados²⁹ , y establecía la duración en sus cargos en ocho años, con la excepción de las regiones impares por cuatro años. Desde ese momento se iniciaba una renovación alternada cada cuatro años.

Rebaja a 21 años la edad para ser elegido diputado y a 35 para senador. Se reemplaza la exigencia de tener cursada la enseñanza media por sólo saber leer y escribir.

Establece un sistema proporcional con correcciones que eviten el multipartidismo, como por ejemplo la exigencia para los partidos de obtener más del 5% de los votos. De lo contrario, serían disueltos por el Tribunal Constitucional.

²⁸ “Informe de la Comisión Técnica de Reformas Constitucionales y Acuerdos de la Comisión Técnica de Reforma Constitucional” en Andrade (1991), op. cit.

²⁹ La propuesta de la Concertación también eliminaba del Senado a los ex presidentes, mientras que RN mantenía esa disposición.

Disminuye las causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, porque la redacción original tenía el riesgo de paralizar el trabajo de las salas y de las comisiones.

La aprobación e interpretación de leyes orgánicas sólo requerirán de mayoría absoluta para su aprobación, y no de los tres quintos que exigía la Constitución. El Tribunal Constitucional resolverá si las suspensiones o restricciones a las garantías constitucionales durante los estados de excepción son constitucionales. El Presidente de la República podrá nombrar y cesar en los cargos a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros.

Incorpora al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República al Consejo de Seguridad Nacional, así como su convocatoria por el Presidente de la República o a solicitud de tres sus miembros, requiriendo además de mayoría absoluta para tomar acuerdos. En lo que respecta a las funciones de este Consejo se le otorga un papel asesor y consejero del Presidente de la República y se suprimen sus facultades representativas y resolutivas.

Se establece que en caso de desacuerdo de un proyecto de reforma constitucional entre el Presidente y el Congreso, se resolverá mediante un plebiscito. En una primera petición al Presidente, un proyecto de reforma requiere para su aprobación de mayoría absoluta en ambas cámaras y en caso de observación presidencial se exige tres quintos (60% de los miembros en ejercicio). Este único procedimiento simplifica los tres tipos de complejos procedimientos exigidos en la Constitución.

2. LA FASE POLÍTICA

La primera reacción frente a esta propuesta de la Concertación y RN fue del propio General Pinochet. Advirtió que éstas no deberían pretender alterar lo sustantivo de la Constitución de 1980 y que las Fuerzas Armadas estaban alertas frente a “la extrema gravedad que una situación como la que se está configurando puede significar para los intereses permanentes y superiores de la Nación”³⁰.

³⁰ *El Mercurio*, 6 de abril de 1989.

Aylwin respondió que “la amenaza implícita que las Fuerzas Armadas podrían desconocer la voluntad del pueblo en las elecciones del fin de año, es un hecho de la máxima gravedad porque infringe abiertamente la propia Constitución del régimen (...) quién intente impedir, entorpecer o desconocer la decisión soberana del pueblo comete el delito de sedición”. Señaló que esperaba la propuesta del gobierno sobre las “modificaciones a que están dispuestos y sólo en ese momento podremos dar una opinión responsable”³¹.

Se sucedieron declaraciones de diversos sectores de apoyo o rechazo a las reformas propuestas por la Comisión Técnica Concertación–RN, e incluso recriminaciones de la UDI por las “excesivas concesiones” que RN había transado con la oposición. Mientras tanto, Cáceres se reunió con los miembros de la Junta de Gobierno para entregarles una propuesta de reformas constitucionales como contraoferta a la planteada por la oposición.

Los acontecimientos parecieron precipitarse el 26 de abril cuando Pinochet aceptó la renuncia de Ministro Cáceres. Ésta fue expresión de la pugna que se daba al interior de la Junta de Gobierno y de las influencias que ejercía sobre Pinochet la derecha más dura. A partir de ese momento se inició la fase más difícil de la negociación, ya que una vez que las posiciones en disputa están formuladas, se observan menos puntos comunes y persisten las divergencias que distancian la posibilidad de un acuerdo global, sobre todo si éste requiere la condición de consenso.

A continuación, se reseñan las principales reformas propuestas por el gobierno en comparación con los cambios sugeridos por la Comisión Técnica Concertación–RN:

Aceptar las modificaciones del Artículo 8° y garantizar el pluralismo político. Formalmente se eliminaba este artículo y sus disposiciones pasaban a ser el inciso 15 del Artículo 19°.

Mantener la incompatibilidad del Artículo 23° en el caso de ser dirigente gremial a la vez que dirigente nacional, regional o local de un partido político, donde antes se indicaba dicha incompatibilidad sólo con la militancia partidaria.

Suprimir la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.

³¹ *El Mercurio*, 7 de abril de 1989.

Incorporar parlamentarios del mismo partido en caso de vacancia.
Permitir la opinión de los senadores sobre los actos del gobierno.
Disminuir las inhabilitaciones para ser parlamentario.
Regular la carrera funcionaria de los militares, a criterio del Ejecutivo.
Incorporar al Consejo de Seguridad Nacional al Contralor General de la República.
Mantener barreras altas para las modificaciones constitucionales con ligeras atenuaciones.
Los cambios propuestos por el gobierno y apoyados por RN, obedecían a una variación de las proyecciones con que se había elaborado la Constitución. En un principio, la orientación era hacia un régimen presidencialista, bajo el supuesto de que Pinochet ganaría el plebiscito y continuaría en la Presidencia hasta 1996, aunque con una acrecentada presencia política y electoral de la oposición. Sin embargo, los resultados del 5 de octubre convertían al “hiper presidencialismo” en una ventaja no prevista.

De esta manera, el Gabinete Cáceres procedió a “desmantelar el poder presidencial, fortalecer el Parlamento y establecer el mayor grado de autonomía de los militares y del Poder Judicial respecto del futuro Presidente de la República”³², aspectos que el gobierno constantemente anunciaba como contraproducentes y desestabilizadores.

El informe del Coordinador de la Comisión Técnica, Francisco Cumplido, señaló varias omisiones del gobierno en relación con las propuestas de la Concertación y RN. Algunas de las más importantes eran:

Mantenia el número de diputados en 120 miembros elegidos mediante el sistema binominal y no a través del representativo proporcional propuesto, además de mantener la figura de los senadores designados.
Disminuía el quórum para reformar la Constitución de dos tercios a tres quintos, dejando de lado la mayoría absoluta planteada, pero mantenía la exigencia de la doble aprobación por dos Congresos sucesivos y extendía este requerimiento a nuevos capítulos no indicados originalmente, lo que hacía muy difícil que un futuro gobierno de la Concertación cumpliera con su programa.

³² Arriagada, Genaro (1998), *Por la Razón o la Fuerza. Chile bajo Pinochet*, pág. 267.

Omitía las sugerencias de cambios en relación con los derechos humanos. Las modificaciones respecto de la composición del Consejo de Seguridad Nacional dejaban empatados a los civiles y los militares, sin reconocerlo como un órgano exclusivamente de asesoría al Presidente de la República.

Cumplido también se refirió a las coincidencias de ambas propuestas acerca de la disminución de las inhabilidades parlamentarias, la supresión de la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados y la supresión de incompatibilidad entre la dirigencia gremial y política. No obstante, la conclusión final era que la propuesta del gobierno no satisfacía los requerimientos de reforma que hicieran posible “una democracia consensual o consociativa que conduzca a un proceso de transición pacífico, ordenado y moderado”³³.

Ante este informe, los dirigentes de la Concertación rechazaron la propuesta del gobierno porque no se acercaba a los planteamientos mínimos exigidos para una democracia. Esta declaración se dio a conocer el 2 de mayo de 1989, aunque se reiteró la disposición al consenso, tal como se había logrado entre la Concertación y RN.

La suspensión del gobierno del proceso de reformas constitucionales suscitó diversas reacciones en los partidos políticos. Jarpa de RN pidió retomar las negociaciones porque existían puntos comunes en las propuestas del gobierno y de la Concertación–RN. Por su parte, Joaquín Lavín, vicepresidente de la UDI, interpretó con cierta satisfacción el término de las negociaciones, debido a la diferencia de los objetivos del gobierno (perfeccionamiento de la Constitución) y de la Concertación (su desmantelamiento). Más críticas fueron las expresiones de Patricio Aylwin, quién manifestó que una vez cerradas las posibilidades de un cambio constitucional, sería el futuro gobierno civil y el próximo Congreso quienes se encargarían de hacer estas reformas. Mientras tanto, la Concertación y RN restablecían vinculaciones para que la Comisión Técnica Mixta se abocara a estudiar nuevas salidas y Andrés Allamand hacía un llamado para no defraudar a la opinión pública ni dilapidar una posibilidad como ésta “por puntos de vista dogmáticos o posiciones innecesariamente rígidas, ya sea de parte del gobierno o de la oposición (...) este el

³³ Revista HOY N° 616 (8 al 14 de mayo de 1989).

momento para no perder una oportunidad tan trabajosamente alcanzada”³⁴. Su declaración retomaba la fuerza centrípeta una vez que los voceros más importantes, Cáceres y Aylwin, habían asumido posiciones rupturistas. Para ello Allamand realizó una audaz jugada política: reunió en su casa a Jarpa y Aylwin para intentar una recomposición política. Terminó por convencer a Aylwin e hizo un similar intento con Cáceres.

Tanto Hernán Büchi (quien fue el candidato de la derecha en los comicios presidenciales de 1989), como Sergio Onofre Jarpa y Carlos Cáceres sostenían la posibilidad de restablecer negociaciones, centradas en los mecanismos de reforma constitucional y en la composición del Congreso (recogiendo las recomendaciones de Aylwin al precisar las principales discrepancias). Se informó a la prensa que se había cursado una invitación en tal sentido a Aylwin. La Concertación acordó volver a conversar con el gobierno, pero en su agenda incluyó la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional³⁵.

Esta orientación al entendimiento se fue extendiendo a diversos sectores políticos: “creo que lo fundamental es tener presente que debemos buscar un consenso entre todos los sectores democráticos, que faciliten el entendimiento camino al establecimiento de un régimen de plena democracia”, señaló el Presidente de la UDI, Jaime Guzmán³⁶.

Por su parte, los dirigentes de la IU, Clodomiro Almeyda (PS), Roberto Celedón (IC) y Aníbal Palma (PRSD) señalaron que a pesar de considerar que la Constitución era antidemocrática en sus contenidos y tenía vicios de legitimidad, apoyaban la introducción de reformas mínimas y decisivas para avanzar hacia la democracia. No obstante, se reservaban el derecho de realizar reformas para alcanzar una plena democracia³⁷.

Mientras tanto, la Concertación se reunió durante tres días (24, 25 y 26 de mayo) para escuchar la opinión de su Comisión Técnica y de su vocero, Patricio Aylwin. Se hizo una síntesis de lo avanzado. Se aceptó la propuesta gubernamental de aumentar los

³⁴ *El Mercurio*, 6 de mayo de 1989.

³⁵ *El Mercurio*, 13 de mayo de 1989.

³⁶ *El Mercurio*, 20 de mayo de 1989.

³⁷ *El Mercurio*, 19 de mayo de 1989. A la IU también pertenecía el PC y el MIR que no suscribieron dicha declaración. Los partidos PS-Almeyda, IC y PRSD también integraban la Concertación.

senadores elegidos, modificar el Artículo 8° y rebajar los quórum para reformar la Constitución. Las diferencias se centraban en la mantención de los senadores designados, el aplazamiento de ciertas reformas y los quórum especiales para reformar ciertos capítulos³⁸.

Se estudió la posibilidad de una nueva contrapropuesta, pero fue desechada por Aylwin para favorecer la flexibilidad con que se llevaban las conversaciones con el Ministro Cáceres, debido a que no estaban amarradas a ningún texto formal. Se pidió a los dirigentes de la Concertación mantener reserva de la información para facilitar el avance de las negociaciones, ya que si las posiciones eran públicas, "retroceder respecto de ellas aparece como una señal de debilidad o de derrota. Entonces, nadie está dispuesto a retroceder y las negociaciones se congelan o fracasan"³⁹.

Hacia fines de mayo y luego de sucesivas reuniones entre Aylwin, Jarpa y Cáceres, este último entregó una propuesta. Para evaluarla, se reunieron una vez más los partidos de la Concertación y los miembros de la Comisión Técnica. En esa ocasión aprobaron con algunas reservas el nuevo proyecto del gobierno, lo que fue comunicado por Aylwin a Cáceres el 1° de junio. Ese mismo día, Pinochet anunció al país que se había alcanzado el consenso entre el gobierno y la oposición en torno a las reformas constitucionales, lo que significaba "un desarrollo normal del final del período de transición que tenemos dispuesto en la Constitución y va a permitir también la normalidad de muchas materias que son un tanto confusas en la Constitución. Con esto se aclara el punto"⁴⁰.

La Concertación estimaba relevante eliminar los dos Congresos consecutivos para reformar la Constitución, reconocer los tratados internacionales, mantener los recursos de amparo y protección durante los estados de excepción constitucional, terminar con el exilio, suprimir el Artículo 8°, incorporar al Contralor General de la República en el Consejo de Seguridad Nacional y disminuir algunas de sus facultades. Sin embargo, estaba en desacuerdo con la generación y composición del Congreso, debido a la vigencia del sistema binominal y de los senadores designados, con el rechazo a que el Presidente de

³⁸ Andrade (1991), *op. cit.*, pág. 156.

³⁹ *El Mercurio*, 27 de mayo de 1989.

⁴⁰ *El Mercurio*, 2 de junio de 1989.

la Cámara de Diputados integrara el Consejo de Seguridad Nacional y con no restringir a éste último a una función de asesoría de la Presidencia.

Por último, Cáceres exhortó a la ciudadanía a apoyar las reformas constitucionales en el plebiscito convocado para el 30 de julio de 1989, con el fin de dar estabilidad institucional al país. Jaime Guzmán, presidente de la UDI, calificó como hecho histórico el acuerdo alcanzado para marchar hacia una democracia plena.

3. EL PLEBISCITO DE 1989 Y UN BALANCE POLÍTICO–INSTITUCIONAL DE LOS ACUERDOS ALCANZADOS

No todas las fuerzas políticas concurrieron a aprobar las reformas constitucionales acordadas entre el gobierno, la Concertación, RN y la UDI. El extremo de la izquierda (PC, MIR) y pequeñas agrupaciones de la extrema derecha llamaron a anular el voto. Los resultados del plebiscito fueron para la aprobación un 85,7%, para la desaprobación un 8,2%. Los votos nulos y blancos representaron un 6,1%. Aylwin indicó que era sólo el comienzo. Faltaba la elección de un gobierno democrático y aprobar otras reformas para alcanzar una vida democrática plena.

Tras el plebiscito, el gobierno dictó nuevas leyes pos–acuerdo como la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central; la ley del Consejo Nacional de Televisión que también establece un marco de independencia frente al Poder Ejecutivo; la ley que prohíbe que el Congreso ejerza su función fiscalizadora respecto de los actos de gobierno entre 1980 y 1989, y la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas que les proporciona un margen de autonomía del poder civil y les asigna un “rol tutelar” del régimen democrático. Asimismo, designó a los miembros de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional. Debido a la extensa duración de sus cargos, respaldarían el modelo de democracia construido por el régimen militar, lo que daría mayores garantías para su perdurabilidad aún cuando los militares y la derecha no ejercieran directamente la acción gubernamental.

Más allá de los acuerdos alcanzados entre la oposición y el gobierno, ambos buscaban mantener determinada amplitud de juego en vista del margen de acción que también

pretendía alcanzar la contraparte. Así, el gobierno aseguró sus enclaves de poder en determinadas instituciones (Senado, Fuerzas Armadas, Corte Suprema, Tribunal Constitucional) y la oposición, sin dar por concluidas las reformas constitucionales, cerró filas para hacer de su coalición electoral una real opción de gobierno.

No obstante, en este escenario de competitividad delimitado por unas reglas de juego legitimadas por la vía plebiscitaria y formalizadas en la Constitución, también se empezó a institucionalizar una lógica de acción política que privilegia el acuerdo como una forma pragmática de llevar adelante la transición y que se extenderá durante los dos gobiernos de la Concertación. Estas transacciones *concesionales* que caracterizan a los gobiernos democráticos chilenos a partir de 1990, es una salida que surge de la necesaria complementariedad que exige el sistema binominal y los senadores designados. El propósito es no obstaculizar la gobernabilidad, ya que una sola fuerza política difícilmente alcanzaría una mayoría decisiva en el Congreso a la vez que el control del Ejecutivo.

Otro tanto sucedió en la derecha. Se vio obligada a formar un solo frente electoral luego de un proceso de quiebres y distanciamientos ideológicos y orgánicos.

Un factor a destacar en este proceso de acuerdos conducentes a una transición ordenada es el papel de los líderes políticos. Las colectividades políticas, a pesar de encontrarse en pleno proceso de incorporación de los principios democráticos liberales, muchas veces se polarizaban sin mediación de puntos en común. En esos momentos de entrapamiento que amenazaban romper el escenario central de la negociación política, surgían líderes que jugaban en dos frentes: hacia el exterior con el adversario político (escenario principal) y hacia el interior con su propia comunidad política (sub-escenario).

En el escenario principal se procuró restablecer los puentes de la negociación, al ceder en determinadas demandas o al reforzar los acuerdos alcanzados antes de la ruptura. En los sub-escenarios, se convenció a los propios pares y seguidores de los logros alcanzados y se advirtió de la magnitud de los costos en caso de no llegar a un acuerdo final.

En ese sentido, Cáceres y Aylwin con sus más cercanos asesores y aliados llevaron adelante un proceso que exigía capacidades para construir un nuevo orden institucional, enfrentar la incertidumbre de un proceso político polarizado y conciliar las propuestas de sus propias colectividades, las que tenían pocas coincidencias. Un factor homogenizador fue la exploración jurídico-constitucional de las comisiones técnicas, primero entre la Concertación y RN y luego con el equipo de abogados asesores del Ministro de Interior. Aun así, al momento de la decisión política, la dureza de la posición de Pinochet desató un nuevo rompimiento del escenario central que excedió las atribuciones del Ministro Cáceres y trajo el alejamiento de Aylwin.

En este difícil contexto surgieron otros dos factores facilitadores y restauradores de una salida consensuada: la presión ejercida por la Junta de Gobierno y por otros funcionarios gubernamentales para continuar con el proceso de la transición; y la mediación oportuna de los dirigentes de RN, Sergio Onofre Jarpa y Andrés Allamand, constantes propiciadores de acuerdos transversales en la escena política.

Respecto del escenario principal, éste se había reconstituido a partir del plebiscito de octubre de 1988, pero de manera competitiva: se configuraron dos grandes bloques a favor del SÍ o del NO que representaban al gobierno y a la oposición, respectivamente.

Las negociaciones previas entre ambos sectores políticos lograron un conjunto de acuerdos sobre cambios constitucionales e hicieron posible la realización de una nueva consulta electoral. La sociedad política chilena logró alcanzar una peculiar situación de consenso que avaló el proceso de transición. Ello implicó la separación de los extremos de sus respectivas comunidades políticas más afines.

No obstante, los conglomerados políticos interpretaron de manera distinta los resultados del plebiscito de 1989 y las reformas acordadas. La derecha las consideró definitivas y la izquierda se comprometió a seguir las modificando. Por lo tanto, mientras ello no se resuelva la transición quedará abierta como un espacio de redefiniciones, ya que el conjunto consensuado de reglas del juego no alcanza a regular los intercambios y competencias propios de una democracia, ni es aceptado como definitivo por actores políticos relevantes.

En el sub–escenario de la oposición se destacan tres fenómenos significativos. En primer lugar, la consolidación de la Concertación que dejó de ser un referente de lucha contra Pinochet, para constituirse en una opción de gobierno constitucional. En segundo lugar, la simplificación de las agrupaciones políticas (al inicio se reunieron 17 partidos en torno a la Concertación, actualmente sólo son cuatro grandes bloques: el PS, el PPD, el PRSD y la DC). Por último, el proceso de reunificación del socialismo fue una meta conseguida tras un largo camino iniciado en los '80 y que se cerró con la fusión de sus facciones más importantes (PS–Almeyda y PS–Núñez) aglutinando a otras pequeñas fracciones de izquierda (MAPU, MOC, IC y diversas fracciones socialistas).

También se observa la división entre la izquierda comunista y la izquierda renovada (PS, PPD) que condujo a la desaparición de la IU y colocó al PC en el extremo izquierdo del espectro político, una vez que sus aliados socialistas culminaron su proceso de reunificación al interior de la Concertación y el primer gobierno de la Concertación desarticuló el aparato militar del Frente Patriótico Manuel Rodríguez.

El sub–escenario del gobierno también mostró características nuevas en la coyuntura del plebiscito de 1989 y antes de las elecciones presidenciales. La primera es el mayor peso que adquirió la Junta de Gobierno para llevar a cabo la transición. Fue el principal respaldo del Ministro Cáceres en los momentos en que Pinochet revertía el proceso de negociación. En segundo término, hay que destacar el papel de RN. A pesar de su alejamiento del conglomerado de gobierno, se constituyó en una fuerza centrípeta y de apoyo estratégico al Ministro Cáceres y al proceso de transición. Finalmente, en un extremo de la derecha estaban las agrupaciones, aisladas por la inclusión de Pinochet en el consenso reformista, a la vez que la UDI también adhirió a dicho proceso, aunque con desacuerdos frente a varias modificaciones constitucionales.

En este contexto se inició el primer gobierno civil con la elección de Patricio Aylwin como Presidente de la República. Un escenario principal reconstituido, luego de varios años de dictadura militar, que requiere de la presencia de actores relevantes y representativos en una dinámica de negociación y competitividad. A su vez, ésta exige el reconocimiento mutuo en una lógica articulada por reglas de juego que señalan

procedimientos y límites, envites⁴¹, ganancias y pérdidas, aceptadas por los actores en tanto que el juego es continuo y no amenaza la existencia de ninguno de los participantes.

En paralelo a este escenario principal, se observan dos sub-escenarios (gobierno y oposición) que interactúan también con el escenario principal, pero tienen una lógica propia. Incluso las reglas de juego que rigen el escenario principal se reconfiguran para defender intereses que sólo tienen sentido en estos sub-escenarios, y que se negocian estratégica y competitivamente con quienes son aliados en el escenario principal, pero rivales en el respectivo sub-escenario.

En el sub-escenario de la oposición cuajó un proyecto de coalición política que apuntaba a ser gobierno, en el sub-escenario del gobierno se consolidó un proyecto de democracia “protegida por las Fuerzas Armadas”. La transición chilena se dio en el escenario principal a partir de la construcción de una institucionalidad que en parte se forjó y combinó con lo que sucedía en los sub-escenarios. Todo este macroproceso requirió de líderes que “hilaran microprocesos”; que enfrentaran y redujeran la incertidumbre de los adversarios y las contingencias de la coyuntura; que negociaran con parámetros usualmente excluyentes y con pocos puntos comunes de partida; que incorporasen la satisfacción de intereses variados y encontrados. Líderes que debieron adaptarse previamente a los cambios políticos de América Latina y el mundo, cambiando el perfil de los otrora líderes políticos chilenos que incubaron el clima de exclusión política y social que desató la violencia sistemática y aniquiladora de los '70. Líderes que condujeron y motivaron procesos de renovación y democratización de sus comunidades políticas hacia un nuevo modelo de entendimiento político, económico y societal.

⁴¹ *Se puede entender como el premio o triunfo al que aspiran simultáneamente varios actores, quienes se comprometen a aceptar como legítimas las reglas del juego que van a regular su competencia para alcanzar este fin. Este envite supone estrategias que se articulan como medios para lograr ganar y también la posibilidad de perder en la interacción con otras estrategias, resultado que es aceptado como válido.*

IV. CONCLUSIONES (A MODO DE TESIS POLÍTICAS)

1. TRANSICIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN EL RÉGIMEN POLÍTICO CHILENO

La transición política se define como el cambio de régimen militar autoritario a uno civil democrático. Según Boeninger⁴², esta transición terminó durante el mandato constitucional de Patricio Aylwin que consolidó la institucionalidad democrática. Sin embargo, Andrés Zaldívar señala que la transición no culmina mientras no se superen los enclaves autoritarios como los senadores designados, el sistema electoral binominal, la inamovilidad de los comandantes en jefe y la reestructuración del Consejo de Seguridad Nacional y el Tribunal Constitucional.

Una interpretación más pesimista y crítica es la de Tomás Moulian. Señala que el cambio del régimen militar al actual, no es más que la permanencia de un orden construido por la dictadura y ahora encubierto bajo formas más suavizadas (el “transformismo” o “gatopardismo”). Es la mantención de un modelo social y económico, con retoques en el “ropaje” de la política, instituido en la revolución capitalista iniciada en 1973⁴³.

A fines de 1998, el debate acerca del término o no de la transición está atravesado por la contingencia y por lo tanto sigue formando parte de la coyuntura. No es un tema que haya pasado al juicio de la historia, tanto así que muchos de los actores de los procesos descritos son aún los protagonistas de la dinámica política, económica y social.

Un proceso político que había encontrado un rumbo, que se encaminaba hacia su tercer cambio de gobierno constitucional, que enfrentaba con prudencia los efectos de la crisis económica asiática y que celebraba los diez años del triunfo del NO, de pronto se ha visto envuelto en su más severa crisis política con la detención de Pinochet en Inglaterra⁴⁴. Ésta ha hecho renacer las polarizaciones partidarias que caracterizaron a los gobiernos democráticos de los '60 y comienzos de los '70; ha obstaculizado los esfuerzos de unidad de la Concertación invocados por el actual Presidente Frei Ruiz

⁴² Boeninger (1998), *op. cit.*

⁴³ Moulian (1997), *op. cit.*

⁴⁴ *A la espera de una resolución judicial que determine si procede o no su extradición a España, solicitada por un juez que lo acusa de delitos de secuestro y genocidio.*

Tagle y el ex Presidente Aylwin⁴⁵; ha unido a la derecha (UDI y RN) en torno a una reivindicación que no compartía desde hace mucho tiempo y que la confinaba a un papel prolongado de oposición, y finalmente, ha hecho aflorar los temas no resueltos de la transición: los derechos humanos, la inmunidad de los militares acusados de delitos durante los primeros años de dictadura y la presencia política activa de Pinochet como senador vitalicio.

Sin embargo, no son menores los esfuerzos de 20 años para reconstruir los llamados “consensos básicos”, primero entre la DC y el socialismo renovado, luego entre la oposición y la centroderecha democrática (RN)⁴⁶, y finalmente con el propio gobierno militar para las reformas constitucionales, además de los avances para reconstituir un consenso nacional en el ámbito de la sociedad civil en torno a la democracia política, la economía de libre mercado y las libertades ciudadanas.

En síntesis, han pasado algunos años de transición democrática y han marcado una huella en la configuración de un escenario político diferente, objeto de reconocimiento internacional por la forma inédita del paso desde una dictadura a una democracia, pero a la vez singular porque la gestación de dicho proceso tuvo la impronta de quienes ejercieron el poder autocrático y recibieron más del 40% de apoyo electoral en el plebiscito de 1988.

Este equilibrio social y político hizo imposible una salida de tipo confrontacional. Se optó por una transición vía transacción, lo que explica las restricciones a la democracia asumidas como un costo menor, que hicieron posible la salida de Pinochet del gobierno.

⁴⁵ Con motivo del 10º aniversario del plebiscito ambos convocaron a reforzar la unidad de la Concertación, en vista de una contienda interna para elegir al candidato presidencial para el próximo período de gobierno.

⁴⁶ Fue un soporte de las negociaciones del ex ministro Jarpa (1983–1984) y aliado crítico del gobierno militar (1985–1988). Luego fue mediador eficaz en las negociaciones entre la oposición y el régimen (1989) y actualmente defiende la repatriación de Pinochet tras su arresto en Inglaterra (octubre de 1998).

2. DE MAXIMALISTAS A PRAGMÁTICOS: ¿TRANSFORMISMO O TRANSFORMACIÓN?

“Llamo ‘transformismo’ al largo proceso de preparación durante la dictadura, de una salida de la dictadura, destinada a permitir la continuidad de sus estructuras básicas bajo otros ropajes políticos, las vestimentas democráticas. El objetivo es el ‘gatopardismo’, cambiar para permanecer. Llamo ‘transformismo’ a las operaciones que en el Chile Actual se realizan para asegurar la reproducción de la ‘infraestructura’ creada durante la dictadura, despojada de las molestas formas, de las brutales y de las desnudas ‘superestructuras’ de entonces (...) Desde el punto de vista histórico el ‘transformismo’ es, entonces, el largo proceso que comienza en 1977, se fortalece en 1980 con la aprobación plebiscitaria de la Constitución, y culmina entre 1987 y 1988 con la absorción de la oposición en el juego de alternativas definidas por el propio régimen y legalizadas en la Constitución del ‘80”⁴⁷.

Esta interpretación de Moulian apunta a señalar “un cambio que no fue tal”, una operación montada con un trasfondo de continuidad entre la dictadura militar y los gobiernos democráticos de la Concertación. Esta lectura marxista de la transición política se fundamenta en una división del sistema social en dos grandes bloques: la infraestructura económica y la superestructura político-cultural, subordinada esta última a la primera. Por lo tanto, este esquema sólo considera el cambio social cuando se transforma la base económica, con un distinto modo de producción y distribución de la riqueza.

Bajo la concepción de legitimidad del poder de Weber, podemos entender que en el marco de la transición la lucha era entre una propuesta que se autorreconocía como autoritaria y la opción democrática en su sentido más clásico. Esta competitividad se dio en el marco de un proceso de institucionalización del poder que regía desde la instauración del gobierno militar, y que se plasmó en la Constitución de 1980, reformada en el plebiscito de 1989. Sin embargo, más allá de este marco jurídico que regula el proceso político a partir de 1990, las fuerzas políticas se diferencian y no culminan la hechura de un modelo consensual y definitivo: se mantienen dos proyectos globales

⁴⁷ Moulian (1997), *op. cit.*, pág. 145–146.

alternativos, la continuidad del modelo autoritario que encarnaba Pinochet y la concepción que enarbolaba la Concertación.

Es en este plano **de la política** que transcurre el proceso de la transición. La transformación fue real y efectiva y quedó demostrada por el trayecto de dos gobiernos electos de la Concertación. La disputa entre la oposición y el gobierno militar no se dio entre dos modelos económicos distintos, ya que el marco aceptado desde mucho antes del cambio del gobierno militar en 1990, incluso por el socialismo renovado, fue la economía de libre mercado y el respeto a la propiedad privada.

Desde la perspectiva de quienes esperaban que el término del gobierno militar ocurriese en un contexto de revolución social con un nuevo tipo de régimen económico y político, se entiende que se interprete este proceso como continuidad o “transformismo”. Sin embargo, la extensión de este juicio de manera genérica como explicación del proceso político chileno entre 1988 hasta ahora, implica un razonamiento sesgado desde una determinada lógica marxista que no reconoce la especificidad del ámbito de la política.

La resultante de esta transición pactada fue un ordenamiento jurídico y político *sui generis* que mantiene muchas de las concepciones de la “democracia autoritaria” del régimen militar, pero que sustantivamente cumple con lo que Bobbio llamó “las condiciones mínimas” para la subsistencia de una democracia: elección popular de los poderes Ejecutivo y Legislativo, separación de los poderes del Estado, papel de mediación y representación de los partidos políticos, libertades ciudadanas. Lo anterior no resta que las reglas de juego sobrestimen la representación de la derecha chilena en el complejo sistema electoral, y mantengan las prerrogativas de los militares en el tema de los derechos humanos y su autonomía, incluso en el aspecto económico. Pero estos hechos y rezagos institucionales, conocidos como “los enclaves autoritarios”, no pueden funcionar como argumentos en favor de una ausencia de cambios desde el gobierno militar hasta ahora. Por el contrario, son efectos y consecuencias de las transformaciones políticas acaecidas desde hace una década. Por eso afirmamos que todavía no se puede dar por concluido este proceso político conocido como la transición democrática.

3. FORTALEZAS, PARADOJAS Y DEBILIDADES DE LA TRANSICIÓN

Es posible hacer un balance de la transición a partir de los términos clásicos de la planificación estratégica; es decir, identificar fortalezas y debilidades e incluir un acápite de paradojas o efectos perversos (decisiones orientadas hacia un objetivo específico y que resultan en un sentido distorsionado u opuesto).

3.1 Fortalezas

a) La superación de los tres tercios de la política chilena y la conformación de un gobierno de mayoría. El modelo de transición política tal como se plasmó en la Constitución de 1980 y sus reformas (1989), basado en un sistema binominal, fue un poderoso acicate para superar la fragmentación partidaria vivida en la crisis política del gobierno de Allende, que Sartori denominó “multipartidismo extremo” y que significaba una partición del electorado en tres tercios: la derecha (PN), el centro (DC) y la izquierda (PS, MIR, PC). Esta no permitía configurar una clara mayoría parlamentaria que apoyase al gobierno. El sistema binominal condujo a la conformación de dos grandes bloques en el terreno político (la Concertación) o en el campo electoral (confluencia de la UDI y RN), pero dejó sin representación parlamentaria a los partidos menores (PC y PH).

b) La transición operó como un marco pragmático de acuerdos entre actores políticos relevantes, iniciado con las negociaciones de las reformas constitucionales y se prolongó durante los gobiernos de la Concertación. Este proceso se sustentó sobre la base de una convergencia política entre los actores que participaron de las reformas constitucionales: el compromiso de interacción estratégica sobre las bases de las reglas electorales de la política democrática y el mantenimiento de la economía de mercado como base del orden económico. Este procedimiento de acuerdos no opera respecto de nuevas iniciativas de reformas constitucionales, pero sí en la dinámica política de la Concertación como gobierno y de la UDI y RN como partidos con representación parlamentaria, y permitió construir la

“democracia de los acuerdos”; es decir, una estrategia basada en la consolidación democrática y un clima de cooperación política y de negociación⁴⁸.

c) Luego de la crisis económica de 1983–1984 se ha consolidado una política económica estable, consistente y de crecimiento. Hay un manejo responsable que mantiene los equilibrios macroeconómicos. Dos transformaciones profundas permitieron aumentar el ahorro nacional y por ende, la inversión y el crecimiento: la reforma del sistema previsional y la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) generó un flujo financiero a disposición del sector privado; y el surgimiento de grandes corporaciones privadas que aprovechando las privatizaciones, crearon un fondo de acumulación de capital disponible para la inversión. Esta estrategia de desarrollo económico, iniciada en el régimen militar y continuada por los gobiernos de la Concertación generó: disminución de la inflación a un dígito, superávit fiscal, déficit razonable en la cuenta corriente de la balanza de pagos, crecientes tasas de ahorro e inversión, y disminución del desempleo y la pobreza, pese a la persistencia de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, este modelo económico actualmente enfrenta una severa crisis económica mundial.

3.2 *Paradojas*

d) Ciertas reglas de juego políticas implantadas por el régimen militar, aseguran una mayoría de electores para la continuidad de la Concertación en los próximos gobiernos, siempre y cuando mantenga la alianza de sus partidos políticos. El sistema binominal de elecciones que sólo reconoce la existencia de las dos primeras mayorías para obtener representación parlamentaria aglutina a los partidos en dos grandes frentes políticos: la Concertación de Partidos por la Democracia que reúne a los dos grandes tercios de la política chilena (centro e izquierda). La derecha es relegada a un papel de oposición por las normas constitucionales creadas por ella misma.

⁴⁸ “La democracia de los acuerdos” se retrae en períodos de crisis políticas o electorales, en especial a partir de un progresivo endurecimiento de las posiciones de la UDI y el repliegue del sector liberal de RN.

e) **El presidencialismo del modelo político fue pensado para la continuidad del gobierno de Pinochet, pero fue un factor de estabilidad de los gobiernos de la Concertación.** En los primeros años del gobierno de Aylwin, se trataba de echar a andar el aparato del Estado con una configuración y dinámica distinta de la heredada del gobierno militar. Para consolidar la gobernabilidad, los partidos de la Concertación acordaron darle un carácter suprapartidario al Poder Ejecutivo para eximirlo de la sujeción a los “cuoteos políticos” y liberarlo del clientelismo que significa la repartición de los cargos gubernamentales entre quienes apoyaron la campaña electoral.

f) **Los militares retomaron una vocación tradicionalmente constitucionalista.** El transcurrir de las relaciones de los militares con los gobiernos democráticos desde 1990 ha tenido situaciones conflictivas⁴⁹, sobre todo durante el período de Aylwin. Pero en general las Fuerzas Armadas han cumplido con las atribuciones y deberes consignados en la ley. Sin embargo, sería prematuro anunciar que están sometidas plenamente al poder civil, ya que la influencia de Pinochet, la continuidad de oficiales que participaron en el régimen militar y el papel de garantes que se autoimpusieron, no permiten dejar de lado su potencial intervención en caso de una crisis político-social e institucional de mayores proporciones.

3.3 *Debilidades*

g) **Una de las principales causas de conflicto institucional es el tema no resuelto de los excesos de los militares en materia de derechos humanos y los casos de los detenidos desaparecidos.** La detención de Pinochet en Londres cuestiona la denominada “reconciliación de los chilenos”, abre paso a polarizaciones políticas, sociales e institucionales y devela la latencia de problemas no resueltos en los acuerdos de la transición política. El tema de la justicia respecto de la violación de derechos humanos es uno de los valores éticos suspendido por la aparente superioridad de otro excluyente: la recuperación del orden democrático. Esta convicción de inmunidad se garantizó con el decreto ley de amnistía promulgado en 1978 y con la posición

⁴⁹ *Los más críticos fueron el Ejercicio de Enlace (1990), el Boinazo (1993) y las reacciones vinculadas con la condena judicial y el encarcelamiento del General Contreras. Ver Boeninger (1997), op cit, pág. 408–417.*

corporativa de las Fuerzas Armadas frente al tema. En los inicios de la transición, esta actitud tuvo un peso fundamental en la medida en que los militares seguían siendo actores políticos y la lógica del juego no permitía salvar esta severa restricción colocada como sustantiva dentro de las reglas. La situación se modificó al disminuir el protagonismo político de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de Aylwin. Fue posible juzgar a algunos militares y se redactó el Informe Rettig, que pretendió esclarecer hechos, ubicar el paradero de los detenidos desaparecidos e identificar culpables. El ánimo no era juzgarlos puesto que lo impedía el decreto ley de amnistía, sino alcanzar la verdad histórica de aquellos violentos años. El contenido de este informe fue lapidario y motivó que el propio Aylwin, en su calidad de Presidente y representante de la Nación, pidiese perdón a los familiares de las víctimas frente a las cámaras de televisión. Esta política de derechos humanos emprendida desde 1990 orientada según la estrategia de "justicia en la medida de lo posible", consiguió cierto clima de tranquilidad, pero no superó dicho conflicto.

h) Las restricciones del marco político provocan desequilibrios en el largo plazo y generan roles antisistémicos en los actores no representados y en la propia derecha. Se han sucedido dos gobiernos de la Concertación y la lógica del juego político favorece tendencialmente la continuidad política de esta coalición. Si esta orientación se consolida se suscita un desequilibrio en el necesario balance del poder que implica la alternancia en el gobierno. Ello se expresaría en una oposición que acentuaría su papel de obstaculizadora más que de fiscalizadora. Esta tendencia permite apreciar la potencial falta de incentivos para mantener a los actores dentro de la lógica sistémica por carencia de envites. Por lo tanto, parte de los conflictos políticos actuales pueden ser analizados como procesos que se vienen larvando y que para determinados actores políticos representan una falta de perspectivas reales de convertirse en opción de gobierno. Este mismo factor de orientación antisistémica se puede observar en otros actores políticos que están fuera de las reglas de juego del sistema binominal de elecciones como el PH y el PC.

i) El carácter pragmático de los acuerdos genera incentivos para una pérdida de la identidad ideológica en la coalición de gobierno y en la nueva generación de gestores públicos. El pragmatismo ha devenido en un criterio rector de la política chilena. Fue un factor de gobernabilidad en la medida que se producían salidas negociadas entre los actores relevantes en torno a los diversos conflictos de la coyuntura política. Este criterio que privilegia la eficiencia (disminución de costos y aumento de la productividad) se basa en un alto desarrollo técnico en la aplicación de políticas públicas. Sin embargo, puede traer el dominio de factores tecnocráticos bajo la apariencia de objetividad y especialización de la toma de decisiones de la gestión pública. Ésta última y la despolitización de la política representan una vuelta de péndulo en comparación con los contextos políticos de los '60 y '70. Implica correr el riesgo de perder identidad política: no contar con aquellos valores que desde una perspectiva ideológica son los que asumen la política como un orden institucional que permite una mejor convivencia ciudadana.

j) La falta de flexibilidad en torno a las reformas institucionales y al orden jurídico frente a nuevas realidades y diferentes retos del fin de siglo, la globalización y la posmodernidad. La inamovilidad de las posiciones de RN y UDI para llevar adelante modificaciones constitucionales rigidiza el modelo político, confina a la derecha a un papel de oposición e inhabilita parcialmente a la sociedad para adaptarse a los cambios del entorno mundial y que afectan inevitablemente a la dinámica social y económica.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (1997), *Transición Democrática y Gobernabilidad*, Santiago.
- ANDRADE, CARLOS (1991), *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago.
- ARRIAGADA, GENARO (1998), *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Ed. Sudamericana, Santiago.
- AYLWIN, PATRICIO (1998), *El reencuentro de los demócratas*, Ed. B., Santiago.
- BOENINGER, EDGARDO (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Ed. Andrés Bello, Santiago.
- BRENAN, GEOFFREY Y JAMES BUCHANAN (1987), *La razón de las normas*, Ed. Folio, Barcelona.
- CAÑAS, ENRIQUE, *Proceso Político en Chile 1973–1990*, Ed. Andrés Bello, Santiago.
- CAVALLO, ASCANIO (1992), *Los hombres de la transición*, Ed. Grijalbo, Santiago.
- CAVALLO, ASCANIO, MANUEL SALAZAR Y OSCAR SEPÚLVEDA (1997), *La historia oculta del régimen militar. Memoria de una época*, Ed. Grijalbo, Santiago.
- CIEPLAN (1986), *Democracia en Chile. Doce Conferencias*, Santiago.
- CROZIER, MICHEL (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial, México.
- DÁVILA, MIREYA (1994), *Historia de las ideas de la renovación socialista*, Tesis de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- FERNÁNDEZ, SERGIO (1994), *Mi lucha por la democracia*, Ed. Los Andes, Santiago.
- GEISSE, FRANCISCO Y RAFAEL GUMUCIO (1987), *Elecciones libres y plebiscito. El desafío democrático*, Ediciones Chile y América, Santiago.
- GUZMÁN, JAIME (1979), "El camino político", en *Revista Realidad*, Año 1, N° 7, Santiago.
- HABERMAS, JÜRGEN (1987), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid.
- MELLER, PATRICIO (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890–1990)*, Ed. Andrés Bello, Santiago.
- MOULIAN, TOMAS (1997), *Chile actual. Anatomía de un Mito*, LOM–Arcis, Santiago.
- MUÑOZ, FRANCISCO (1987), "Max Weber y la comprensión del fenómeno político" en *Cuadernos de Realidades Sociales*, N° 29/30, Instituto de Sociología Aplicada de Madrid.

- MUÑOZ, OSCAR (1995), *Los inesperados caminos de la modernización económica*, Ed. Santiago, Santiago.
- O'DONELL, GUILLERMO Y PHILIP SCHMITTER (1986), *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Londres.
- RUIZ TAGLE, JAIME (1986), "Paro nacional y fin del régimen militar" en *Revista Mensaje*, N° 351, Santiago.
- SARTORI, GIOVANNI (1990), *Teoría de la Democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- SCHOONMAKER, ALAN (1990), *Negocie y gane*, Ed. Norma, Santafé de Bogotá.
- WEBER, MAX (1983), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ZALDÍVAR, ANDRÉS (1995), *La transición inconclusa*, Ed. Los Andes, Santiago.
- ZALAUQUETT, JOSÉ (1991), "Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del Cono Sur" en *Colección de Estudios Cieplan* N° 33, Santiago.