

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980 Y SU DEMOCRATIZACIÓN

IVÁN M. OBANDO C.
Universidad Católica de Valparaíso

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la convocatoria a estas Jornadas Chilenas de Derecho Público brinda la posibilidad de efectuar un análisis a las instituciones políticas heredadas de la Constitución Política de 1980, desde la perspectiva de la democratización de estas últimas, materia que no ha sido abordada mayormente en estas jornadas en el último tiempo.

A partir de esta inquietud, este trabajo pretende abordar el proceso de democratización en Chile en el marco del legado de la Constitución Política de 1980. El tema resulta de relevancia para iluminar varios aspectos omitidos por el debate legal, a saber: (a) La efectiva vigencia de dichas instituciones políticas; (b) Los valores a que debe responder una buena vida política democrática y el discernimiento si ellos se satisfacen con procesos que enfatizan el cambio o la estabilidad; (c) La ubicación del régimen político de entonces en el espectro de sus contemporáneos y el significado de la Constitución Política de 1980; (d) El futuro de la Constitución Política y la democracia en el Chile de la post-guerra fría, y el debate de la calidad de nuestra vida democrática.

Nuestra perspectiva es más politológica que jurídica y pretende enfocar las instituciones jurídicas en el contexto histórico, social y político del momento, a partir de una creencia más en el impacto político del auto-interés de los grupos concernidos y de las instituciones que en el del altruismo. Para ello adoptamos una perspectiva longitudinal, la que presenta selectivamente los hechos relevantes de ciertas etapas claves del régimen autoritario que elaboró la Constitución Política de 1980 y las explicaciones que podemos proveer al respecto. En esta tarea hemos extraído de los abundantes análisis del régimen autoritario chileno efectuados por científicos sociales, tanto en Chile como en el extranjero, con el objeto de visualizar hacia dónde se encamina el sistema político chileno, materia de recurrencia en el debate politológico últimamente.

Nuestra tesis –al igual que la de muchos comparatistas– es que el deno-

minado régimen militar chileno fue en el tiempo un tipo particular de régimen autoritario, de carácter personalista y fundacional, dentro de una tradición militar profesional, y el legado de sus instituciones es un régimen democrático no desarrollado ni consolidado, cuyo futuro es incierto a la luz de la actual discusión sobre reformas constitucionales.

Para desarrollar este argumento, esta comunicación se divide en ocho secciones en las que exponemos los aspectos teóricos que presiden la discusión sobre democratización de regímenes no democráticos, en especial los tópicos sobre democracia política, transición y consolidación democrática elaborados por los “transitólogos”, la caracterización del régimen no democrático establecido en Chile en la década de los ´70 y ´80, la significación política de la Constitución de 1980, el desenlace del régimen autoritario, el inicio del proceso de transición a la democracia y la problemática del desarrollo y consolidación de un régimen democrático en Chile.

II. ASPECTOS TEÓRICOS**

Desde mediados de la década del ´70 el mundo ha presenciado la progresiva democratización de regímenes no democráticos modernos, comenzando con la transición a la democracia que aconteció en los países de Europa del Sur (España, Portugal y Grecia), la cual se extendió en esa década a Latinoamérica (Ecuador, Bolivia y Perú), para continuar su efecto en la década siguiente en esta región (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Panamá), en el Lejano Oriente (Taiwán y Corea del Sur), Europa Central y del Este (Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria y Alemania del Este), sin descontar la región euroasiática y el desplome del imperio soviético, que dio lugar a 14 nuevos sistemas políticos, la mayoría de ellos proto/democráticos.

Teóricos han hablado de una “tercera ola” democratizadora o han reconocido el especial momento que estos años han significado para los estudiosos de la democracia (y para la Ciencia Política en especial)¹, al constatar

** Con la excepción de GARRETÓN, Manuel Antonio, *Hacia una Nueva Era Política. Estudio sobre las democratizaciones* (Santiago, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1995) y HUNEEUS, Carlos, *El Régimen de Pinochet* (Santiago, Editorial Planeta, 2000), las citas efectuadas en este trabajo corresponden a una traducción libre del autor.

¹ O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986); MALLOY, James M. y SELIGSON, Mitchell A. (eds.), *Authoritarians and Democrats. Regime Transitions in Latin America* (Pittsburg, Pittsburg University Press, 1987); DIAMOND, Larry, LINZ, Juan y LIPSET, Seymour Martin (eds.), *Democracy*

que sistemas políticos no democráticos progresivamente cedieron su lugar a nuevos gobiernos y regímenes democráticos, a veces en forma súbita y traumática, a veces mediante procesos caracterizados por una profunda interacción entre las elites políticas concernidas y las masas, como una forma de superar divisiones en el subsistema social (las que ocasionaron el quiebre de la democracia), que amenazaban la propia existencia y viabilidad de las propias elites concernidas. Este movimiento democratizador puso término a regímenes no democráticos nacidos en épocas cronológicas distintas (Rusia 1917/1921 (un sistema sin mayor pasado democrático); Brasil 1964 (no era primera vez que acontecía; recuérdese el régimen liderado por Getulio Vargas en 1930 - 1945); Argentina 1976 (aunque este sistema político enfrentó episodios no democráticos en forma recurrente en el siglo XX); Bolivia 1964 (un caso recurrente incluso bajo la Revolución de 1952); Uruguay y Chile 1973 (únicos regímenes democráticos con más de 50 años de existencia al momento de su quiebre, entre otros), los que en general surgieron luego de la segunda ola democratizadora que tuvo lugar después de la Primera Guerra Mundial y que se extendió hasta mediados de los '60 (la excepción fueron Uruguay y Chile).

En el ámbito latinoamericano la instauración –y en algunos casos recurrencia– de regímenes no democráticos luego de la Segunda Guerra Mundial, estuvo en muchos casos en consonancia con ideas sostenidas por los estudiosos de la democracia, quienes influidos por teorías del desarrollo/modernización y de la cultura política habían centrado sus estudios en la relación entre la democracia, el desarrollo socioeconómico, los denominados “requisitos sociales de la democracia”, las etapas del crecimiento económico y la cultura política.² La sabiduría tradicional postulaba que para que ciertos sistemas políticos pudieran devenir en democracias estables debían contar con clases medias amplias, para lo cual debían alcanzar cierto umbral

in Developing Countries: Latin America (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989); HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX* (Buenos Aires, Paidós, 1994); PLATTNER, Marc, *The Democratic Moment*, en Larry Diamond y Marc Plattner, *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993), p. 26 ss.; MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.), *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame, Notre Dame University Press, 1992); SHIN, Doh Shull, *On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research*, en *World Politics* 47 (1994), p. 135 ss.; DIAMOND, Larry, *Is the Third Wave Over?*, en *Journal of Democracy* 7 (1996) 3, p. 20 ss.; ECKSTEIN, Harry, *Lessons for the “Third Wave” from the First: An Essay on Democratization* (Irvine, Center for the Study of Democracy, 1996).

² LIPSET, Seymour Martin, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, en *The American Political Science Review* 53 (1959), p. 69 ss.; ROSTOW, W. W., *The Stages of Economic Growth. A Non-Comunist Manifesto*

sociocultural, en términos de ingreso per cápita (US\$250 en 1957) y de tasa de alfabetismo (sobre el 50% de la población), o bien debía existir un patrón balanceado o congruente de orientaciones, actitudes políticas y patrones de autoridad en el sistema político. No era de sorprender que las tres democracias latinoamericanas tradicionales, esto es, Costa Rica, Chile y Uruguay, cumplieran con dichos índices socioculturales o bien se "intuyera" que tenían patrones de autoridad congruentes. La paradoja la constituía la suerte de aquellos sistemas políticos que exhibían recurrencia de regímenes no democráticos, a pesar de contar con índices socioculturales favorables al establecimiento de una democracia estable, como ser, Brasil y Argentina³. Para complicar la situación, en los años '60 y hasta mediados de los '70, la democracia se vio interrumpida en dos de los tres países democráticos enunciados, además de transformarse el autoritarismo en lugar común en la gran mayoría de la región iberoamericana, no obstante que la democracia política se consolidó y reinstauró, respectivamente, en Venezuela y Colombia, que habían experimentado turbulencia política y derrocado a los dictadores que los habían gobernado en los años '50⁴. Estos hallazgos prestaron apoyo a quienes afirmaban que Latinoamérica tenía una cultura política autoritaria⁵ y sirvieron para cuestionar aún más las tesis desarrollistas debido a que un número de dichos sistemas políticos había experimentado crecimiento económico bajo el autoritarismo y cruzado el umbral sociocultural que le permitía constituirse en democracias estables, sin que tuviera lugar el término del autoritarismo. El hallazgo que la tercera ola democratizadora se había iniciado en regímenes autoritarios con extensas clases medias no clarificó las cosas, pese a brindar consuelo a los partidarios de las teorías del desa-

(Cambridge, Cambridge University Press, 1960); ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney, *The Civic Culture* (Boston, Little, Brown and Company, 1965); MALLOY, James M., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern*, en Malloy, James M. (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburg, Pittsburg University Press, 1987), p. 3 ss.; CHILCOTE, Ronald, *Theories of Comparative Politics* (Boulder, The Westview Press, 1994).

³ Paradoja que se extendía también al quiebre de la democracia en Alemania, al ser sucedido el régimen democrático liberal de Weimar por una dictadura totalitaria encabezada por el partido nazi en 1933.

⁴ En todo caso, debe aclararse que la tradición de democracia estable de Colombia era muy similar a la exhibida por otros sistemas políticos democráticos (n. o así la de Venezuela), ya que desde 1910 hasta 1949 tuvo un régimen democrático oligárquico, el cual se reinstauró en forma corregida en 1958, al acordarse en el Pacto de Sitges un conjunto de garantías consociacionales para los partidos liberal y conservador, signatarios del Frente Nacional, que puso término a la dictadura de Rojas Pinilla.

⁵ SELIGSON, Mitchell A., *Democratization in Latin America: The Current Cycle*, en MALLOY, James M. y SELIGSON, Mitchell A., *Authoritarians and Democrats. Regime Transitions in Latin America* (Pittsburg, Pittsburg University Press, 1987), p. 3 ss.

rollo⁶. Al final, lo que ha quedado a la vista es que las transiciones desde regímenes no democráticos –especialmente autoritarios– a regímenes democráticos han sido procesos conducidos y orientados por las elites políticas concernidas, las que articularon demandas intra-élite y en menor medida de las masas. Mainwaring resume bien este *approach* al comentar retrospectivamente que: “La democracia ha sido vista más como un producto de elites políticas y arreglos, sistemas partidistas y sistemas electorales, que de un nivel de modernización, un modo de interacción con el sistema internacional, o una forma de estructura social”⁷.

Lo anterior no significa que se haya descartado totalmente la importancia de los índices socioculturales, como pre-requisito de la estabilidad de los regímenes democráticos, pero los hallazgos recientes han reanimado la creencia en la autonomía de las instituciones políticas, las que ya no son vistas necesariamente como los productos del sistema económico o del sistema internacional⁸. Al respecto, Seligson ha afirmado que el “desarrollo socioeconómico es sólo una condición necesaria y no una condición necesaria y suficiente para el desarrollo y mantención de una democracia estable”⁹.

Estas ideas nos aconsejan, entonces, distinguir entre la estabilidad de los regímenes democráticos y la democratización de regímenes no democráticos, como asimismo, asumir que pueden ser distintas las teorías que pueden explicar una y otra¹⁰. En materia de democratización de regímenes no democráticos, el énfasis de las últimas décadas ha sido sobre las negociaciones que tienen lugar entre las elites políticas concernidas y la interacción secundaria de ellas con las masas, por lo que las teorías respectivas han sido orientadas hacia el proceso y las acciones para distinguir las condiciones previas y los distintos caminos o vías que se pueden transitar para la instauración de un régimen democrático¹¹. Ahora bien, este énfasis en negociaciones intra-elites ha respondido a un proceso social mucho más amplio, como ser la

⁶ WIARDA, Howard, *Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin American Tradition*, en WIARDA, Howard (ed.), *New Directions in Comparative Politics* (Boulder, Westview Press, 1991), p. 221 ss.

⁷ MAINWARING, Scott, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, en MAINWARING, Scott, O’DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.), *Issues in Democratic Consolidation* (n. otre Dame, Notre Dame University Press, 1992), p. 327.

⁸ *Ibidem*.

⁹ SELIGSON, Mitchell A. (n. 5), p. 9.

¹⁰ HOFFMANN, Erik P., *Democratic Theories and Authority Patterns in Contemporary Russian Politics* (Chicago, draft/ paper presentado al Annual Meeting of the American Political Science Association, 1995), p. 10.

¹¹ SHIN, Soh Chull (n. 1).

revalorización de la democracia política, incluso por sus antiguos detractores, ante la imposibilidad de ponerse de acuerdo sobre cuáles deben ser las metas u objetivos substantivos (igualdad, redistribución, libertad, etc..) a que debe responder la democracia. Esto ha llevado a los analistas a adoptar visiones minimalistas o procedimentales de la democracia (democracia política), que enfatizan la dimensión de libertad y auto-realización que se encuentra detrás del ejercicio de la democracia. La democracia es vista como un sistema político pluralista¹² y abierto, en el cual toda persona tiene algo que decir para efectos de determinar la política pública, mediante la elección libre, igualitaria, informada y secreta de sus autoridades, lo que permite a los miembros de un sistema político tener una manera institucionalizada¹³ de abordar sus diferencias o dificultades, les entrena en las virtudes del civismo necesario para una vida de relación, les posibilita enfrentar en forma progresiva y predecible sus conflictos basados en un acuerdo mínimo o “al más bajo común denominador” y sin tener que excluir a una parte considerable de la población¹⁴.

Las visiones minimalistas o procedimentales de la democracia han encontrado expresión –entre otros– en la teoría democrática empírica del politólogo Robert Dahl, quien a mediados de la década de 1950 acuñó la expresión “poliarquía” o “democracia poliárquica” para referirse a una democracia representativa extensa con sufragio universal¹⁵, la cual debe reunir

¹² Cfr. SARTORI, Giovanni, *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* (Madrid, Taurus, 2001), sobre la noción de pluralismo.

¹³ La institucionalización política había sido el tema de los teóricos de la modernización y ha sido traída nuevamente a colación por los transitólogos. Por institucionalización se entiende “el proceso por medio del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad” (HUNTINGTON, Samuel, *The Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968) p. 12), “la organización de un sistema socialmente prescrito de comportamiento diferenciado orientado a la solución de problemas inherentes a una área principal de la vida social” (Eisenstadt, S. N., *Institutionalization and Change*, en *American Sociological Review* (1964), p. 235) y en materia de viabilidad política, la creación y mantención de organizaciones especializadas para la actividad política (POLSBY; Nelson, *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*, en *The American Political Science Review* 62 (1968) 2, p. 144 ss.)

¹⁴ Aunque –debe hacerse la salvedad– que en un régimen democrático, para efectos de su estabilidad, debe existir algún nivel de satisfacción de las necesidades socioeconómicas de su población, a efectos de mantener vital o viable el régimen. Sobre el caso de la India, Cfr. LIIPHART, Arendt, *The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation*, en *The American Political Science Review* 90 (1996) 2, p. 258 ss.

¹⁵ DAHL, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos* (Madrid, Taurus, 1999), p. 105.

idealmente las siguientes condiciones: i) Electividad de los cargos públicos, los que tienen el control de las decisiones gubernamentales sobre política (cuyos titulares son elegidos y responden ante la ciudadanía); ii) Elecciones libres, imparciales y frecuentes; iii) Libertad de expresión (que permite la crítica amplia del gobierno, del régimen y de la ideología prevaleciente); iv) Acceso a fuentes alternativas de información; v) Autonomía de las asociaciones¹⁶; vi) Ciudadanía inclusiva¹⁷. A este listado clásico de condiciones los analistas han agregado otras dos¹⁸, también esenciales para una democracia procedimental o minimalista, a saber: vii) Los oficiales públicos popularmente elegidos deben tener la autoridad para ejercer sus poderes constitucionales sin estar sujetos a una oposición abrogatoria (aunque sea informal) de parte de oficiales públicos no elegidos; viii) El sistema político debe ser auto-gobernable, esto es, capaz de actuar independientemente de restricciones impuestas por otros sistemas políticos externos¹⁹.

Las condiciones precedentes permiten, por tanto, apartar una poliarquía de otros regímenes políticos que sólo guardan las apariencias de tal. De particular importancia son las condiciones i), ii), vi), vii) y viii), las que están relacionadas entre sí, desde el momento que permiten excluir de la categoría de poliarquías aquellos regímenes en que las autoridades elegidas están sujetas al veto de otros actores, sean nacionales no elegidos o internacionales, elegidos o no. Además, permiten concluir que el principio de mayorías²⁰ sólo puede encontrar excepciones cualificadas, que una poliarquía no es lo mismo que un régimen alimentado por el mero electoralismo (las solas elecciones libres no son condición suficiente de democracia²¹), que las autoridades deben ser escrutinizables, que las elecciones deben ser justas o imparciales y que lo anterior supone la igualdad de los ciudadanos al mo-

¹⁶ Para proteger, precisamente, los intereses de una o más minorías y hacer posible el gobierno mediante cooperación de los ciudadanos.

¹⁷ DAHL, Robert, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago, Chicago University Press, 1965) p. 84; DAHL, Robert, *Poliarchy. Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971), p. 2 ss.; DAHL, Robert, *Dilemmas of Pluralist Democracy* (New Haven, Yale University Press, 1982), p. 11; DAHL, Robert (n. 15), p. 100 ss.

¹⁸ A pesar que existen buenos argumentos para que estas dos condiciones se consideren implícitas en las seis anteriores.

¹⁹ SCHMITTER, Philippe y KARL, Terry Lyn, *What Democracy Is...and Is Not*, en Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (n. 1), p. 45 ss.

²⁰ No obstante discutible que puede ser por el tema sobre la intensidad de las preferencias.

²¹ Cfr. LINZ, Juan y STEPAN, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 4; SCHMITTER, Philippe y KARL, Terry Lyn (n. 19), p. 44.

mento de elegir las autoridades²².

Ahora bien, un rasgo definitorio de una democracia es lo que se denomina su “incertidumbre referencial”, por lo cual se quiere significar que “en una democracia los resultados del proceso político son hasta cierto punto indeterminados en relación con las posiciones que los participantes ocupan en todas sus relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las instituciones políticas...Bajo una democracia, nadie puede estar cierto que sus intereses últimamente triunfarán”²³. Con todo, debido a que una democracia no existe en el vacío, sino en un conjunto de normas, prácticas, instituciones y una distribución de intereses en el sistema social, la incertidumbre aludida no es de carácter absoluta o total, ya que las exigencias de ganar votos, no alienar a los terceros necesarios, estimular la cooperación ciudadana y ser eficaz, inducen a los políticos a una auto-restricción al momento de proponer temas de política pública. Por lo anterior, Schmitter y Karl sostienen que la incertidumbre política de la democracia es de carácter “atada” o “limitada”, debido a la acción de las propias instituciones, las que institucionalizan la incertidumbre dentro de ciertos parámetros determinados de antemano²⁴.

Planteado lo anterior, debemos referirnos al tema de la democratización. En el ámbito de la transitología existe acuerdo que la democratización es un proceso longitudinal, de carácter coyuntural y no lineal, que comprende una serie de etapas, las que se extienden desde las postrimerías de un régimen no democrático hasta más allá de la transición a un gobierno o a un régimen democrático, sin que su desarrollo total en el tiempo se encuentre asegurado de manera alguna²⁵. Al respecto, Linz y Stepan, Przeworzki,

²² Schmitter y Karl sostienen –correctamente a nuestro juicio– que una democracia política no es necesariamente más eficiente desde un punto de vista económico, ni desde un punto de vista administrativo, ni son más probables de ser más consensuales, ordenadas, estables o gobernables, ni menos tener economías más abiertas que otros regímenes que ellas reemplazan. Cfr. SCHMITTER, Philippe y KARL, Terry Lyn (n. 19), p. 49 ss.

²³ PRZEWORZKI, Adam, *Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*, en ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rubne (eds.), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge, Cambridge University Press, 1993), p. 61.

²⁴ SCHMITTER, Philippe y KARL, Terry Lyn (n. 19), p. 46 ss. Mainwaring sostiene al respecto que “la incertidumbre en las democracias representativas es limitada por un complejo conjunto de garantías individuales e institucionales”. Cfr. MAINWARING, Scott (n. 7), p. 313.

²⁵ Aunque también se habla de re-democratización en los casos que se trata de la re-creación de una poliarquía previamente existente y que experimentó su quiebre en el pasado. Debido a que el empleo de esta expresión suele estar asociado a explicaciones *ex post*, los que involucra una dosis de ambigüedad al desconocerse previamente la profundidad del impacto de un régimen autoritario, preferimos adherir a la ortodoxia

Valenzuela y O'Donnell y Schmitter²⁶ nos han prevenido desde hace algún tiempo la necesidad de no confundir la liberalización con la democratización de un régimen autoritario, toda vez que en la dinámica de las transiciones desde un régimen no democrático –especialmente uno de tipo autoritario– hacia una democracia política, ambos conceptos –relacionados entre sí– reflejan momentos distintos.

Así, la liberalización de un régimen no democrático se manifiesta en una “redefinición y extensión de derechos...el proceso de hacer efectivos ciertos derechos que protegen tanto individuos como grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o terceras partes...tal movimiento tiene el efecto de rebajar los costos –reales y anticipados– de la expresión individual y la acción colectiva”²⁷. Desde una perspectiva un tanto sistémica, un autor señala que la liberalización “es una situación o, cuando involucra una serie de pasos, un proceso de instituir libertades civiles, más importantemente el derecho de asociación autónoma, y de permitir o aún crear algunas organizaciones políticas a través de las cuales los conflictos pueden ser procesados de una manera abierta, pero sin transformar el aparato de poder ni socavar su capacidad de controlar resultados *ex post*”²⁸. El mismo autor agrega que la “liberalización es una apertura controlada del espacio político, continuamente contingente respecto de la compatibilidad de los resultados políticos con los intereses o valores del aparato de poder autoritario. El resultado final del proceso de liberalización es así un sistema descrito arriba como una democracia tutelada: un régimen que tiene instituciones formalmente democráticas y competitivas, pero en el cual el aparato de poder, típicamente reducido por este tiempo a las fuerzas armadas, conserva la capacidad para intervenir con el objeto de corregir consecuencias indeseables”²⁹. Por el contrario, la democratización –que supone liberalización– involucra un proceso de mayor amplitud y se refiere a someter el

y mantener la expresión democratización. Cfr. O'DONNELL, Guillermo, *Delegative Democracy*, en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (Second Edition, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 94 ss.

²⁶ Cfr. LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21); PRZEWORZKI, Adam (n. 23); VALENZUELA, J. Samuel, *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*, en MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.) (n. 1), p. 57 ss.; y O'DONNELL; Guillermo y SCHMITTER, Philippe (n. 1).

²⁷ O'DONNELL; Guillermo y SCHMITTER, Philippe (n. 1), p. 7.

²⁸ PRZEWORZKI, Adam (n. 23), p. 61.

²⁹ *Ibidem*. Liberalización es un proceso recurrente en los regímenes no democráticos a lo largo de su existencia. Piénsese en la *descompressao* o *abertura* impulsada desde 1974 por los militares brasileños, la *glasnost* y la *perestroika* impulsada por el liderazgo reformista soviético encabezado por Gorbachev a mediados de los '80 y el *deshielo* o *thaw* que caracterizó la desestalinización del sistema soviético en los '50.

derecho a ocupar la titularidad de las principales oficinas públicas autoritativas y el derecho a determinar los lineamientos centrales de la política pública, a una competencia abierta y libre (es decir, sin mayores exclusiones y sin vetos informales establecidos de antemano), entre las diversas facciones del cuerpo político, dentro del marco que plantea la incertidumbre política “atada” o “limitada” de la democracia política.

Vista como un proceso, Huntington ha distinguido cuatro etapas que forman parte de un proceso de democratización de un régimen no democrático, a saber: i) El decaimiento de un régimen autoritario; ii) La transición; iii) La consolidación; iv) La maduración de la democracia, las que han sido controvertidas por actores relevantes en la materia³⁰. Independientemente de la controversia, la idea anterior es interesante porque permite inferir que en un proceso de democratización es dable distinguir –para efectos de su análisis– distintas etapas, todas las cuales pueden no tener lugar y además pueden yuxtaponerse unas a otras³¹, lo que ayuda a explicar la suerte corrida por diferentes transiciones a la democracia a nivel comparado. En el análisis final, lo que interesa determinar es si en un sistema político previamente no democrático ha emergido y se ha consolidado una democracia política o *poliarquía* como producto final y en caso contrario saber por qué no ha sido así. Por lo anterior, como veremos más adelante, preferimos distinguir analíticamente la transición a la democracia (gobierno), el desarrollo de una democracia (régimen) y la consolidación de una democracia (régimen).

Respecto de la transición a la democracia, un punto de partida consiste en conceptualizar esta etapa como un régimen híbrido en el cual tiene lugar una coexistencia –sea voluntaria o forzada– de instituciones y líderes de ambos regímenes³². Acto seguido, se debe reconocer que existen acepciones diferentes para el término. Así, una acepción delimitada –acorde con nuestra preferencia por una democracia minimalista o procedimental– entiende por transición el período de intervalo entre el término de un régimen político y la instalación de un gobierno distintivamente democrático.

Para arribar a esta definición es menester un breve *excursus*. Tempranamente se definió la transición a la democracia como el “intervalo entre un régimen político y otro”³³. En términos similares se refirió a la transición a

³⁰ Citado por SHIN, Soh Dull (n. 1), p. 143.

³¹ *Ibidem*; GUNTHER, Richard, PUHLE, Hans-Jürgen y DIAMANDOUROS, P. Nikolos, *Introduction*, en GUNTHER, Richard, PUHLE, Hans-Jürgen y DIAMANDOUROS, P. Nikolos, *The Politics of Democratic Consolidation* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995), p. 3.

³² SHIN, Soh Dull (n. 1).

³³ O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (n. 1), p. 6. Estos mismos autores explican esta idea en los siguientes términos: “las transiciones están delimitadas, por

la democracia Garretón, para quien ésta era “el paso desde un régimen claramente autoritario....a un régimen de tipo político democrático, aunque ello no signifique democratización de la sociedad y esto último puede ser un requisito para una consolidación futura de un régimen democrático”^{34 35}. Estas definiciones no dejaban de ser ambiguas en su tiempo, por el carácter institucionalizado de un “régimen”, lo que dificultaba la distinción entre transición y consolidación de un régimen democrático. Por lo mismo, más allá de las razones históricas de estas ambigüedades, parece preferible disminuir las expectativas y entender –en este contexto– la referencia a un “régimen” democrático como la referencia a “alguna forma de gobierno democrático”³⁶. Esta idea es aclarada y desarrollada en un trabajo posterior por O’Donnell, quien nos previene sobre la necesidad de distinguir desde una perspectiva estratégica dos transiciones dentro del proceso de democratización, a saber, la transición desde el previo régimen autoritario hasta la instalación de un gobierno democrático y la transición desde la instalación del gobierno democrático hasta su consolidación o, en otras palabras, “hasta el efectivo funcionamiento del régimen democrático”^{37 38 39}. Por el contrario, una acepción más amplia postula que la transición a la democracia va asociada a la obtención de ciertas metas substantivas de política pública por el régimen democrático, sea que consista en la obtención de la totalidad de las condiciones de una poliarquía, en la redacción de una nueva constitución,

un lado, por el lanzamiento del proceso de disolución de un régimen autoritario y, por el otro, por la instalación de alguna forma de democracia, el retorno a alguna forma de gobierno autoritario, o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria”. *Ibidem*.

³⁴ GARRETÓN, Manuel Antonio, *Hacia una Nueva Era Política. Estudios sobre las transiciones* (Santiago, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1995), p. 253.

³⁵ Gunther, Puhle y Diamandouros señalan, en una perspectiva comparada inspirada por Europa del Sur, que “la transición comienza con el quiebre del anterior régimen autoritario y termina con el establecimiento de una relativamente estable configuración de instituciones políticas dentro de un régimen democrático...La transición puede culminar en un nuevo régimen, pero ese nuevo régimen puede aún no ser plenamente democrático”. Cfr. GUNTHER, Richard, PUHLE, Hans-Jürgen y DIAMANDOUROS, P. Nikolos (n. 31), p. 3.

³⁶ Cfr. (n. 33).

³⁷ O’DONNELL, Guillermo, *Transitions, Continuities, and Paradoxes*, en MAINWARING, Scott, O’DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.) (n. 1), p. 18.

³⁸ Mainwaring desarrolla estas ideas de O’Donnell y señala que la primera transición involucra derrotar el autoritarismo y establecer la democracia y la segunda involucra consolidar la democracia. Cfr. MAINWARING, Scott (n. 7), p. 296.

³⁹ En una perspectiva similar Przeworski distingue estos mismos aspectos al referirse a la “liberación” (*extrication*) desde un régimen autoritario y a la constitución de un régimen democrático. Cfr. PRZEWORZKI, Adam, *The Games of Transition*, en MAINWARING, Scott, O’DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.) (n. 1).

en la redistribución a favor de segmentos de la población, etc..., lo cual genera discusión acerca de la exacta extensión a que debe llegar la eficacia del nuevo régimen para que tenga lugar la transición a la democracia⁴⁰ y nuevamente trae a colación la distinción respecto de la consolidación de un régimen democrático. Una postura relativamente distinta presentan Linz y Stepan, quienes sin definir estrictamente lo que entienden por transición, dados los distintos caminos seguidos por sus casos de estudio, fijan su atención en las condiciones que deben concurrir para que se estime que una transición a la democracia ha sido completada, las cuales son las siguientes: “cuando suficiente acuerdo ha sido alcanzado acerca de los procedimientos políticos para producir un gobierno elegido, cuando el gobierno asume el poder, el cual es el resultado directo de un voto libre y popular, cuando este gobierno tiene de facto la autoridad para generar nuevas políticas y cuando el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial generado por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros cuerpos de jure”⁴¹.

La distinción entre gobierno y régimen democrático, como asimismo, el hallazgo que los nuevos gobiernos democráticos pueden ser “frágiles” democracias por bastante tiempo (piénsese en las democracias centroamericanas en los ´90), pudiendo incluso enfrentar tempranamente su reversión al estado *ex ante*, nos permiten construir la distinción entre transición a la democracia, en la cual tiene lugar la transferencia del poder desde un régimen autoritario a alguna forma de gobierno democrático, aunque éste no sea una democracia política completa, y el desarrollo de un régimen democrático, que es el proceso de mayor extensión mediante el cual las nuevas elites democráticas amplían aún más la esfera pública e implantan las normas, prácticas y mecanismos ampliamente conocidos, aceptados y practicados por quienes desean acceder al poder, esto es, institucionalizan el régimen democrático, proceso que debe concluir con la obtención de aquellas condiciones características de una poliarquía, en los términos enunciados más arriba por Dahl, Schmitter y Karl y Linz y Stepan⁴².

En lo que respecta a la consolidación de un régimen democrático, ésta corresponde a un proceso posterior –excepcionalmente simultáneo (v. gr., Portugal en 1982)– a la transición a un gobierno democrático y al desarrollo de un régimen democrático, aunque muchas veces resulta difícil distinguirla de la última. Longitudinal y estratégicamente, O’Donnell expresa esta idea con la imagen de la “segunda transición” dentro de la democratización de un régimen autoritario⁴³. Conceptualmente, Gunther, Puhlen y

⁴⁰ MAINWARING, Scott (n. 7).

⁴¹ LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21), p. 3.

⁴² Cfr. DAHL, Robert (n. 16); SCHMITTER, Philippe y KARL, Terry Lyn (n. 19); LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21).

⁴³ O’DONNELL, Guillermo (n. 37).

Diamandouros postulan separar –analíticamente– la democracia de su consolidación, para saber en primer lugar si un régimen democrático ha emergido y luego si éste se ha consolidado, entendiendo ambos términos en forma aproximada y no como tipos ideales; asimismo, en materia de consolidación democrática, ellos proponen una definición de rango medio, inspirada en la idea de la poliarquía, la que considera que un régimen democrático está consolidado, actitudinal y conductualmente, “cuando todos los grupos políticamente significativos consideran sus instituciones políticas principales como el único marco legítimo para la competencia política y adhieren a las reglas del juego democrático”⁴⁴. Linz y Stepan se expresan en una perspectiva similar y dicen que una democracia consolidada es “una situación política en la cual, en una frase, la democracia se ha transformado en “el único juego en el pueblo”^{45 46 47}. Sin embargo, a diferencia de la anterior, esta definición se desagrega no sólo en aspectos actitudinales y conductuales, sino también en aspectos constitucionales, a saber: i) Aspectos actitudinales: cuando la mayoría de la población cree que los cambios deben surgir dentro del marco democrático establecido a pesar de las dificultades⁴⁸. ii) Aspectos conductuales: cuando se ha erradicado totalmente el peligro del derrocamiento del régimen democrático o de la secesión desde el estado⁴⁹. iii) Aspectos constitucionales: cuando los actores políticos rele-

⁴⁴ GUNTHER, Richard, PUHLE, Hans-Jürgen y DIAMANDOUROS, P. Nikolos (n. 31), p. 7. Esta definición está en consonancia con la importancia atribuida por ellos a las instituciones (o la estabilización de patrones de comportamiento político democrático) y enfatiza temas de estabilidad democrática.

⁴⁵ LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21), p. 5.

⁴⁶ Esta expresión, sin embargo, pertenece a Przeworski, quien en su obra *Democracy and the Market*, señaló: “la democracia está consolidada cuando bajo condiciones políticas y económicas dadas un sistema particular de instituciones resulta el único juego en el pueblo, cuando nadie puede imaginar actuar fuera de las instituciones democráticas, cuando todo lo que los perdedores desean hacer es intentarlo de nuevo dentro de las mismas instituciones bajo las cuales ellos han recién perdido”. Cit. por GUNTHER, Richard, PUHLE, Hans-Jürgen y DIAMANDOUROS, P. Nikolos (n. 31), p. 7.

⁴⁷ Lo cual, según Linz y Stepan, no excluye la posibilidad de un futuro quiebre democrático, lo que es independiente del proceso de consolidación democrática y está ligado a dinámicas diferentes. Cfr. LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21), p. 6.

⁴⁸ Una manifestación de lo anterior es que la aprobación del régimen no se vea afectada por las crisis económicas.

⁴⁹ Linz y Stepan dicen al respecto que “un régimen democrático está consolidado cuando una fuerte mayoría de la opinión pública cree que los procedimientos e instituciones democráticas son la más apropiada forma para gobernar la vida colectiva en una sociedad como la suya y cuando el apoyo para alternativas antisistema es bastante pequeño o más o menos aislado de las fuerzas pro-democráticas”. Cfr. LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 47).

vantes se habitúan a procesar y resolver eficazmente los conflictos políticos conforme a los marcos democráticos establecidos, so pena de incurrir en sanciones costosas⁵⁰.

De lo anterior, se desprende que la consolidación democrática implica no sólo la rutinización sobre el tiempo de procedimientos y normas del régimen democrático, sino también el surgimiento de creencias y actitudes sobre la necesidad del régimen a nivel de elites políticas y de las masas, las que deben estar dispuestas unir su destino al régimen incluso en tiempos de crisis. Lo anterior implica que se hayan desarrollado previamente las normas e instituciones de una democracia política (lo que supone remover los obstáculos heredados del régimen autoritario), que no exista una mayoría tiránica, que ésta pase del simple anti-autoritarismo a endosar el régimen democrático y que los demócratas renuentes se convierten en demócratas creyentes⁵¹.

III. EL DESARROLLO DEL RÉGIMEN AUTORITARIO Y EL SENTIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

La promulgación de la Constitución Política de 1980 marcó un punto crucial para el proceso tendiente a la institucionalización de un nuevo tipo de régimen político, caracterizado por su carácter semi-competitivo, con un liderazgo político sujeto en definitiva a la tutela de los militares, y por la constitucionalización de un ideario *neoliberal* en materia de política pública⁵². Dicha Constitución apuntó a la sustitución del régimen democrático populista precedente, para lo cual el liderazgo político de la época recurrió a dos ideas, a saber: i) La subordinación política del pueblo respecto de actores de carácter burocrático-corporativo (de origen no democrático); ii) La sustitución del Estado por el mercado, como principal intermediador en provisión de bienes, incluso públicos, para la sociedad civil y económica.

Sin embargo, este resultado no fue la consecuencia lógica de un proyecto claramente establecido *ex ante*, ya que desde el año 1975 en adelante, época de aplicación del primer plan de *shock* económico, se sucedieron una serie

⁵⁰ En este punto nuestros autores exigen sujetar y habituarse a resolver conflictos “dentro de las leyes, procedimientos e instituciones específicas sancionadas por el nuevo proceso democrático”. *Ibidem*.

⁵¹ O'DONNELL, Guillermo (n. 37); VALENZUELA, J. Samuel (n. 26); SHIN, Soh Dull (n. 1).

⁵² BORZUTSKY, Silvia T., *The Pinochet Regime: Crisis and Consolidation*, en Malloy, James M. y Seligson, Mitchell A. (eds.) (n. 1); OBANDO CAMINO, Iván Mauricio, *El Gobierno del General Pinochet en Chile (1973 - 1990): Un Caso de Régimen Militar Personalizado y Fundacional dentro de una Tradición Militar Profesional* (Santiago, Corporación de Estudios Estratégicos, 1997).

de mutaciones internas en el liderazgo autoritario con el objeto de desplazar del poder a quienes eran partidarios de un régimen corporatista autoritario o de uno militarizado *ad infinitum*. Estas mutaciones internas respondieron a luchas de poder al interior de grupos cercanos al liderazgo autoritario, cuyos resultados las más de las veces fueron inciertos inicialmente para los partícipes. Para comprender esta afirmación es necesario aceptar que resulta inapropiado adherir estrictamente a algunas teorías y marcos teóricos (realismo, globalismo y teorías socioeconómicas de democracia, capitalismo e industrialismo) provistos por diversas tradiciones para explicar cambios históricos de larga-escala, toda vez que los fenómenos históricos tienen una naturaleza plural y coyuntural, esto es, son “el resultado de procesos distintos y múltiples”⁵³. En el caso que nos ocupa, esta afirmación obliga al analista a adoptar un enfoque flexible centrado en la ocurrencia de “coyunturas particulares” en momentos claves de la historia, en los que confluyen factores domésticos e internacionales que afectan desarrollos previos y enfrentan a los actores políticos relevantes a un menú de opciones políticas que involucran resultados inciertos.

Centrándonos en el caso chileno, la evidencia indica que hacia mediados de los '70 la presión internacional derivada de violaciones a los derechos humanos y prácticas de las agencias de seguridad, el desplazamiento de líderes que tenían una visión más “restauradora” del proceso político encabezado por los militares (el principal era el Gral. Leigh y algunos antiguos miembros del Partido Nacional), unido a los crecientes costos que planteaba la coerción para los sostenedores del régimen⁵⁴, condujeron a la formación de una difusa coalición político-tecnocrática, denominada por analistas la corriente neoliberal⁵⁵, formada por miembros provenientes del antiguo movimiento gremial de la Universidad Católica de Chile, encabezados por Jaime Guzmán, y de la corriente de economistas monetaristas ortodoxos –formados en la Universidad de Chicago– que ocupaban importantes posiciones en la Facultad de Economía de la misma Universidad, quienes proveyeron al liderazgo militar autoritario de un proyecto político y económico que era viable, presentable políticamente y alternativo a los sueños corporativistas y

⁵³ DEUDNEY, Daniel y IKENBERRY, G. John, *Soviet Reform and the End of the Cold War: Explaining Large-Scale Political Change*, en FLERON, Frederic J. Jr. y HOFFMANN, Erik P. (eds.), *Post-Communist Studies and Political Science. Methodology and Empirical Theory in Sovietology* (Boulder, Westview Press, 1991), p. 229.

⁵⁴ LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21); OBANDO CAMINO, Iván Mauricio (n. 52); O'DONNELL, Guillermo, *Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*, en COLLIER, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, Princeton University Press, 1979), p. 285 ss.

⁵⁵ VERGARA, Pilar, *Auge y caída del Neoliberalismo en Chile* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, 1985).

nacionalistas –en aquel entonces políticamente incorrectos en el mundo occidental– de algunos seguidores extremos de aquél⁵⁶. Dicho proyecto era además atractivo dada la inviabilidad organizacional de un gobierno o dictadura militar permanente, pues esta última constituía una amenaza para la consolidación de un sistema económico de mercado (por su componente sultanístico), para la proyección futura de la pretendida “refundación” de las bases del sistema político y, sobre todo, para la esencia misma de la profesión militar, como los propios militares profesionales lo han percibido desde hace largo tiempo⁵⁷. La aprobación y promulgación de la Constitución Política de 1980 vino entonces a coronar los esfuerzos de dicha coalición por dotar de un proyecto político y económico a lo que hasta ese entonces aparecía como una mera dictadura personalista. En otras palabras, el régimen político que encabezó el Gral. Pinochet desde septiembre de 1973 hasta marzo de 1981, fue de naturaleza relativamente distinta al que continuó encabezando con posterioridad a dicha fecha, pese a que aquél mantuvo la centralidad en el ejercicio del poder.

Con todo, el régimen político que terminó encabezando el Gral. Pinochet no es susceptible de encasillamiento rígido en ciertos modelos teóricos desarrollados previamente por la politología, no obstante existir algunos puntos fuertes de contacto⁵⁸. Así, la ausencia de un gobierno colectivo y rotativo por parte de los militares (contrariamente a lo acontecido en Brasil desde 1964 y en Argentina en los ´60 y durante el *Proceso* de 1976 - 1983), la profunda desmovilización política promovida (contrariamente a los intentos corporativistas del gobierno del Gral. Velasco Alvarado en Perú), la adopción de un monetarismo ortodoxo en contraposición a políticas inducidas por el Estado para el fomento y profundización de industrialización (como aconteció en Perú, Brasil y en mucho menor medida en Argentina), el papel relativamente relevante jugado por aliados civiles en la determinación de la política pública (en detrimento de la influencia militar), el no involucramiento de los militares –como institución– en tareas de gobierno (contrariamente a

⁵⁶ *Ibidem*; VALENZUELA, Arturo, *Los militares en el poder: la consolidación del poder unipersonal*, en DRAKE, Paul W. y JAKSIC, Iván (eds.), *El Difícil Camino hacia la Democracia en Chile 1982 - 1990* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991), p. 57 ss.

⁵⁷ Rouquié ha explicado claramente el origen de esta percepción, al afirmar: “Un sistema permanente de gobierno militar es casi una contradicción en los términos. El ejército no puede gobernar directa y durablemente sin cesar de ser un ejército...” Cfr. ROUQUIÉ, Alain, *Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Politics in Latin America*, en O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 111.

⁵⁸ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio (n. 52).

lo acontecido en Perú, Argentina, Bolivia y Brasil), el ejercicio crónico y posteriormente selectivo de la violencia respecto de opositores políticos (prominente en Chile, Uruguay y Argentina y menos conspicuo en Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia, lo que curiosamente aleja al régimen del Gral. Pinochet del modelo típico autoritario y lo acerca más al totalitario), la dosis de patrimonialismo involucrado en ciertos aspectos de su gobierno (que lo acerca a un neopatrimonialismo) y el control relativamente exitoso de las crisis económicas de los ´70 - ´80 y del proceso de transferencia del poder (similar a lo sucedido en lo político desde fines de los ´70 en Brasil y en menor medida en los ´80 en Uruguay), impiden caracterizarlo estrictamente conforme a algunos modelos aplicables a sistemas políticos de áreas en desarrollo, caracterizados por economías periféricas dependientes y grados variables de desarrollo político, como el Estado burocrático-autoritario⁵⁹, el régimen corporatista autoritario⁶⁰ o el mero régimen militar⁶¹.

Lo que aparece en la superficie se acerca más –en términos generales y para propósitos explicativos– al género de los regímenes autoritarios, los que han sido definidos por Juan Linz como “sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles”⁶².

En un trabajo posterior Juan Linz y Alfred Stepan han elaborado sobre esta definición y dado las siguientes características de estos regímenes: i) “Pluralismo: sistema político con pluralismo limitado y no responsable. A

⁵⁹ O´DONNELL, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo* (Buenos Aires, Paidós, 1972); O´DONNELL, Guillermo, *El Estado Burocrático-Autoritario* (Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1996); CARDOZO, Fernando Henrique, *On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America*, en COLLIER, David (ed.) (n. 54), p. 33 ss.; COLLIER, David, *Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model*, en COLLIER, David (ed.) (n. 54).

⁶⁰ WIARDA, Howard, *Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model*, en *World Politics* 25 (1973), p. 206 ss.; CHALMERS, Douglas A., *The Politicized State in Latin America*, en MALLOY, James M. (n. 2), p. 23 ss.; CHALMERS, Douglas A., *Corporatism and Comparative Politics*, en WIARDA, Howard (n. 6), p. 59 ss.; MALLOY, James M., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern*, en Malloy, James M. (ed.) (n. 2), p. 3 ss.; COLLIER, David y COLLIER, Ruth Berins, *Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism*, en MALLOY, James M. (ed.) (n. 2), p. 489 ss.

⁶¹ HUNEUS, Carlos, *El Régimen de Pinochet* (Santiago, Editorial Planeta, 2000).

⁶² HUNEUS, Carlos (n. 61), p. 60.

menudo existe bastante pluralismo social y económico. En regímenes autoritarios la mayoría del pluralismo tuvo raíces antes del establecimiento del régimen. A menudo existe algún espacio para una semi-oposición”; ii) “Ideología: sistema político sin ideología elaborada que le sirva de guía, pero con distintivas mentalidades”; iii) “Movilización: sistema político sin movilización política extensiva o intensiva, excepto en algunos puntos de su desarrollo”; iv) “Liderazgo: sistema político en el cual un líder u ocasionalmente un grupo pequeño ejerce el poder dentro de normas formalmente mal definidas, pero que en realidad son bastante predecibles. Esfuerzos de cooptación de viejos grupos de elites. Alguna autonomía en carreras estatales y entre los militares”⁶³.

Huneus ha puesto de manifiesto que el modelo del régimen autoritario linzeano constituye –al igual que todo modelo teórico– un tipo ideal y no una representación exacta de la realidad, pero que sin embargo contiene un conjunto de elementos distintivos que facilitan la explicación *ex post* del desarrollo y la evolución del fenómeno autoritario, por lo que este modelo debe ser adaptado a cada caso concreto⁶⁴. En tal sentido, el modelo del régimen autoritario linzeano, en cuanto tipo ideal, permite efectuar distinciones sensibles dentro de los regímenes no democráticos modernos y descartar la vieja contraposición entre democracia liberal y totalitarismo en boga en la Ciencia Política de la primera etapa de la guerra fría⁶⁵. Así, hoy en día, es posible distinguir, con características propias, dentro de aquéllos, el régimen totalitario, el post-totalitario, el autoritario y el sultanístico, cada uno de los cuales es aplicable en mayor medida a ciertos tipos de regímenes históricos modernos⁶⁶. Por nuestra parte, basados en los distintos marcos teóricos enunciados más arriba, en el carácter especial del régimen político encabezado por el Gral. Pinochet, el respaldo militar no deliberante de último resorte y a la disponibilidad de un grupo de tecnócratas y políticos que no cuestionaron la autoridad militar predominantemente unipersonal y ofrecieron una teoría social para la reforma radical de la sociedad chilena, hemos calificado al régimen político del Gral. Pinochet como un “régimen militar personalizado y fundacional dentro de una tradición militar profesional”, que se explica básicamente por dos variables independientes, a saber, la acción de un liderazgo militar personalizado de un establecimiento militar profesional y la acción político-tecnocrática independiente, sin que

⁶³ LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21), p. 43 ss.

⁶⁴ HUNEUS, Carlos (n. 61), p. 60 ss.

⁶⁵ *Ibidem*. Con respecto al empleo de los tipos ideales weberianos en la perspectiva de la dominación, Cfr. SÁNCHEZ SEGURA, Ximena, *Alcance del concepto de tipo ideal en el análisis de la organización formal*, en *Revista de Estudios Sociales* 31 (1987), p. 249 ss.

⁶⁶ LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21).

por ello cuestionemos su carácter de régimen autoritario⁶⁷.

Ahora bien, es necesario aclarar que lo que se plebiscitó y aprobó en septiembre de 1980 fue en realidad no una sino dos constituciones, a saber, una Constitución permanente y otra Constitución transitoria.

La primera respondió al proyecto político de la corriente *neoliberal* (con algunas sensibles concesiones al liderazgo autoritario) consistente en una democracia restringida y semi-competitiva (denominada una democracia protegida y autoritaria), con un presidencialismo ultra-reforzado, en el cual se exceptuaba de la prohibición de reelección inmediata al Presidente incumbente Gral. Pinochet para el período post-1988, con grave desmedro para el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, que acentuaba en forma no antes vista la privatización del subsistema social y del sistema económico, con una legislatura debilitada de origen elitista, todo lo cual estaba garantizado por los propios militares (el art. 90 inc. 1º CPR les asigna el carácter de garantes de la institucionalidad), los que podían actuar además a través de un Consejo de Seguridad Militar (con mayoría militar), un Tribunal Constitucional (en el que el citado Consejo designaba a dos de sus integrantes) y un Senado de composición parcialmente electiva (debido a la presencia de senadores vitalicios y designados). Sin perjuicio de lo anterior, la Constitución permanente contempló un conjunto de instituciones antimayoritarias destinadas a frenar el cambio político extensivo (procedimiento legislativo complejo, procedimientos de reforma constitucional agravados, comisiones mixtas paritarias en reemplazo de la *lanzadera* de origen francés, establecimiento de categorías de leyes especiales para llenar omisiones deliberadas de política pública en materia de garantías constitucionales y de transferencia del poder, entre otras⁶⁸) y el control indirecto de la voluntad popular por el Poder Judicial a través de su participación en el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Calificador de Elecciones, el Senado y el Tribunal Constitucional (encargado de controlar/resolver sobre la constitucionalidad de ciertas leyes complementarias –orgánicas constitucionales, eventualmente de las de quórum calificado y leyes ordinarias– e interpretativas de la Constitución, de declarar la inconstitucionalidad de partidos y organizaciones que propagaren doctrinas proscritas por la Cons-

⁶⁷ Cfr. OBANDO Camino, Iván Mauricio (n. 52); HUNEEUS, Carlos (n. 61), contiene una interesante discusión sobre la aplicación de modelos teóricos desarrollados por comparatistas al gobierno del Gral. Pinochet, cuyas ideas estimamos complementarias al tocar aspectos de gran interés sobre las relaciones del liderazgo militar autoritario con ciertos grupos que le apoyaron en momentos cruciales.

⁶⁸ Sobre los objetivos y límites que las políticas de omisión constitucional tienen a la luz de la teoría constitucional y democrática, Cfr. HOLMES, Stephen, *Gag Rules or the politics of omission*, en ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rubne (eds.), n22, p. 19 ss.

titución, de declarar la responsabilidad de personas que infringieren el ordenamiento institucional y de controlar la observancia de la norma de clausura del dominio legal por los poderes colegisladores), lo que se explica por el fuerte control político ejercido en el nombramiento de los jueces por el liderazgo autoritario⁶⁹. La Constitución permanente sólo regiría íntegramente al término de un período transitorio que la misma contemplaba, momento en el cual se presumía se habrían dictado la totalidad de sus leyes complementarias, las que habrían llenado las omisiones constitucionales, y durante el cual la Junta de Gobierno propondría al pueblo un candidato único para ocupar la Presidencia, propuesta que sería sometida a aprobación popular mediante un plebiscito. En resumidas cuentas, la Constitución permanente constituyó una expresión incompleta de deseos para el futuro y estableció claramente una subordinación del pueblo a órganos burocrático-corporativos de origen no democrático, pero con autoridad suficiente para intervenir en la política pública⁷⁰.

La segunda, en cambio, contemplada en las denominadas *disposiciones transitorias*, regiría durante el período transitorio previsto en la misma Constitución, en el cual sólo se aplicaría parcialmente la Constitución permanente, y se extendía desde la promulgación de la misma, en marzo de 1981, hasta que entrara en funciones el Senado y la Cámara de Diputados (Disp. Decimotercera, Decimoctava y Vigésimaprimeras Transitorias). Durante el transcurso de este período la Junta de Gobierno convocaría a un plebiscito presidencial –una forma de elección presidencial no competitiva– para que la ciudadanía se pronunciara aprobando o rechazando la propuesta de candidato único formulada por la Junta de Gobierno, lo que finalmente aconteció el 5 de octubre de 1988⁷¹. En los hechos, esta Constitución transitoria fue la que reguló en gran medida el proceso político en la década de los ´80, pues entregó en el intertanto (por ocho o nueve años) la potestad ejecutiva al Presidente incumbente Gral. Pinochet (lo que incluyó la facultad para remover libremente a todos los alcaldes), la potestad legislativa y constituyente a la Junta de Gobierno (aunque la última requería de la aprobación plebiscitaria posterior de cualquier propuesta aprobada por la citada Junta,

⁶⁹ HUNEEUS, Carlos (n. 61).

⁷⁰ ARRIAGADA, Genaro, *Chile: El Sistema Político Futuro* (Santiago, Editorial Aconcagua, 1985).

⁷¹ La Disposición Vigésimos Séptima Transitoria, en su incisos 1º y 3º, no estableció una fecha exacta para la realización del plebiscito presidencial, pues sólo señaló que la Junta de Gobierno debía reunirse para acordar una propuesta de candidato –a lo menos– 90 días antes de la fecha en que cesara en su cargo el presidente que estaba en funciones y que el plebiscito debía realizarse no antes de 30 ni después de los 60 días siguientes a la propuesta. Esta fórmula, como resulta obvio, permitía convocar a plebiscito en cualquier momento durante el período transitorio.

en la cual se sentaba además un oficial subalterno del Gral. Pinochet), descartó de plano la existencia de una legislatura y partidos políticos durante la mayor parte del *interim*, estableció las normas generales para llevar a cabo el plebiscito presidencial, contempló las normas necesarias para la integración del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional, y confirió al Gral. Pinochet la facultad de declarar por sí sólo los estados de excepción constitucional de emergencia (art. 41 N° 4 CPR), de catástrofe (art. 41 N° 5 CPR), e incluso uno especial (Disp. Vigésimacuarta Transitoria CPR) en caso que se produjeran actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior, lo que le autorizaba para suspender o restringir los derechos civiles de las personas, sin perjuicio de poder declarar los restantes estados de excepción constitucional de asamblea y de sitio con acuerdo de la Junta de Gobierno.

La Constitución Política de 1980 dejó un cúmulo extensivo de materias entregadas a la regulación posterior por el legislador, especialmente en materias de garantías constitucionales, estatuto de los órganos constitucionales, instituciones y poderes previstos en ella (Banco Central, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Congreso Nacional, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, Gobierno y Administración Interior, Administración del Estado, votaciones populares y escrutinios, y partidos políticos, entre otros), las que eran necesarias para la total implementación de sus normas e instituciones⁷², razón por la cual la Constitución Política de 1980 careció en muchos aspectos de definiciones políticas precisas sobre el futuro. Esto permitió a la Junta de Gobierno corregir en el camino los errores e inadvertencias del Constituyente y establecer instituciones a la medida durante gran parte del citado período transitorio.

Asimismo, el hecho que el Gral. Pinochet ejerciera la Presidencia de la República durante este período transitorio, lo que ponía a su disposición toda la burocracia, y continuare ejerciendo la Comandancia en Jefe del Ejército (designando un oficial subalterno en representación del Ejército en la Junta de Gobierno), que ha sido tradicionalmente la rama más poderosa de las Fuerzas Armadas, le otorgó un gran ascendiente sobre los restantes miembros de la Junta de Gobierno, con la consiguiente inexistencia práctica de control legislativo sobre aquél en materias ajenas a los intereses corporativos de las distintas ramas⁷³.

⁷² BULNES ALDUNATE, LUZ, *Leyes de Base y potestad reglamentaria*, en *Revista de Derecho* VI (1982), p. 133 ss.

⁷³ Cfr. VALENZUELA, Arturo, *Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of Democracy*, en LINZ, Juan y LIPSET, Seymour Martin (n. 1), p. 158 ss.; VALENZUELA, Arturo (n. 56); VARAS, Augusto, *Crisis de legitimidad del autoritarismo y transición*

IV. EL DESENLACE DEL RÉGIMEN AUTORITARIO

La Constitución transitoria estableció un plebiscito presidencial para que la ciudadanía decidiera acerca de la propuesta de candidato único formulada por la Junta de Gobierno. Este plebiscito fue el mecanismo establecido para abordar los problemas de la sucesión en el poder y mantención del régimen sobre el tiempo, cuestiones que son de importancia crucial en todo régimen no democrático y especialmente en los de tipo autoritario.

Las razones que abonan esta afirmación son las siguientes: i) Los regímenes autoritarios son precarios y frágiles por definición, ya que la ausencia de una fuerte carga ideológica y la desmovilización política promovida, incluso entre sus seguidores, conduce a que dichos regímenes se identifiquen con el líder o grupo a cargo del poder, atando su sobrevivencia a la de aquéllos; ii) En casos de regímenes autoritarios que han practicado violaciones a los derechos humanos, el temor del liderazgo autoritario a una retribución –sea de corte penal o económico– impulsa a éste a buscar o imponer garantías unilaterales para proteger sus intereses corporativos; iii) Toda pretensión de desarrollo económico capitalista requiere de un marco normativo estable, que responda a exigencias objetivas, abstractas y universales, el cual debe definir los derechos de propiedad y su protección ante Cortes de Derecho con autoridad suficiente, materia que es de suma importancia en regímenes no democráticos por los vaivenes idiosincráticos del o de los líderes y de su entorno inmediato.

En el caso a mano, analistas han evidenciado que el auto-interés jugó un papel fundamental en ciertas definiciones políticas, pues el Gral. Pinochet deseaba gobernar el país por un período extenso de tiempo, sin reglas fijas de antemano necesariamente y sus partidarios de la corriente *neoliberal* deseaban que el nuevo orden económico-social no fuera objeto de impugnación política en tanto no se obtuvieran los frutos del mismo y que gradualmente se transitara a un régimen más institucionalizado, delimitado en el tiempo y menos idiosincrático⁷⁴.

Para abordar estos intereses en cuasi-conflicto y dado el papel central desempeñado por el Gral. Pinochet en el régimen político, el conjunto de las disposiciones de la Constitución *transitoria* apuntó a posibilitar un gobierno extenso de aquél, el cual podía extenderse dieciséis años a contar de la promulgación de la Constitución Política de 1980. Para ello, dejando de lado las ideas sobre una transición política elaboradas por el Consejo de

democrática en Chile, en DRAKE, Paul W. y JAKSIC, Iván (n. 55), p. 145 ss.; VERGARA, Pilar (n. 55); BORZUTSKY, Silvia (n. 52); HUNEEUS, Carlos (n. 61), para explicaciones –con diversos matices– sobre la consolidación del poder unipersonal del Gral. Pinochet en esos años y las luchas faccionales de grupos cercanos al liderazgo autoritario.

⁷⁴ *Ibidem*.

Estado, la Constitución *transitoria* estableció un período transitorio de 8 años de duración, encabezado por el Gral. Pinochet, durante el cual se convocaría a un plebiscito presidencial, para cuyo efecto la citada Constitución expresamente exceptuó de la prohibición de reelección inmediata al Presidente incumbente Gral. Pinochet (Disp. Decimocuarta y Vigésimaséptima Transitoria). De ser aprobada por la ciudadanía la propuesta presidencial de la Junta de Gobierno, el nuevo presidente asumiría el cargo en el año 1989 y una nueva legislatura parcialmente elegida sería inaugurada sólo 12 meses después (Disp. Vigésimo octava Transitoria). Por el contrario, de ser rechazada por la ciudadanía la propuesta presidencial de la Junta de Gobierno, el Presidente incumbente Gral. Pinochet vería prorrogado su período presidencial por un año adicional, al igual que la Junta de Gobierno, durante el cual se convocaría a una elección presidencial y general de parlamentarios (Disp. Vigésima novena Transitoria).

El plebiscito presidencial constituyó, entonces, el punto clave para la proyección inmediata y sin alteraciones del régimen autoritario. Sin embargo, sucesos acontecidos en la década de 1980 condujeron a que el plebiscito presidencial se terminare realizando en el año 1988 y en condiciones muy diferentes a las prefiguradas en el año 1980. La crisis económica de comienzos de la década, que produjo un desempleo de más de un 30% (producto de la desindustrialización progresiva vivida desde mediados de los '70), y la quiebra del sistema financiero privado acarrearón para la oposición política informal de entonces y grupos organizados de trabajadores la sensación de un desplome inmediato del régimen, lo que condujo a una reactivación de los partidos políticos tradicionales, disueltos en década del '70 por el gobierno, a una reanudada competitividad en las elecciones gremiales, en que se enfrentaron coaliciones de gobierno y de oposición, a un incremento de la represión política ante la ola de protestas sociales y a una renovada inseguridad de los partidarios del régimen acerca del desenlace del mismo. Recurriendo al pragmatismo económico y al cansancio de la ciudadanía, unido a los compromisos asumidos frente a ésta y los militares en 1980, el liderazgo autoritario logró estabilizar la economía, reanudar modestamente el crecimiento económico, vencer a quienes propiciaban elecciones libres, competitivas y pluralistas en la oposición y entre sus afines, y, cediendo a la presión del gobierno de los Estados Unidos de América, llevar adelante los actos políticos necesarios para la mayor "corrección o limpieza" de la consolidación definitiva del régimen en una democracia protegida y autoritaria, como ser, abrir los registros electorales y crear un sistema electoral público, instalar el Tribunal Calificador de Elecciones⁷⁵, autorizar la creación y regis-

⁷⁵ La instalación del Tribunal Calificador de Elecciones, previo al plebiscito presidencial, fue obra del Tribunal Constitucional y no del gobierno. El primero aplicó las

tro de los partidos políticos⁷⁶, establecer un sistema de votaciones populares y escrutinios⁷⁷, permitir el regreso al país de antiguos dirigentes de la Unidad Popular y de exiliados políticos, poner término a los estados de excepción constitucional (en especial el estado de sitio implantado en 1986) y permitir una mediana libertad de expresión, interrumpida crónicamente por actos de violencia política.

Este conjunto de acciones puede aparecer como contradictorio respecto de la naturaleza autoritaria del régimen, desde el momento en que amplió el espacio público y relajó la exclusión política. Dicha supuesta contradicción no existió, ya dichas acciones fueron manifestación de una mera liberalización –en modo alguno de una democratización– de un régimen autoritario⁷⁸, fenómeno recurrente de tiempo en tiempo en cualquiera de ellos, que sólo pretende relajar los controles e intervenciones que el régimen ejerce sobre la sociedad política y civil, sin que por ello se pretenda transformar o mutar su naturaleza eminentemente autoritaria⁷⁹.

Las ideas precedentes dejan de manifiesto la especificidad del régimen autoritario que gobernó Chile hasta inicios de 1990 y el valor instrumental que el plebiscito presidencial tenía para consolidar el proyecto político del autoritarismo. Para ello, la Junta de Gobierno propuso a la ciudadanía, en su sesión de 30 de agosto de 1988, al presidente incumbente Gral. Pinochet como candidato único para el plebiscito presidencial de ese año. Dicho plebiscito fue convocado para el 5 de octubre de 1988. En este caso, la liberalización no fue concebida por el liderazgo autoritario como el preludio de la democratización, a diferencia de lo acontecido en otros sistemas políticos,

normas de la Constitución *permanente*, las cuales señalaron que el citado Tribunal conocería de los *plebiscitos* (art. 84 CPR), y efectuó una interpretación finalista de las mismas. El gobierno, por su parte, elaboró un proyecto que hacía aplicación literal de la Constitución *transitoria*, cuyas disposiciones contemplaron la instalación del Tribunal Calificador de Elecciones sólo con motivo de la primera elección general parlamentaria, que forzosamente debía acontecer con posterioridad al plebiscito presidencial (Disp. Décimoprimer Transitoria). Sobre este fallo, Cfr. HUNEEUS, Carlos (n. 61).

⁷⁶ Aunque *sanitizado* debido a la proscripción constitucional previa de partidos y movimientos políticos de orientación marxista, como ser, el Movimiento Democrático Popular, por el Tribunal Constitucional.

⁷⁷ El Tribunal Constitucional resolvió que la gratuidad de la propaganda política televisiva se ajustaba a la constitución, no obstante una presentación en sentido contrario presentada por estación de televisión privada. Cfr. HUNEEUS, Carlos (n. 61).

⁷⁸ Algo similar aconteció con el fallido proceso de *apertura* llevado a cabo por el Ministro de Interior Sr. Sergio O. Jarpa en 1983, el cual terminó rápida y trágicamente.

⁷⁹ Con todo, en ciertos casos calificados la liberalización puede ser el preludio de una democratización de régimen autoritario, especialmente cuando la transición a la democracia tiene lugar por desplome o derrota de aquél (v. gr. Grecia 1974 y Argentina en 1983).

sino como el prelude de una “democracia tutelada”. Por el contrario, para la oposición política del autoritarismo, la liberalización ocasional brindó la oportunidad para participar en el proceso plebiscitario y enfrentar en mejores condiciones al régimen autoritario, derrotándolo electoralmente.

V. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1989

El plebiscito presidencial de 5 de octubre de 1988 se llevó a cabo en condiciones de transparencia, no así en condiciones de igualdad dada la enorme disparidad de recursos a disposición de los partidarios del “Sí”, a favor de la continuidad del Gral. Pinochet, y del “No”, a favor de la no continuidad de aquél y la celebración de elecciones generales un año después. Los resultados finales arrojaron un 54,7% a favor de la opción “No” y un 43% a favor de la opción “Sí”. Con todo, la derrota plebiscitaria del autoritarismo constituyó sólo una derrota política para su liderazgo, especialmente para sus afines más incondicionales del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) y del Ejército, y para las corrientes más radicalizadas de la oposición no democrática (v. gr., el partido comunista)⁸⁰, pero no fue significativa de una crisis sistémica del régimen, toda vez que su liderazgo conservaba en principio la autoridad suficiente para controlar el proceso de transferencia del poder a sus sucesores –civiles y de la oposición– mediante la aplicación de las disposiciones de la Constitución *transitoria*.

Con todo, fruto de la victoria electoral, la oposición democrática exigió iniciar negociaciones políticas para modificar las instituciones más antidemocráticas de la Constitución. Estas últimas daban lugar a los denominados “enclaves autoritarios”⁸¹, cuya sola existencia dificultaba una eventual transición democrática y amenazaba con una reversión desde la democracia al régimen autoritario, lo que requería su remoción, aminoración o conversión, según el caso⁸².

La exigencia de negociaciones políticas fue aceptada por el liderazgo autoritario luego de una primera negativa, básicamente porque percibió en esto una “ventana de oportunidad” para reducir el profundo autoritarismo

⁸⁰ GARRETÓN, Manuel Antonio, *La Posibilidad Democrática de Chile* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989)

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Corresponde a Garretón el mérito de haber acuñado esta expresión (“enclaves”) y al efecto señaló que existían tres tipos de “enclaves autoritarios”, a saber, institucional, actoral y simbólico, representados por las instituciones de la propia Constitución Política de 1980 (cuya percepción hemos delineado más arriba), por los actores sociales y políticos partidarios del autoritarismo (los militares, los empresarios y la derecha política) y la violación a los derechos humanos acontecidas bajo el régimen autoritario, respectivamente, para cada uno de los cuales propuso estrategias precisas. Cfr. *Ibidem*, p. 51.

de la misma ante el espectro cierto de que sus afines serían la oposición del próximo gobierno que se elegiría en 1989. En otras palabras, la negociación política de las reformas constitucionales, que se llevó a cabo en el primer semestre de 1989, fue inspirada por el mayor auto-interés de las partes involucradas, que persiguieron mediante ella mejorar su situación futura.

La oposición democrática, por una parte, deseaba flexibilizar los mecanismos de reforma constitucional, establecer un mayor equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, extender la protección a los derechos humanos contemplados en tratados internacionales ratificados por gobierno y que se encontraran vigentes, eliminar la proscripción constitucional de partidos, organizaciones y movimientos de inspiración marxista, garantizar el pluralismo político, democratizar los gobiernos regionales y locales, y disminuir el nivel de la eventual intervención militar en el sistema político; el gobierno, por su parte, deseaba resguardar las instituciones de la Constitución Política de una reforma demasiado extensa y proteger los intereses de sus aliados en la derecha y los intereses corporativos de los militares, para lo cual persiguió la modificación del procedimiento legislativo, elevando los quórum para la aprobación de ciertas leyes, la mantención del estatuto de las Fuerzas Armadas, del Consejo de Seguridad Nacional y de los gobiernos regionales y locales de corte funcional-corporativos, y la modificación del procedimiento de reforma de la Constitución.

En definitiva, las reformas acordadas –54 en total⁸³ – respondieron a los intereses de las partes involucradas, aunque no puede negarse –en retrospectiva– que tuvieron consecuencias más gravosas para la capacidad del futuro gobierno democrático de elaborar política pública, como se desprende de la somera lectura de algunas de las mismas, indicadas a continuación bajo las letras (b), (c) y (d), que denotan su carácter antimayoritario:

1. *Reformas relativas a derechos civiles y políticos:*

i) Se estableció el deber de todos los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por la Constitución, y aquellos contemplados en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encontraran vigentes (art. 5° inc. 2° CPR).

ii) Se eliminó la proscripción constitucional de ciertas doctrinas, organizaciones, partidos y movimientos de inspiración marxista y otros de carácter totalitario, cuya aplicación práctica había sido arduamente criticada por inefectiva y por involucrar la creación de ilícitos de opinión y no de acción

⁸³ Ley N° 18.525, publicada en el Diario Oficial de 17 de agosto de 1989.

(art. 8º y 82 Nº 8 CPR)⁸⁴.

iii) Se perfeccionó la norma que establecía sanciones aplicables a los condenados por delitos terroristas (art. 9 inc. 2º CPR).

iv) Se eliminó la referencia que la Constitución hacía a los tribunales contencioso-administrativos (art. 38 inc. 2º CPR), con lo cual se abrió la posibilidad de reclamar en contra de los actos de la administración del Estado ante los tribunales ordinarios de justicia.

v) Se eliminó la incompatibilidad general entre los cargos directivos en organismos gremiales y la militancia en algún partido político (art. 23 inc. 1º), atendida su ineficacia en términos prácticos.

vi) Se limitaron las facultades del Ejecutivo para afectar el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales durante los estados de excepción constitucional, en especial durante el estado de sitio y de emergencia (se eliminó la figura del “exilio” administrativo) y se fortalecieron las facultades de los tribunales de justicia en estos estados.

2. Reformas relativas al sistema democrático y autoridad de actores burocrático-corporativos:

i) Se redujo el período presidencial de 8 a 4 años para efectos de la primera elección presidencial a celebrarse en el año 1989 (Disp. Trigésima Transitoria), con lo cual la oposición democrática aceptó reducir voluntariamente su primer gobierno a cambio de las reformas.

ii) Se aseguró a nivel constitucional el pluralismo político democrático, resguardado por el Tribunal Constitucional, y se estableció un estatuto de los partidos políticos (art. 19 Nº 15 CPR).

iii) Se acordó que una ley orgánica constitucional regulará el estatuto de las Fuerzas Armadas y de Orden, el que comprenderá su política de nombramientos, promociones, previsional, presupuestaria, mando, sucesión en el mando y carrera profesional, lo que alejó la posibilidad de la subordinación política de las mismas por el futuro gobierno democrático (art. 94 CPR).

iv) Se modificó la composición del Consejo de Seguridad Nacional, hasta entonces de composición mayoritaria uniformada, al incorporar entre sus miembros permanentes al Contralor General de República, de manera que existiere paridad entre miembros civiles y uniformados (art. 95 inc. 1º CPR)⁸⁵.

⁸⁴ Por una omisión no se derogó el art. 49 Nº 8 CPR, a que se remitía el art. 82 Nº 8 CPR.

⁸⁵ No queda claro qué efecto pueda tener esta reforma dada la independencia e inamovilidad del Contralor General de la República. De hecho la paridad puede fácilmente romperse en caso de designarse Contralor General de la República a un parti-

v) Se *aminoró* la facultad del Consejo de Seguridad Nacional para intervenir en materias de política pública, al facultársele para “*hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional*” (art. 96 inc. 1º b) CPR)⁸⁶.

3. Reformas relativas al proceso legislativo:

i) Se eliminó la posibilidad que el Presidente de la República disolviera la Cámara de Diputados (art. 32 N° 5 CPR).

ii) Se aumentó el número de senadores elegidos por votación popular directa de 26 a 38, como una forma de contrapesar la influencia de los senadores incorporados y designados (art. 45 inc. 1º CPR).

iii) Se modificó el sistema para proveer las vacancias de diputados y senadores elegidos por votación directa, de manera de proveer dichos cargos con el compañero de la lista electoral respectivo y, en su defecto, de no ser aplicable dicha regla y faltar más de dos años para completar el período respectivo de quien cesó en el cargo, por la cámara respectiva a propuesta en terna del partido respectivo (art. 47 inc. 3º CPR).

iv) Se eliminó la prohibición impuesta al Senado y sus órganos internos de fiscalizar los actos del gobierno y de las entidades que él dependieren, la cual era contraria a la práctica legislativa chilena y de dudosa aplicación práctica (art. 49 inc. final CPR).

v) Se disminuyó el quórum de aprobación de las leyes orgánicas constitucionales, que comprendían parte de las materias vitales que definían la democracia autoritaria y protegida, desde 3/5 (60%) a 4/7 (57%) de los diputados y senadores en ejercicio (art. 63 CPR).

vi) Se aumentó el quórum de aprobación en general de un proyecto de ley de iniciativa del Ejecutivo, por parte de la segunda cámara, cuando hubiere sido rechazado por la cámara de origen, desde simple mayoría de los miembros presentes requerida por el art. 63 CPR a 2/3 (66%) de los miembros presentes⁸⁷.

dario del régimen autoritario. Sin perjuicio de lo anterior, es del caso recordar que no forma parte de él el Presidente de la Cámara de Diputados, con lo cual en el mejor de los casos sólo dos de sus ocho miembros pueden gozar legitimidad democrática.

⁸⁶ La norma anterior le facultaba para “representar” dicha opinión a “cualquier autoridad establecida por la Constitución”. Con todo, a pesar de la reforma de 1989, se mantuvo el papel de las Fuerzas Armadas y de Orden de “garantes del orden institucional de la República”, cuyo alcance es difuso y controvertido.

⁸⁷ Resulta curioso constatar que la oposición democrática no haya advertido que esta reforma, al igual que las de los Arts. 68, 116 y 117 CPR, hipotecaban su futura capacidad de elaborar política pública, al encontrarse legislados desde 26 de mayo de

vii) Se dificultó la aprobación de adiciones o modificaciones introducidos en segundo trámite constitucional por la cámara revisora a los proyectos de ley, al modificarse los quórum para la insistencia del Ejecutivo respecto de los proyectos aprobados por la cámara revisora, en caso que alguna de las cámaras rechazare la proposición de una comisión mixta o ésta no arribare a acuerdo (art. 68 inc. 2º CPR).

4. *Reformas relativas a enmiendas a la Constitución:*

i) Se simplificó en apariencia el procedimiento de reforma a la Constitución Política de 1980, al substituirse la necesidad de contar con dos congresos sucesivos para aprobar las reformas a los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), VII (“Tribunal Constitucional”), X (“Fuerzas Armadas”) y XI (“Consejo de Seguridad Nacional”), a los que se agregaron los capítulos III (“Derechos y Deberes Constitucionales”) y XIV (“Reforma de la Constitución”), por una mayoría de 2/3 (66%) de los diputados y senadores en ejercicio (art. 116 inc. 2º CPR), reforma que tuvo –entre otros– el efecto de alejar el riesgo de desmantelamiento de la Constitución mediante la reforma del procedimiento de reforma. El resto de la Constitución sería reformable mediante el quórum general de 3/5 (60%) de los diputados y senadores en ejercicio (art. 116 inc. 2º CPR).

ii) Se redujo el quórum para que el Congreso Nacional insistiere en un proyecto de reforma constitucional aprobado por él y rechazado totalmente por el Ejecutivo, de 3/4 (75%) a 2/3 (66%) de los diputados y senadores en ejercicio (art. 117 inc. 4º CPR). En contraposición, se aumentó el quórum para que el Congreso Nacional aprobare las observaciones del Ejecutivo, en el caso de un rechazo parcial por éste de un proyecto de reforma aprobado por el Congreso Pleno, de mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio (50,1%) a 3/5 (60%) o 2/3 (66%) de los diputados o senadores en ejercicio, dependiendo de los capítulos en cuestión.

Las reformas acordadas por una comisión técnica conjunta que representó los intereses del gobierno, de la oposición y del partido Renovación Nacional⁸⁸, fueron aprobadas por la Junta de Gobierno y sometidas a apro-

1989 (ley N° 18.799) los distintos distritos electorales para la elección de la Cámara de Diputados y el sistema de pactos electorales a que podían acogerse las diversas listas de partidos que compitiesen en la elección respectiva. Esto fue confirmado por la reforma de 30 de agosto de 1989 (ley N° 18.828) a la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios (ley N° 18.700), que fijó en dos el número máximo de candidatos que cada partido o pacto electoral podía presentar por circunscripción senatorial o distrito electoral.

⁸⁸ El partido Unión Demócrata Independiente (UDI) rechazó de plano la posibilidad de reformar la Constitución, a la espera de ver la reacción del gobierno, razón por la cual no fue considerada en esta negociación.

bación plebiscitaria de la ciudadanía, la que las aprobó por alrededor del 80% del voto popular.

VI. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Estas reformas constitucionales marcan el inicio del proceso de transición desde el régimen autoritario a un gobierno democrático, como la posterior transferencia del poder a las autoridades civiles popularmente elegidas lo demostró. Ellas tuvieron un significado funcional a los intereses de ambas partes. Para la oposición democrática las reformas representaron su compromiso de competir conforme a un nuevo marco normativo *consensuado*, que tomaba como base la Constitución permanente, para pretender su reforma democrática desde adentro. Para el régimen autoritario ellas representaron la posibilidad de obtener una dosis extra de legitimación popular a su proyecto político y resguardar a sus afines, sin por ello comprometerse deliberadamente a democratizarlo; sin embargo, el solo hecho de haber entrado en negociaciones con la oposición democrática fue significativo de una pérdida parcial del control sobre el proceso de transferencia del poder.

Para analizar este momento es útil tener presente que, según Przeworzki, “la democracia no puede ser un resultado de un compromiso substantivo, pero puede ser el resultado de un compromiso institucional”⁸⁹, y que “...la democracia puede ser establecida sólo si existen instituciones que harían improbable que el proceso competitivo pudiera resultar en resultados altamente adversos a los intereses de cualquiera dada la distribución de recursos económicos, ideológicos, organizaciones y otros relevantes”⁹⁰. Lo anterior permite entender la relativa racionalidad que hay detrás de ciertos compromisos para competir en procesos electivos competitivos, en los que sólo existe compromiso sobre las reglas del juego, pero no sobre el contenido de la política pública resultante, por la lógica imposibilidad de acuerdo entre las partes. Con todo, este precario compromiso es garantía suficiente frente a la incertidumbre del proceso democrático en situaciones transicionales y determina a las elites autoritarias para entrar en el juego democrático, sin perjuicio de demandar garantías adicionales en ocasiones. Esta idea se expresa en la siguiente afirmación. “Dada una determinada distribución de recursos económicos, organizacionales e ideológicos, las instituciones determinan las probabilidades previas que intereses particulares serán realizados hasta un grado definido y en una específica manera”⁹¹.

⁸⁹ PRZEWORZKI, Adam (n. 23), p. 64.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 66.

⁹¹ *Ibidem*, p. 67. Przeworzki concluye que “las fuerzas políticas en conflicto llegan a acuerdo sobre un sistema institucional en particular si este sistema protege mejor sus intereses y valores que las alternativas disponibles. Y sólo los sistemas institucionales

Así planteadas las cosas, cabe preguntarse qué tipo de transición fue la resultante en el tiempo en Chile. Al respecto, O'Donnell observa que la *performance* previa de un régimen autoritario marca la forma en que los militares se retiran de la política activa y determina el curso de los eventos de la transición; así, según este autor, regímenes autoritarios que practicaron sobre el tiempo políticas de terror masivo contra su propia población, destruyeron su sistema económico o incurrieron en actos de agresión exterior o irredentismo, terminaron por alienar a sus propios partidarios, lo que ocasionó su colapso o implosión interna (piénsese en la Grecia de los coroneles en 1974 y el régimen autoritario argentino derrotado en el Atlántico Sur en 1982; la excepción la constituye Uruguay en 1984), sin que sus elites pudieran controlar la transferencia del poder a las nuevas elites democráticas ni impedir que sus partidarios sufrieran retribución mediante juicios altamente publicitados. Dichos sistemas políticos experimentaron una rápida desmilitarización –con la consiguiente alienación de los militares respecto del sistema democrático en un primer momento– y las elites democráticas fueron autónomas para elaborar política pública. Por el contrario, según el mismo autor, regímenes autoritarios que practicaron sobre el tiempo una represión selectiva de sus opositores y fueron relativamente exitosos económicamente (los regímenes de Brasil, Ecuador y Chile; el caso especial lo constituye España), dieron origen a una elite económica moderna y a una clase media relativamente próspera que les sirvió de sólido electorado en el futuro, no experimentaron el súbito desprestigio de sus afines (civiles y militares) y pudieron controlar –con mayor o menor éxito– el proceso de transferencia del poder a las elites democráticas⁹².

Esta distinción no es inocua por cuanto en las transiciones del primer tipo –aunque más traumáticas– la democratización del régimen previo suele ser más extensa en ámbito, fruto precisamente del desplome del mismo⁹³⁹⁴, mientras que las transiciones del segundo tipo suelen ser el resultado de

que hacen difíciles los cambios sociales y económicos radicales protegen los intereses y valores en conflicto”. Cfr. PRZEWORZKI, Adam (n. 39), p. 126.

⁹² Sobre las ideas expresadas en este párrafo, Cfr. O'DONNELL, Guillermo (n. 37), p. 24 ss.

⁹³ *Ibidem*. Esta afirmación no se extiende a su eficacia gubernativa, que suele ser afectada por la profundidad de los problemas heredados del autoritarismo, como ser, las violaciones de derechos humanos, reducido crecimiento económico, deuda externa abrumadora, entre otros.

⁹⁴ Whitehead presenta una perspectiva comparada sobre la imposición americana de la democracia a sistemas y regímenes no democráticos, algunas de cuyas reflexiones son de particular interés a regímenes no democráticos modernos. Cfr. WHITEHEAD, Laurence, *The Imposition of Democracy*, en LOWENTHAL, Abraham F. (ed.), *Exporting Democracy The United States and Latin America* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991), p. 234 ss.

una serie de juegos tácticos entre las elites concernidas⁹⁵, toman mayor tiempo (piénsese en la larga transición brasileña iniciada a mediados de los ´70 y concluida en 1985, con la elección de José Sarney; la excepción obvia es España), las previas elites autoritarias reciben garantías respecto de eventual retribución futura y la capacidad de vetar –si no gestionar derechamente– iniciativas de política pública (piénsese en las garantías que obtuvieron los militares brasileños en materia de defensa y de industria nuclear)⁹⁶, razón por la cual en estos casos la transición se desarrolla mediante una serie de negociaciones, pactos o acuerdos (incluso implícitos) sobre el tiempo⁹⁷.

Precisamente, la existencia de estas situaciones ha permitido efectuar algunas distinciones en materia de transiciones. Así, elaborando a partir de la experiencia de la tercera ola democratizadora, Mainwaring⁹⁸ ha propuesto una tipología tripartita de transiciones consistente en: i) Transiciones mediante transacción: en ellas el régimen autoritario decide abrir el sistema político debido a que los costos de permanecer en el poder incrementan, mientras que los costos de democratizar decrecen, habiendo sido la idea inicial de los instauradores del régimen intervenir en una situación de crisis y restaurar la democracia después de un breve interludio; ii) Transiciones mediante liberación⁹⁹: tienen lugar en situaciones de debilidad de un régimen autoritario, el cual conserva sin embargo importantes recursos de poder para dictar los términos cruciales de la transición; iii) Transiciones mediante derrota: tienen lugar en situaciones de colapso del régimen autoritario¹⁰⁰.

Basados en lo anterior, podría resultar inconcuso que la transición iniciada en 1989 correspondió en gran medida a una transición mediante “pactos” o “transacción”, dada la fortaleza del régimen autoritario, la adherencia instrumental de la oposición democrática a las reglas del juego por él planteada y la derrota de las posiciones más extremas de ambas partes. Con todo, la conclusión precedente es correcta sólo en principio y formalmente,

⁹⁵ PRZEWORZKI, Adam (n. 39).

⁹⁶ STEPAN, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and The Southern Cone* (Princeton, Princeton University Press, 1988)

⁹⁷ O´DONNELL, Guillermo (n. 92).

⁹⁸ La tipología que se presenta corresponde a una traducción libre del autor de este artículo.

⁹⁹ En lo sucesivo hemos traducido por “liberación” la expresión inglesa “*extrication*”, que es la que se emplea en los textos para aludir a la situación en que las elites/liderazgo autoritarias debilitadas políticamente se convierten en prisioneras de sus propias instituciones, por lo que promueven una política deliberada para su alejamiento del poder, manejando aspectos cruciales de la transferencia, aunque sin recibir garantías extensivas.

¹⁰⁰ Mainwaring acuñó esta clasificación debido a la implausibilidad de aplicar la antigua distinción reforma/ruptura a la mayoría de los casos de Latinoamérica. Cfr. MAINWARING, Scott (n. 7), p. 323.

ya que la clasificación en que se basa no considera la dimensión *actitudinal* de las elites autoritarias con respecto a la democratización, lo que es de vital importancia para estudiar los prospectos del desarrollo del futuro régimen democrático y su consolidación. De no atender a esta dimensión, el analista corre el riesgo de colocar en la misma categoría a las transiciones española, ecuatoriana, brasileña y chilena, cuyas dinámicas y resultados no son similares en todos los aspectos, incurriendo en una suerte de “ensanchamiento conceptual” al analizar la transición a la democracia¹⁰¹.

En el caso chileno existe abundante evidencia que la actitud de las elites y del liderazgo autoritario hacia un nuevo régimen democrático era de profunda desconfianza y en algunos casos de rechazo. Manifestaciones de lo anterior fueron un gran número de iniciativas políticas llevadas a cabo en los últimos tiempos del régimen autoritario (especialmente luego del plebiscito presidencial de 1988), con el objeto de reducir la capacidad gubernativa y estatal a disposición del futuro gobierno democrático en materias de política económica, al profundizar la transferencia a privados de empresas públicas y rigidizar el sistema económico neoliberal mediante ulteriores salvaguardias^{102 103}, y en materias político-administrativas¹⁰⁴, al readecuar la estructura orgánica de

¹⁰¹ Sartori nos dice que el “ensanchamiento conceptual” (*conceptual stretching*) es una de las fuentes para producir académicamente el tan conocido “gato-perro”, lo que acontece cuando los conceptos se estiran hasta un punto en que comprende todas los fenómenos o especies analizables y no excluye ninguno. Cfr. SARTORI, Giovanni, *Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method*, en DOGAN, Mattei y KAZANCIGIL, Ali, *Comparing Nations* (Oxford, Blackwell Publishers, 1994), p. 14 ss.

¹⁰² Véase la ley N° 18.971, publicada en el Diario Oficial de 10 de marzo de 1990, originalmente parte de la ley del Estado empresario, que estableció un recurso especial (denominado por la doctrina recurso de amparo económico), para denunciar las infracciones a la garantía constitucional del derecho a desarrollar cualquiera actividad económica (art. 19 N° 21 CPR), lo que jurisprudencialmente se ha extendido a la exigencia de ley de quórum calificado previa para que el Estado participe o desarrolle actividades empresariales. Otro caso en punto fue la ley N° 18.840, publicada en el Diario Oficial de 10 de octubre de 1989, ley orgánica constitucional del Banco Central, que fue retardada durante todo el período transitorio previsto en la constitución transitoria, con el objeto de no entorpecer el manejo de la economía por el régimen autoritario.

¹⁰³ Huneeus proporciona una útil caracterización de la cosmovisión neoliberal respecto de la vida política. Cfr. HUNEEUS, Carlos, *Las perspectivas de desarrollo de la democracia* (Santiago, conferencia inédita, Centro de Estudios de Desarrollo, 2001).

¹⁰⁴ Las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y de Orden dejaron casi por completo estos servicios armadas fuera del control civil, en materias de nombramientos, promociones, retiros, presupuesto y doctrina militar. Una de las iniciativas que no prosperó contemplaba la creación de una Junta de Comandantes en Jefe, la cual fue

gran parte de la administración del Estado, a la gran mayoría de cuyos integrantes –designados por el régimen autoritario– se había otorgado previamente inamovilidad funcionaria¹⁰⁵, al modificar la ley de votaciones populares y escrutinios limitando a dos el número de candidatos que cada partido o pacto electoral podía presentar por circunscripción senatorial o distrito electoral, al manipular el presupuesto nacional aumentando el gasto público con el déficit resultante que tuvo que ser enfrentado por el nuevo gobierno democrático, al prohibir legalmente a la legislatura que fuere democráticamente elegida de acusar constitucionalmente a funcionarios del régimen autoritario por hechos acontecidos antes de su instalación¹⁰⁶, entre otros¹⁰⁷.

Valenzuela¹⁰⁸ consideró lo anterior al combinar en una matriz las modalidades de la transición y las actitudes de las elites autoritarias respecto a la democratización, lo que le ha permitido distinguir nueve variantes en materia de transición a la democracia, las que en una versión simplificada presentamos a continuación:

a) Colapso, derrota o retiro¹⁰⁹ / Favorecimiento de completa democratización (Checoslovaquia 1989).

b) Colapso, derrota o retiro/Preferencia por régimen autoritario liberalizado, pero aceptarán democratización (Argentina 1983 y Colombia 1958).

c) Colapso, derrota o retiro/Oposición a democratización (Grecia 1974, Portugal 1975, Alemania y Japón 1945, Italia 1945 y Rumania 1989).

d) Liberación¹¹⁰ /Favorecimiento de completa democratización (Alemania del Este 1989, Perú 1980 y Brasil 1945).

rechazada tanto por la oposición democrática como por los sectores más liberales de los afines del régimen autoritario.

¹⁰⁵ En lo que constituye un despropósito, se otorgó inamovilidad incluso a las secretarías de la Presidencia de la República, con el consiguiente problema para el nuevo gobierno democrático.

¹⁰⁶ El art. 3º Transitorio de la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, publicada en el Diario Oficial de 5 de febrero de 1990, preceptúa: “De acuerdo con lo previsto en el artículo 19, N° 3º, inciso cuarto, y en la disposición vigésima primera transitoria, letra b) de la Constitución Política, las acusaciones a que se refiere el artículo 48, N° 2), de la Constitución, sólo podrán formularse con motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990”.

¹⁰⁷ GARRETÓN, Manuel Antonio (n. 80); HUNEEUS, Carlos (n. 61); HUNEEUS, Carlos, *Los Cambios Institucionales al Sistema Económico durante la Transición a la Democracia en Chile*, en *Revista de Ciencia Política* XX (2000), 2, p. 103 ss.

¹⁰⁸ La tipología que se presenta más abajo corresponde también a una traducción libre del autor de este artículo. Cfr. VALENZUELA, J. Samuel (n. 26), p. 77.

¹⁰⁹ Valenzuela considera que esta modalidad se presenta cuando las “reglas del régimen autoritario son abandonadas y los gobernantes no pueden u optan por no negociar las condiciones para dejar el poder”. *Ibidem*.

¹¹⁰ Valenzuela considera que esta modalidad se presenta cuando las “reglas del

e) Liberación/Preferencia por régimen autoritario liberalizado, pero aceptarán democratización (Venezuela 1958 y Argentina 1983).

f) Liberación/ Oposición a democratización (Uruguay 1985).

g) Reforma¹¹¹/Favorecimiento de completa democratización (España 1975 - 76 y Hungría 1989).

h) Reforma / Preferencia por régimen autoritario liberalizado, pero aceptarán democratización (Polonia 1989, Brasil 1980 y Corea del Sur 1987).

i) Reforma / Oposición a democratización (Chile 1990).

La tipología precedente resulta de utilidad para incorporar en nuestro análisis las limitaciones a la capacidad gubernativa y estatal del nuevo gobierno democrático, impuestas y, en otros casos, consensuadas, por el liderazgo autoritario con la oposición democrática. En tal sentido, si bien es cierto que nuestra transición a la democracia fue por vía de reforma, lo que supone pactos o acuerdos con el régimen autoritario, no es menos cierto que las actitudes del liderazgo autoritario respecto de la democratización del sistema político fueron francamente negativas y de rechazo, lo que se puede explicar por el relativamente alto nivel de apoyo político que éste gozó en sus postrimerías (alrededor de 30 - 40%) y la desconfianza exhibida respecto de la competencia de las nuevas elites democráticas. Basados en lo anterior, Linz y Stepan han caracterizado nuestra transición como “una transición extremadamente constreñida y la más “democráticamente” desleal transferencia del poder” en una perspectiva comparada¹¹².

Este tipo de transición a la democracia ha determinado una o más de las coyunturas que han incidido en el curso posterior del desarrollo y la consolidación de un régimen democrático en nuestro país¹¹³.

VII. EL DESARROLLO Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN CHILE

El 11 de marzo de 1990 asumió la Presidencia de la República don Patricio Aylwin A., vencedor en las elecciones presidenciales del año anterior, quien había sido el vocero de la Concertación de Partidos por el No y posterior-

régimen autoritario son abandonadas, pero los gobernantes negocian para dejar el poder”. *Ibidem*.

¹¹¹ Valenzuela considera que esta modalidad se presenta cuando la “transición ocurre sin que se quiebren las reglas del viejo régimen”. *Ibidem*.

¹¹² LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21), p. 206.

¹¹³ Linz y Stepan han incorporado desde hace un tiempo estas ideas a su agenda de investigación, al establecer un marco teórico para estudiar los desafíos de la transición y consolidación democrática, el cual se basa en: i) La mayor o menor solución al problema de la “estatalidad” y nacionalismo; ii) Las implicancias del tipo de régimen no democrático previo; iii) La forma en que operan los actores y los contextos, domés-

mente candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, y lo mismo hicieron los nuevos miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, iniciando el reciente período post-autoritario de nuestra historia política.

La Concertación de Partidos por la Democracia obtuvo mayoría de votos en las elecciones parlamentarias de 1989, la que se tradujo en una mayoría de asientos en la Cámara de Diputados, no así en el Senado en el que los partidarios del régimen autoritario –la nueva oposición– lograron mayoría de asientos debido a la existencia de los senadores designados, todos los cuales fueron nombrados a fines del régimen autoritario. Esta situación no ha variado sustancialmente en sucesivas elecciones hasta la fecha, especialmente por la controversial ley electoral que exige a una lista electoral doblar a su contendora más cercana para obtener los dos asientos del distrito o circunscripción¹¹⁴. La brecha existente en el Senado se ha acortado –sin ser revertida– en los últimos años, por haber ejercido los presidentes incumbentes de la Concertación de Partidos por la Democracia la facultad de designar a dos de los senadores designados, al haber sido elegido por la Corte Suprema un ex Contralor General de la República perteneciente al mismo bloque político y al haber decidido incorporarse al Senado un ex-Presidente de la República del mismo bloque, pero esto no ha significado que las administraciones sucesivas del bloque oficialista hayan contado con las mayorías necesarias para remover los “enclaves autoritarios” institucionales pre-existentes.

Como se ha expresado más arriba, la oposición democrática al régimen autoritario asumió el compromiso de competir lealmente en las elecciones generales de 1989 conforme al marco jurídico consensuado con aquél, lo que se tradujo en una decisión de perseguir desde adentro la reforma de las instituciones heredadas. Consecuentemente, la Concertación de Partidos por la Democracia ha tenido hasta la fecha un ambicioso programa de reformas constitucionales para eliminar o reformar dichos “enclaves” y las segundas lecturas que los mismos evocan. El objetivo final declarado es y ha sido aproximar el régimen político a una democracia poliárquica.

Para entender y evaluar el curso de los acontecimientos posteriores, resulta pertinente acudir a la tipología de elaboración de fórmulas constitucionales para una transición elaborada por Juan Linz y Alfred Stepan. Estos autores distinguen –entre muchas posibles variaciones– seis diferentes fórmulas, a saber: i) Retención de una constitución creada por un régimen no democrático con dominios reservados y difíciles procedimientos de reforma

ticos e internacionales, presentes al momento de la transición. Cfr. LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21).

¹¹⁴ Véase el art. 109 bis inc. 1º y 2º de la ley N° 18.700.

(caso de Chile en 1990); ii) La retención de una constitución de “papel” que tiene inesperadas consecuencias desestabilizantes y paralizantes cuando es usada bajo condiciones más competitivas electoralmente (caso de Rusia en 1991 - 1993); iii) La creación por un gobierno provisional de una constitución con algunos poderes no democráticos *de jure* (caso de Portugal en 1976); iv) El uso de la constitución creada bajo circunstancias altamente restringidas que reflejan del poder *de facto* de instituciones y fuerzas no democráticas (Brasil en 1988); v) La restauración de una constitución democrática previa (caso de Argentina en 1983); vi) La elaboración libre y consensual de una constitución (caso de España en 1978)¹¹⁵. Refiriéndose a la primera fórmula estos autores señalan algunas ideas pertinentes a nuestro análisis: “...Estas condiciones confinantes pueden ser el precio que el régimen no democrático saliente es capaz de extraer para entregar el control formal del aparato estatal. Sin embargo, si esta constitución de jure contiene “dominios reservados” no democráticos sobre los cuales los detentadores no democráticos del poder salientes insistieron, entonces la transición de acuerdo a nuestra definición no puede estimarse completa sino hasta que estos poderes sean removidos. Si la constitución tiene muy difíciles procedimientos de enmienda esto complicará aún más el proceso de transición y consolidación democrática”¹¹⁶.

Basados en lo anterior, no es aventurado afirmar que el récord del gobierno democrático, en materia de desarrollo y consolidación de un régimen democrático en Chile, ha sido mezclado, por una parte, debido a que aún persisten algunos de los “enclaves autoritarios” más característicos del régimen autoritario, y por otra parte, debido a que se han reasentado rápidamente algunas de las instituciones más distintivas de la democracia poliárquica previa a 1973, de larga data en la tradición democrática chilena (los casos más patentes son los de la re-inauguración de una legislatura bicameral, el respeto escrupuloso del proceso legislativo y la estabilidad de las identificaciones partidistas), con los consiguientes efectos.

La Constitución Política de 1980 durante este período ha experimentado catorce reformas, la mayoría de las cuales –con la excepción de la democratización de los gobiernos regionales y locales, la reforma sobre libertad de expresión y la eliminación de ciertas prerrogativas de la justicia militar– han

¹¹⁵ LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 21), p. 82 ss. Cabe señalar que las fórmulas i) a ii) corresponden a la frase descriptiva inicial de los párrafos respectivos y su enunciado también corresponde a una traducción libre del autor de este artículo.

¹¹⁶ *Ibidem*. Con todo, recordemos que nuestro punto de vista para definir una transición a la democracia es ligeramente distinto al de Linz y Stepan, quienes en nuestro concepto incluyen aspectos propios del desarrollo del régimen democrático en su definición, lo que para nosotros constituye un momento conceptualmente distinto.

consistido en meros ajustes institucionales para enfrentar situaciones especiales o coyunturas electorales¹¹⁷, que no han alterado sustancialmente la arquitectura fundamental de aquéllas, por no contar las sucesivas administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia con los votos necesarios en el Senado para concluir su democratización¹¹⁸.

En tal sentido, una evaluación de la situación no puede negar que se encuentran aún pendientes las reformas necesarias para asegurar el cumplimiento de las condiciones i), ii), vi) y vii), mencionadas por Dahl, Schmitter y Karl como propias de una poliarquía¹¹⁹, toda vez que las autoridades popularmente elegidas no cuentan con la autonomía suficiente para hacer política pública en ciertos ámbitos, los que se encuentran más allá de las atribuciones de dichas autoridades¹²⁰, y persisten exclusiones políticas para efectos de competencia electoral en forma indirecta tanto en virtud del sistema electoral binominal como en virtud de la no transparencia del sistema de financiamiento de los partidos y movimientos políticos (el llamado “dinero político”), con la consiguiente distorsión de la voluntad de la ciudadanía. En otras palabras, se ha transitado a una forma de gobierno democrático estable, que cuenta con cierta institucionalización en sus procesos, pero

¹¹⁷ Véase la ley N° 19.055, de 1° de abril de 1991, sobre terrorismo; ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991, sobre reforma regional y municipal; ley N° 19.295, de 4 de marzo de 1994, sobre término presidencial; ley N° 19.448, de 20 de febrero de 1996, sobre ajustes a la reforma regional y municipal; ley N° 19.519, de 16 de septiembre de 1997, sobre materias parlamentarias, reforma judicial y Ministerio Público; ley N° 19.526, de 17 de noviembre de 1997, sobre materias de administración del Estado; ley N° 19.541, de 22 de diciembre de 1997, sobre reforma judicial; ley N° 19.597, de 14 de enero de 1999, sobre reforma judicial; ley N° 611, de 16 de junio de 1999, sobre igualdad de derechos entre hombres y mujeres; ley N° 19.634, de 2 de octubre de 1999, sobre educación parvularia; ley N° 19.643, de 4 de noviembre de 1999, sobre elección presidencial y Tribunal Calificador de Elecciones; ley N° 19.671, de 29 de abril de 2000, sobre reforma constitucional; ley N° 19.672, de 28 de abril de 2000, sobre estatuto de los ex Presidentes de la República y ley N° 19.742, de 25 de agosto de 2001, sobre libertad de expresión.

¹¹⁸ La oposición ha estado dividida al respecto y en los pocos casos en que ha estado disponible para reformar la Constitución no lo ha estado para hacer lo mismo con el sistema electoral binominal, lo que deja la situación en el mismo estado al no poder superarse las exclusiones electorales de un sector de la ciudadanía.

¹¹⁹ También mencionadas por Linz y Stepan, desde una perspectiva diferente –la que no compartimos– como evidencia de una transición completa.

¹²⁰ Los más importantes son la exclusión en los hechos de la política militar del ámbito de atribuciones de las autoridades civiles, la influencia ejercida por actores burocrático-corporativos de origen no democrático en general (la judicatura y los militares especialmente) y la dificultad de revisar pragmáticamente el acentuado antimayoritarismo de la Constitución y los aspectos más controversiales del sistema económico neoliberal que limitan la autonomía del aparato estatal.

no se ha desarrollado totalmente un régimen democrático en forma, razón por la cual resulta superfluo analizar la consolidación de la democracia en Chile, etapa que por sus dimensiones actitudinales y conductuales se encuentra aún lejana, pese a que existe una sólida tradición y actitudes democráticas a que echar mano en su momento.

Las razones que explican lo anterior provienen de las propias circunstancias y condiciones detrás de la transición a la democracia en nuestro sistema político, como las observaciones precedentes de O'Donnell, Przeworski, Linz y Stepan lo dejan de manifiesto. En este contexto, se debe recordar que el líder del régimen autoritario, Gral. Pinochet, se mantuvo a la cabeza del Ejército hasta el año 1997, protagonizando algunos episodios de fuerza fuera de las normas y prácticas establecidas¹²¹, y posteriormente se incorporó como senador vitalicio al Senado, en el cual se desempeñó recientemente. Tampoco se puede dejar de mencionar la mayoría autoritaria que estuvo presente en la Corte Suprema hasta muy recientemente, la que se hizo realidad mediante una ley de retiro incentivado dictada a fines del régimen autoritario (la cual no ha sido derogada y además ha sido renovada en democracia), cuya influencia en órganos como el Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional y el Senado no ha sido irrelevante, pese a que ha comenzado a cambiar tímidamente en los últimos años. Asimismo, el estable y buen desempeño electoral de la derecha en 1988, 1989 y en elecciones sucesivas (alrededor de 30% en las elecciones generales) facilitó la transición a la democracia, pero aquélla se ha mantenido en un área gris en cuanto a conformar una mayoría democrática (“demócratas creyentes”)¹²² con los partidarios de la Concertación de Partidos por la Democracia, para reformar o eliminar los “enclaves autoritarios”.

Lo anterior no es inocuo en manera alguna, debido a que un régimen democrático desarrollado y consolidado, en sus aspectos constitucionales, conductuales y actitudinales, es mejor prenda de garantía para enfrentar las crisis agudas, en especial las socioeconómicas y las que obligan a reequilibrar el régimen, debido a la adhesión que generan sus instituciones. Pero esto no surge de la noche a la mañana, sino de la existencia de una democracia poliárquica por cierto tiempo y su consolidación final. La mera persistencia

¹²¹ Recuérdese el “*ejercicio de comunicación y enlace*” y el “*boinazo*” (impensables en un régimen democrático), que dejaron patente la debilidad del primer gobierno concertacionista.

¹²² El análisis de encuestas de opinión pública en Chile entre 1990 - 1995, que demuestran la presencia de un polo autoritario duro en el sistema político chileno, la baja creencia en la instalación efectiva de la democracia y la rápida erosión en adhesión a la democracia entre 1990 a 1993 (75% y 37%, respectivamente). Cfr. LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (n. 20), p. 217.

de un gobierno democrático (o la celebración de elecciones) no es suficiente. Asimismo, creemos que la consolidación de un régimen democrático poliárquico no se satisface simplemente con medidas o instituciones para la sola gobernabilidad del sistema político, si dicha gobernabilidad no se enmarca en una democratización previa del mismo. Las medidas o instituciones para la gobernabilidad pueden ser una condición suficiente para la etapa de la transición a la democracia, pero por sí mismas no son condición suficiente para las etapas posteriores, debido a que no generan las adhesiones necesarias para endosar sus resultados, propenden a la alienación de sectores que no se sienten representados y generan sentimientos de exclusión. Esto tiene sentido si nos damos cuenta que la sola gobernabilidad no es más que un proceso de distanciamiento político respecto de las masas, de liberar al gobierno del influjo de éstas, la cual puede revestir diversos matices (pro-poliárquica (democrática), pro-oligárquica, etc.), pero una gobernabilidad no democrática no satisface las condiciones de una democracia política¹²³ (las más de las veces no se cumplen las condiciones i), ii), vi) y vii), señaladas más arriba)¹²⁴. Una gobernabilidad democrática, esto es, pro-poliárquica, supone que exista una democracia poliárquica previa y debe ir unida a una representación efectiva, usualmente de tipo fideicomisaria. Del mismo modo, una democracia política no desarrollada que pretende fundamentar su legitimidad en su eficacia socioeconómica o en la estabilidad de sus procesos sociopolíticos, no tiene mucho a que echar mano cuando aquéllas se esfuman, sea por causas endógenas o exógenas¹²⁵. Aún más,

¹²³ Es similar a la tensión existente en la teoría política moderna entre república y democracia. Véase al respecto OBANDO CAMINO, Iván Mauricio, *Notas sobre el Constitucionalismo en el Nuevo Siglo*, en *Revista de Derecho Público* 63 (2001), p. 74 ss.

¹²⁴ Piénsese en el caso de la democracia en Argentina bajo el Presidente Carlos Menem, cuyos resultados estamos presenciando, en la que se enfatizó la gobernabilidad del sistema político para hacer frente a problemas económicos y políticos originados en el régimen autoritario, mediante medidas extraordinarias que debilitaron –siendo francamente perjudiciales– a la democracia, como ser leyes de delegación o habilitación por emergencia económica, decretos leyes (con los que se llevó a cabo la privatización de las empresas públicas), un poder judicial ineficiente en materias de corrupción, debilitamiento de las facultades fiscalizadoras de la legislatura y de los partidos políticos, un liderazgo presidencial inescrutable con actitudes cuasi-mesiánicas, que se pretendía por encima del sistema partidista, que apelaba directamente a la nación y además –para culminar– con actitudes frívolas del líder peronista, entre otros. Para una explicación de esta situación y su contraste con Chile y Uruguay, véase la tesis de O'Donnell sobre la “democracia delegativa” en Argentina, Brasil y Perú. Cfr. O'DONNELL, Guillermo (n. 25).

¹²⁵ En nuestro país esto último se ve más complicado por la negativa percepción ciudadana sobre los beneficiados por el actual sistema económico. Huneus cita las siguientes estadísticas: 79% piensa que sólo beneficia a los más ricos y el 24% piensa que beneficia a todos los chilenos. Cfr. HUNEUS, Carlos (n. 103), p. 16.

este tipo de postura sólo incrementa el cinismo político (fenómeno extendido históricamente en Chile), acentuando la creencia en ciertos cuartos en la falta de eficacia política, toda vez que la política –y por extensión la democracia– es vista como el resultado de otros procesos en la economía, los que están fuera de nuestro control. La evidencia comparada demuestra la importancia secundaria que tienen los procesos económicos frente a los políticos en situaciones de desarrollo de un régimen democrático, pues los gobiernos democráticos que han cifrado sus esperanzas exclusivamente en el mercado, asumiendo que lo político es mayormente derivado de aquél y por ende desechando el desarrollo y consolidación de una democracia política, no han podido sortear buenamente dichas crisis ni menos construir un sistema de mercado que funcione (piénsese en la Rusia post-soviética de Yeltsin) (Linz y Stepan 1996). En resumen, la estabilidad de un gobierno democrático no es sinónimo ni es sucedáneo para el desarrollo y consolidación de un régimen democrático.

VIII. CONCLUSIÓN

Esta comunicación ha presentado una visión longitudinal del proceso de democratización de la Constitución Política de 1980 en los últimos veinte años. Nuestras observaciones se limitan a ella y se han extendido al período inmediatamente precedente, cuya explicación es necesaria para entender cuál fue el real sentido político de la citada Constitución. En tal sentido, señalamos que el régimen político que existió en nuestro país desde 1973 –especialmente desde fines de los ´70– hasta los inicios de 1990 fue del género autoritario, empleando la tipología de Juan Linz, el que experimentó diversas fases y mutaciones, y que por sus especificidades caracterizamos –sin desconocer su carácter autoritario– como un régimen militar personalizado y fundacional dentro de una tradición militar profesional. En esta perspectiva, sostuvimos que la Constitución Política de 1980 instauró un régimen político caracterizado por su carácter semi-competitivo, con un liderazgo político sujeto a la tutela de los militares en materia de política pública, y por la constitucionalización de un ideario neoliberal en materia de política pública.

La derrota electoral del Gral. Pinochet en 1988 truncó la proyección inmediata y sin alteraciones de dicho proyecto político, evitando la creación de una “democracia tutelada” en Chile y forzando negociaciones políticas para dar lugar a un proceso de transición a la democracia. Basados en el marco teórico expuesto, hemos sostenido que lo que ha existido en nuestro país desde 1990 en adelante ha sido un gobierno democrático más o menos estable, pero no se ha desarrollado ni consolidado un régimen democrático. Nuestra preferencia por una democracia minimalista o procedimental, como asimismo las diversas dimensiones que deben existir detrás de estos fenómenos, así nos induce a creer.

La posibilidad de alcanzar estas etapas va unida a la remoción de los denominados “enclaves autoritarios”, cuyo carácter antidemocrático y en muchas ocasiones injustificadamente antimayoritario sólo acentúan el carácter “excepcional” de nuestra democracia. En tal sentido, debe recordarse que las democracias políticas o poliárquicas no tienen rótulos de “regulares”, “normales” o “excepcionales”, a pesar de corresponder a un tipo ideal.

La remoción de los “enclaves autoritarios” no significa que postulemos la adopción de un democratismo absoluto para el futuro, toda vez que las condiciones de una democracia poliárquica se pueden satisfacer en distintos grados y de manera distinta. Nuestra preferencia por una democracia poliárquica que sea no tiránica, como dijimos más atrás, nos induce a creer que deben existir instituciones antimayoritarias (constitución rígida con derechos constitucionales, por ejemplo), pero éstas deben ser *excepcionales, justificadas e impugnables*, sin olvidar que la regla general en materia de política pública en una democracia poliárquica debe ser el gobierno de las mayorías, a las cuales deben responder los gobernantes, y la posibilidad de impugnar la política pública mediante procesos electorales competitivos y la crítica de los ciudadanos.

Este es el camino que nuestro país debe recorrer para contar con un régimen político democrático consolidado. De lo contrario, lo único que generaremos será mayor alienación y cinismo político de una parte de la ciudadanía.