

LA TRANSICIÓN CHILENA A LA DEMOCRACIA: PACTADA

Óscar Godoy Arcaya

El autor sostiene que la transición chilena a la democracia fue pactada. Y que el pacto de transición es *expreso* en todo lo que se refiere a los acuerdos convenidos entre el gobierno militar y la oposición para reformar la Constitución de 1980 y plebiscitados en 1989. A estos efectos analiza las dos concepciones de democracia que sustentan uno y otro actor (protegida y representativa), el proceso de configuración de los actores pactantes, el desarrollo de las negociaciones y su culminación en el plebiscito mencionado. Afirma, además, que hubo un *pacto tácito*, que involucró la aceptación por la oposición de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el proceso político, el fuero parlamentario de la persona de Augusto Pinochet (como senador vitalicio) y la intangibilidad de la ley de amnistía, decretada por el régimen militar.

ÓSCAR GODOY ARCAYA. Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

Estudios Públicos, 74 (otoño 1999).

A raíz de la detención de Augusto Pinochet en Londres nuevamente ha salido a la discusión pública la transición chilena a la democracia. Esta discusión tiene dos dimensiones en torno a las cuales periódicamente se vuelve a debatir. Por un lado, el concepto mismo de transición y la realidad a la cual denomina o se aplica. Por otra parte, también se discute la naturaleza pactada del proceso de transición. Se da como evidente que ella es un acto de cambio político, pero no existe certidumbre acerca de quienes son sus actores, qué hacen y cómo producen o generan ese acto, especialmente cuando en su producción opera un pacto.

1. ¿Qué es la transición a la democracia?

La noción de transición es elusiva, difícil de fijar y, además, discutible. Cuando hablamos de la transición chilena en términos sustantivos, nos referimos a un sujeto o identidad social y política que cambia desde una situación autoritaria a una democrática, en un período de tiempo. Este desplazamiento o giro hacia la democracia admite diversas interpretaciones. Por de pronto, la negación. Para algunos, en efecto, o hay democracia o no la hay, se está en democracia o no se está, y entre ambas no hay situaciones intermedias. Y en este sentido, no se entiende una situación transitiva de 'ir hacia la democracia' desde el régimen autoritario. Otros, en cambio, afirman que la transición es un proceso que termina en el momento que el gobierno militar entregó el poder a las autoridades civiles elegidas en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989. Ese acto tiene fecha: 11 de marzo de 1990. Esta última posición exige una reflexión más detenida.

Ella está expuesta con gran claridad por Manuel Antonio Garretón¹. Para él, la transición se precipita con el resultado del plebiscito de 1988. En ese momento, nos dice Garretón, se cancela "definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar". Este proceso, breve e intenso, termina con el "ascenso del primer gobierno democrático en marzo de 1990". No obstante, Garretón hace una importante distinción: "el término de la transición no significó que, junto con gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado la democracia propia-

¹ Manuel Antonio Garretón, "Las revanchas de la democratización incompleta" (1999), pp. 7-12, y "La transición chilena. Una evaluación provisoria" (1991).

mente tal". Y agrega: "se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida, llena de enclaves autoritarios y de baja calidad". De este modo, la tarea posterior no consistía en "continuar con la transición ya terminada, ni consolidar el nuevo régimen posautoritario que ya estaba consolidado en la medida que no había regresión autoritaria posible, sino reformar profundamente ese régimen y generar una auténtica democracia política donde no fueran los poderes fácticos o las minorías políticas las que fijan los límites de la voluntad y soberanía popular".

La primera interpretación, no hay transición a la democracia porque o hay democracia o no la hay, no tiene ninguna relación con la que nos expone Garretón. Por de pronto, porque tal interpretación reduce la transición al acto formal de transmisión del poder. En este sentido no habría transición sino traspaso de poder. Un acto casi instantáneo de aparición de la democracia y desaparición del autoritarismo. Y, en seguida, porque quienes sustentan esta posición, a la vez, afirman que el régimen contenido en la Constitución de 1980 y las instituciones y prácticas derivadas de ella son plenamente democráticas. Para Garretón, en cambio, hay un breve proceso que culmina en el acto señalado. Y que, en esencia, consiste en un estado real de la sociedad y la política que impiden una reversión hacia el autoritarismo, en el traspaso del poder y el inicio de un gobierno civil democrático y, en fin, en la puesta en marcha de una democracia imperfecta.

La primera hipótesis, por su excesiva simplicidad, a la luz de su contraste con la interpretación de Garretón, no valdría la pena discutirla. Sin embargo, ella contiene un supuesto que es necesario revisar; supuesto que contrasta con el de Garretón, y que nos permite exponer la validez de una tercera alternativa. Me refiero a la concepción de democracia que sirve de fundamento a una y otra posición. Pues, en efecto, es indudable que quienes sostienen que no hay transición a la democracia porque estamos plenamente instalados en ella, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1980, afirman la validez de la concepción de democracia contenida en ese texto constitucional. Por lo mismo, participan y adhieren a la ideología de la democracia protegida por un guardián o tutor constitucional: las Fuerzas Armadas. Y, a la vez, marcan una preferencia por dispositivos extraordinarios y excesivos de protección de los derechos de la minoría política contra la voluntad popular, hasta el punto de no permitir que ésta se exprese adecuadamente. Como es claro, la concepción de la democracia que sustenta Garretón difiere radicalmente de la anterior. Basta releer los párrafos citados: la transición incompleta nos arroja a una democracia imperfecta.

Pero hay otra diferencia de fondo. Las dos posiciones se diferencian por el reconocimiento, en el caso de Garretón, como no podía ser menos, de la existencia de un proceso. No hay, como parece desprenderse de la primera interpretación, un gobierno militar que como un *deus ex machina* hace brotar el evento de la democracia desde su propia omnipotencia y lo pone, como supremo benefactor, a nuestra disposición. Esta diferencia nos ofrece el lado vulnerable de la tesis de Garretón. El mismo se encarga de decirnos que esa transición es incompleta. No quiero hacer una analogía zoomórfica, y preguntar cuál es el resultado de una génesis biológica incompleta, para luego comparar con una transición incompleta. Pero Garretón nos da suficientes elementos para sugerirla: el resultado es una democracia imperfecta.

Esta argumentación nos conduce a la necesidad de reflexionar sobre la democracia que consideramos completa. Pero esta reflexión nos puede llevar muy lejos, así que necesariamente tenemos que abreviar. Y un modo de hacerlo es distinguir temáticamente tres niveles de reflexión, para situar aquel que nos interesa desde el punto de vista del carácter incompleto de nuestra democracia en el corto plazo.

En efecto, hay un primer nivel de la reflexión democrática que nos conduce a la cultura política, en su expresión más radical, aquella de la constitución de un sujeto democrático, que es el ciudadano autónomo, habilitado para participar en la esfera pública de una democracia deliberativa. El tiempo propio de este nivel es la larga duración.

Enseguida, nos podemos trasladar a los esenciales constitucionales de la democracia chilena, en su historicidad. O sea, a las bases fundamentales de sus instituciones y prácticas políticas históricas. En este campo tendríamos que referirnos a los principios e instituciones básicas que subyacen las constituciones de 1833, 1925 y 1980, sin los cuales esos textos constitucionales no habrían existido, ni guardarían las semejanzas que fácilmente encontramos entre todos ellos. En un trabajo anterior sostengo que la decisión de los constituyentes incluyó, en los textos nombrados, “como esenciales constitucionales —los principios de la soberanía popular y el sistema representativo, la prioridad de los derechos y libertades individuales, el régimen moderado por la división de poderes y el Estado de derecho”. Y, como es evidente, las prácticas políticas que derivan de su aplicación². El tiempo propio de este nivel es la continuidad pasado-presente-futuro. O sea, la permanencia en su rol de articulador y cohesionador del proceso político.

² Óscar Godoy Arcaya, “¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?” (1996), p. 272.

Un tercer nivel nos remite a las condiciones necesarias y suficientes para que la democracia se despliegue como una realidad contingente. Y, en este ámbito, Terry Karl nos ofrece un esquema simple y básico. La democracia, en esta definición, es entendida como un conjunto de reglas de procedimiento que permiten el ejercicio de una democracia sustantiva (tan sustantiva como lo tolera su propia profundización): “un conjunto de instituciones que permiten al total de la población adulta actuar como ciudadana, al escoger a sus dirigentes políticos en elecciones competitivas, justas y efectuadas con regularidad, que se llevan a cabo en un contexto de apego a la legalidad, con garantías de libertad política y prerrogativas militares limitadas”³. Y agrega, para precisar el contenido de esta definición: “así especificada, la democracia es un concepto político que involucra varias dimensiones: 1) competencia (por políticas y puestos); 2) participación de la ciudadanía por medios de partidos, asociaciones y otras formas de acción colectiva; 3) responsabilidad (*accountability*) de los gobernantes ante los gobernados, mediante mecanismos de representación y con apego a la ley; 4) control civil sobre los militares”. Esta definición procedimental se inscribe en la tradición creada por Schumpeter y desarrollada por Dahl. Se aleja de las tradicionales teorías de las condiciones socioeconómicas, que posponen el advenimiento de la democracia arbitrariamente, y nos instala en el corto plazo. O sea, en las condiciones necesarias y suficientes para que aquí y ahora, en la contingencia del presente, pueda darse un régimen democrático.

Una rápida mirada a los escenarios que pueden esbozarse a partir de los tres niveles de reflexión y de realidad expuestos, nos revela que cuando hablamos de la transición a la cual se apunta, no nos referimos ni a la emergencia y despliegue de un identidad democrática sustantiva (largo plazo), ni tampoco a la vigencia de los esenciales constitucionales (continuidad, sucesión). Nos referimos, en forma expresa, a la existencia de las condiciones necesarias y suficientes para que haya democracia.

Y para sostener esta afirmación, aun cuando también podríamos alegar insuficiencias en el dominio de la *accountability*, nos basta la sola comprobación de que nuestro régimen político está intervenido por la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de toma de decisiones políticas. Ello, como es sabido, supone una fuerte autonomía militar respecto de la autoridad civil y la existencia de ‘enclaves autoritarios’ en la

³ Terry Lynn Karl, “Dilemas de la Democratización en América Latina” (1990/1991), p. 391.

Constitución, las instituciones y las prácticas políticas del país. En definitiva, no existe en Chile un pleno control civil sobre los militares^{4/5}.

De este modo, es preferible afirmar que la transición además ‘está’ incompleta, en el sentido que aún no ha alcanzado su término. No se ha cumplido el ciclo completo de constitución de todos y cada uno de los requisitos procedimentales mínimos que le permiten ingresar a un estadio de consolidación y profundización. Ello no obsta a que el régimen político no solamente pueda ser denominado democrático, sino que contenga todas las virtualidades que pueden conducirlo al término de su transición y, por lo mismo, a su fase de consolidación. La realidad de esta situación es tan evidente que quienes, como el Presidente Aylwin, se atrevieron en algún momento a declarar que la transición había terminado, tuvieron que echar marcha atrás y reconocer que ello no era así. Por lo demás, a nivel del habla común se ha generalizado el uso del término transición para designar el estado actual de la democracia chilena. Tanto es así que en la defensa del general (r) Pinochet, distintos actores de la oposición han argumentado, como recurso persuasivo, que su extradición a España podría afectar gravemente la transición chilena a la democracia.

Así, en conclusión, nuestra respuesta a la pregunta ¿qué es la transición? es la siguiente: es el proceso a través del cual se realizan las condiciones procedimentales mínimas para que la democracia entre en la fase de consolidación y profundización. Si volvemos atrás, y revisamos esas condiciones, tal cual las plantea Terry Karl, debemos concluir que ellas aún no se han cumplido integralmente.

2. Naturaleza pactada de la transición chilena a la democracia

La segunda cuestión que nos interesa tratar en este trabajo se refiere a la naturaleza del proceso de transición chilena. Probablemente el término naturaleza no sea adecuado. Y quizás deberíamos usar *índole*. Pero, en definitiva, lo que queremos significar es que ese proceso se constituye a

⁴ Óscar Godoy Arcaya, “¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?” (1996), pp. 294-307. En este texto no solamente se analizan las instituciones a través de las cuales las Fuerzas Armadas participan del proceso político y los recursos constitucionales de que disponen para ejercer la función de garantes de la institucionalidad, sino las bases doctrinales sobre las cuales el régimen militar justifica su rol político. Entre estas bases le asigno especial importancia a la nueva doctrina de la obediencia, con la cual los teóricos de la Constitución de 1980 suponen que las Fuerzas Armadas mantienen su autonomía e independencia del poder civil, justamente para ejercer sus funciones de garantes, a pesar de la norma constitucional que declara que ellas son “esencialmente obedientes y no deliberantes”.

⁵ Al momento de escribirse estas líneas, los tres principales candidatos presidenciales (Ricardo Lagos, Joaquín Lavín y Andrés Zaldívar) ya han manifestado su voluntad de reformar estos aspectos de la Constitución.

partir de ciertos actores, que realizan determinadas acciones y que de todo aquello resulta el proceso de transición.

Breve ex-curso teórico

Conviene tener un marco de referencia teórico acerca de cómo se hacen las transiciones. La ciencia política durante los años ochenta se ocupó intensamente de este tema, bajo el impacto de un fenómeno generalizado de democratización de regímenes autoritarios acontecido a partir de la década de los setenta. El aparato analítico desplegado por esta ciencia se refiere a tres áreas de problemas, que corresponden a los términos de la transición y al proceso mismo. O sea, a su punto de partida, los regímenes autoritarios; su punto de llegada, la democracia; y, entre ambos, la índole del proceso de transición.

Al establecer la índole de la transición se descubre que existe una relativa dependencia al tipo de autoritarismo desde el cual se parte, por una parte, y el grado de realización de democracia al cual se llega, por otra. Pero, como es evidente, no podemos extendernos latamente en ese campo y explayar una tipología de los regímenes autoritarios para situar al chileno e inferir algunas características de su peculiar transición. Esta empresa nos llevaría muy lejos. Para abreviar el camino vamos a recurrir a una de esas tipologías y usar la categoría que mejor conviene al autoritarismo chileno. Nos referimos a la categoría elaborada por O'Donnell bajo el nombre de modelo de régimen burocrático autoritario⁶.

Para O'Donnell el modelo burocrático autoritario, que ha tenido difusión especialmente en América Latina, funda su base gobernante en una coalición entre los militares y una elite tecnocrática. La función política de los militares (tomar las decisiones) y la posesión del monopolio de la coerción, por una parte, y la capacidad de la tecnocracia para organizar y hacer eficiente el sistema económico, por otra, constituyen las ventajas comparativas que se aportan y complementan entre sí para vitalizar esta coalición. A nivel de la sociedad civil se dan dos características centrales de este modelo: la coalición militar burocrática tiene un fuerte apoyo en los sectores medios altos y altos (O'Donnell los denomina alta burguesía) y los sectores bajos o populares están desmovilizados. Y en la esfera económica, se promueve una fuerte trasnacionalización que favorece al sector privado e indirectamente al Estado. Este modelo fue enunciado a comienzo de los años setenta, pero aún mantiene sus cualidades interpretativas. Con las debidas precisiones, que permiten hacer pasar a través suyo el caso chileno,

⁶ O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (1973).

se puede decir que permite explicarlo adecuadamente. Si hacemos algunas conversiones terminológicas (por ejemplo, transnacionalización puede ser substituida por apertura a la globalización, lo importante es que el protagonismo le corresponde al sector privado y que ésta es una decisión política del régimen), el autoritarismo chileno cae en la categoría de régimen burocrático autoritario.

A efectos de nuestra argumentación, la caracterización de O'Donnell del régimen autoritario, desde el cual se parte en el proceso de transición, es suficiente. Y también el mínimo procedimental democrático que debe construirse durante ese proceso, para, una vez finalizado, consolidar, estabilizar, hacer perdurable y profundizar el sistema democrático, al cual nos referimos en el apartado anterior de este trabajo.

La índole de las transiciones también ha sido objeto de la ciencia política. Bajo el término de modalidades de transición hacia la democracia, Terry Karl nos propone una categorización fundada en la fuerza relativa de los actores que participan en ella. El esquema básico es bastante simple porque reduce esas fuerzas a una elite, por un lado, y a las masas, por otra. De este modo, si la fuerza de la elite es predominante existen dos alternativas, o bien ella despliega una estrategia fundada en el acuerdo, y para ello recurre al pacto con la otra parte, o bien fundada en su propia fuerza democratiza por imposición. Por el contrario, si la fuerza de las masas es predominante, y la estrategia de transición se basa en el acuerdo con la otra parte, el instrumento es la reforma. Y si esa estrategia se funda en la fuerza, el medio es la revolución⁷. Como es evidente, este modelo se puede complejizar. Ello es necesario, si queremos aplicarlo a sociedades donde hay pluralidad de elites en competencia, o sea, poliarquía, como es el caso de Chile. Pero, en sus líneas generales, es perfectamente operativo.

El proyecto autoritario: la democracia protegida

Hemos acotado o reducido sintéticamente el campo de atención, para concentrarnos en el modo cómo, desde el régimen autoritario, se origina el proceso de transición chilena. Podemos empezar por conseguir una visión del 'cómo' recurriendo al proyecto de redemocratización del régimen autoritario. En efecto, a la caída del régimen democrático, en septiembre de 1973, la Junta Militar se comprometió a restaurar el sistema democrático chileno. Esa promesa fue posteriormente refrendada y explicitada en un acto público, en el cual el general Pinochet pronuncia el Discurso de

⁷ Lynn Karl, Terry, *op. cit.*, pp. 403 y ss.

Chacarillas (9 de julio de 1977). No obstante, entre el propósito inicial y el proyecto expuesto en Chacarillas hay un abismo. En efecto, es claro que la comprensión del primero estuvo intermediado por la idea y el sentido que tenía la democracia para los chilenos. En cambio, la definición de la democracia que el general Pinochet expuso en su discurso estaba muy lejos de esta concepción ampliamente socializada, pues entrañaba una idea ajena a la tradición chilena. Y, además, ajena al concepto y a la práctica de las democracias pluralistas occidentales. Se trataba de una democracia 'protegida'. Más precisamente, "autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social", como lo dice el discurso mismo. Con posterioridad a esta solemne declaración, se produjo una gran difusión de la nueva concepción de democracia que el gobierno autoritario se proponía darle al país⁸.

En ese proyecto, que sus autores consideraron fundacional, están las bases del régimen político que posteriormente quedará plasmado en la Constitución de 1980. Y es en este marco constitucional que el régimen autoritario se preparó para retornar a la democracia. Según todas sus previsiones, establecidas en un itinerario contenido en las disposiciones transitorias del texto constitucional, en 1988 la elite dominante le otorgaría al país una democracia protegida. Pues, como es sabido, tanto en la elaboración del proyecto constitucional, como en su aprobación por los constituyentes, y posterior refrendo a través de un plebiscito (1980), el régimen impone su voluntad unilateral sin contrapesos.

Con todo, la democracia protegida consagrada en la Constitución de 1980, antes de su reforma en 1989, representaba un ordenamiento más democrático y flexible que otras opciones que se barajaban dentro del régimen.

Una vez que los plazos contemplados en la Constitución se cumplieron, el régimen autoritario se encontraba en un momento especialmente propicio para enfrentar el giro hacia la democracia. Por lo mismo, se puede decir que conservaba casi intacto su poder y decisión original de instaurar una democracia protegida. En este punto cabe consignar que no se daban las habituales crisis de los autoritarismos a las cuales los especialistas le asignan el rol de *turning point* hacia la democracia⁹. Entre las crisis externas, la principal es la derrota militar del régimen autoritario en un enfrentamiento bélico. Y entre las crisis internas: la muerte o caída del líder gobernante; las rivalidades entre las elites intraautoritarias; y la decisión de la elite

⁸ Jaime Guzmán, "La definición constitucional" (1980/ 1991), pp. 383-417.

⁹ Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making* (1990), pp. 135-161.

dominante del régimen de liberalizar el sistema político. Pues bien, se puede decir que existía un consenso fuerte a nivel de las elites militar y tecnocrática (y terceros adherentes) en la liberalización del régimen, pero ese consenso tenía una larga data, pues estaba en la base de la decisión política de largo plazo del régimen autoritario. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el acto de conceder una democracia protegida al país provenía de un régimen autoritario coherente y bien articulado. Y no de una crisis.

No obstante, en el campo de la pluralización sociopolítica del país las cosas eran distintas. Se puede decir que en Chile se produjo un fenómeno de pluralización en el corto plazo y en forma espontánea. No hay que descartar el impacto que en la emergencia de este fenómeno pueda haber tenido la liberalización económica, la afluencia y el bienestar, la apertura al mundo a través de los medios electrónicos, etc. Por otro lado, no hay que olvidar a su vez que después de varios años de crecimiento económico alto y sostenido, se produjo una abrupta e inesperada recesión que disparó la tasa de desempleo a más del 25% (incluyendo los programas de empleo PEM y POJH). Este súbito cambio de expectativas produjo un efecto desestabilizador y provocó protestas masivas. Lo que parece indudable es que la actividad de la oposición democrática, especialmente a partir de 1983, sirvió de expresión a esa pluralización y recogió la desafección contra el gobierno producida por la crisis económica. Esta actividad de la oposición ejerció una fuerte y efectiva presión sobre el régimen autoritario. En este campo, en suma, hubo un cambio respecto de 1977, año de Chacarillas, que más allá de la ausencia de crisis del mismo régimen, gravitó poderosamente a favor de la transición hacia la democracia y fue determinante para impedir cualquier reversión del itinerario establecido para la extinción del régimen autoritario.

Sin embargo, hay que destacar que hasta el mismo día del plebiscito del 11 de diciembre de 1988, el proyecto y disposición del régimen autoritario era darle a Chile una democracia protegida.

La oposición democrática

Retrocedamos en el tiempo para establecer la situación en que se encontraba la oposición democrática al gobierno autoritario en el momento en que se realiza el plebiscito de 1988.

La participación de la oposición en el plebiscito fue antecedida de una serie de ensayos de prueba y error destinados a discernir el mejor camino para debilitar al gobierno autoritario, llevarlo a la mesa de negocia-

ción y, también, eventualmente derribarlo. Conviene hacer un breve recuento de los momentos claves del camino que recorre esta opción hasta llegar el plebiscito.

La oposición empieza a actuar relativamente unida en 1983. En efecto, en marzo de ese año el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Radical y un grupo de ex parlamentarios de derecha firman un documento denominado Manifiesto Democrático¹⁰. Se trata de un año difícil para el gobierno, pues el país experimentaba una severa crisis económica. En este contexto, a raíz de una huelga fracasada, convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre, se inician las llamadas 'protestas', que se realizan durante todo el año.

A mediados del mismo año, la unidad producida en torno al Manifiesto Democrático y a las protestas cristaliza en la creación de la Alianza Democrática, a la cual se agregan, además de los partidos citados, los partidos Republicano, Socialdemócrata y la Unión Socialista Popular. Antes de terminar el año 1983 un sector de la izquierda se unió alrededor del Partido Comunista, dando origen al Movimiento Democrático Popular. Este movimiento actuó separadamente de la Alianza Democrática, aun cuando se concertaron para movilizar las protestas, manteniendo una distancia que en definitiva estaba relacionada con la estrategia violentista del Partido Comunista.

A comienzos de 1984 era patente que la presión al gobierno autoritario, por medio de las protestas, estaba agotada. Una iniciativa de Patricio Aylwin, a mediados de ese año, vino a situar a la Alianza Democrática en una nueva perspectiva. En efecto, entre el 27 y 28 de julio de 1984, en el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), se llevó a cabo un seminario titulado "Una Salida Político Constitucional para Chile". En este seminario acontecen dos hechos a los cuales hay que atribuir una especial significación¹¹. El primero es la participación de Francisco Bulnes Sanfuentes, una de las principales figuras de la derecha republicana. En ella propuso la realización de un diálogo entre el gobierno militar, la Alianza Democrática y la derecha democrática. De este diálogo debería surgir una comisión paritaria que definiría las bases de la transición. Tal comisión estaría compuesta por miembros designados, en partes iguales, por el gobierno y la oposición.

El segundo hecho fue el inédito planteamiento de Patricio Aylwin en torno a la Constitución de 1980, que hasta la fecha era una valla insupe-

¹⁰ Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet* (1998), pp. 169-174.

¹¹ Patricio Aylwin Azócar, *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No* (1998), pp. 260-269.

table para la inclusión de la oposición en la cancha rayada por el gobierno militar. Aylwin considera que, a este respecto, existe “una controversia insuperable, porque se plantea como cuestión de principios, que compromete la conciencia y el honor de unos y otros, motivo por el cual nadie está dispuesto a ceder”. Personalmente, agrega, “*yo soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo*. Ni yo puedo pretender que el general Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima. *La única ventaja que él tiene sobre mí, a este respecto, es que esa Constitución —me guste o no— está rigiendo. Éste es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impase sin que nadie sufra humillación ? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad*” (el destacado es de Patricio Aylwin)¹².

La propuesta de Bulnes fue desechada por el gobierno, sin mayor trámite. Pinochet sostuvo que no había espacio para salirse del trazado que la misma Constitución había fijado para la transición. Pero ella nos revela la existencia de una derecha dispuesta al diálogo y la negociación. La definición de Aylwin, por su parte, marca el comienzo de un giro hacia el reconocimiento factual de la Constitución y la eventual participación de la oposición en el plebiscito. Definición que contrasta con la estrategia confrontacional del Partido Comunista, que durante este año intenta desafiar al régimen por la vía del terrorismo. El brazo armado del partido, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, comienza a multiplicar sus acciones violentistas, bajo la convicción de que podía hacer caer al gobierno militar.

En el año 1985 —que está marcado por la decadencia de las protestas y la impotencia de los esfuerzos opositores para montar un paro nacional— el principal acontecimiento democrático lo constituyó la suscripción por once partidos políticos, que abarcaba desde grupos y personalidades de derecha hasta los partidos miembros de la Alianza Democrática, del llamado *Acuerdo Nacional para la Transición Plena a la Democracia*, promovido por la Iglesia Católica. Se trataba del consenso democrático más vasto conseguido hasta la fecha en el país. Cubría un amplio espectro ideológico y partidista, que de hecho reconstituía casi todo el arco de partidos de la democracia tradicional chilena. Solamente se habían excluido a sí mismos los partidos y movimientos que estaban por la vía violenta. Para llegar al *Acuerdo*, las distintas tendencias se habían acercado a fórmulas de consenso, que entrañaban concesiones recíprocas muy importantes. De este modo,

¹² Patricio Aylwin Azócar, *op. cit.*, p. 264.

el principal agente opositor, la Alianza Democrática, que sostenía en su programa de transición la renuncia de Pinochet y el derrumbe del régimen, la formación de un gobierno provisional, la elección de una Asamblea Constituyente, para aprobar una nueva Constitución y elecciones para elegir al Presidente de la República y a los parlamentarios¹³, *renunciaba a todo ello*, para declararse dispuesta a aceptar la Constitución de 1980, a cambio de algunas reformas constitucionales (a las normas rígidas de modificación de la Carta y al procedimiento para elegir al sucesor de Pinochet), el término de los estados de excepción, la recreación del Registro Electoral, el fin del receso político, el reconocimiento legal de los partidos, la aprobación de una ley electoral democrática y el término del exilio¹⁴. La respuesta del régimen fue una rotunda negativa a cualquier diálogo y negociación en el contexto del *Acuerdo*.

En el año 1986 la oposición experimenta los efectos del fracaso del *Acuerdo*, el decaimiento de la estrategia de las protestas, su propio descrédito a causa de los actos de un tercero: la violencia ejercida por la izquierda ultrista y, por último, el acercamiento de los sectores medios al régimen. Tanto el descubrimiento de un arsenal de armamento del Frente en el norte del país, como el atentado fallido contra Pinochet, le dieron un nuevo ímpetu al régimen. Además el país empezaba a experimentar la salida de la crisis económica y el despliegue de un nuevo ciclo de crecimiento y bienestar. En estas circunstancias, durante el año 1987, la oposición empezó a acomodarse en el marco institucional del régimen.

La inminencia del plebiscito, que según la Constitución de 1980 debía realizarse en diciembre de 1988, ejerció un fuerte ascendiente en la determinación de participar en el proceso político, bajo los términos impuestos por el gobierno autoritario. Hay dos hechos relevantes que hacen manifiesta esta determinación. Por una parte, la creación del Comité de Elecciones Libres (CEL), presidido por Sergio Molina, revela la decisión de los sectores democráticos de enfrentar los desafíos que planteaba la fecha emblemática que el mismo régimen había establecido para iniciar la transición hacia la democracia. Las ideas fundamentales que orientaban la acción del CEL eran presionar por la sustitución del plebiscito por elecciones libres y competitivas, por una parte, y si esto no fuese realizable, establecer un dispositivo técnico político de control y vigilancia para conseguir que el plebiscito cumpliera las condiciones mínimas de un acto de sufragio libre e informado, por otra.

¹³ Genaro Arriagada, *op. cit.*, p. 183.

¹⁴ Genaro Arriagada, *op. cit.*, p. 184.

Pero, además, en segundo término, la Alianza Democrática se embarcó en una campaña de promoción de la ciudadanía, induciendo a la inscripción en el Registro Electoral. En esta campaña participó no solamente el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista, sino también un amplio registro de personalidades de izquierda que en ese momento estaban en el exilio. A fines de año, se había sumado casi toda la izquierda, incluyendo la facción almeydista del socialismo. A través de una secuencia de acciones asociativas, que provino de todo el arco político, se articuló rápidamente la Concertación de Partidos por el No (febrero de 1988), a la que se incorporaron 17 partidos¹⁵.

Un hito, en este período, fue la decisión autónoma del Tribunal Constitucional que determinó que el plebiscito presidencial de 1988 debería someterse a la ley general de elecciones. De no mediar esta sentencia, dicho plebiscito no habría dado garantías a la oposición y habría sido un plebiscito análogo al de 1980. La sentencia fue redactada por Eugenio Valenzuela y significó un paso decisivo hacia la transición. Posteriormente se dictó dicha ley general de elecciones destinada a garantizar la expresión de la voluntad soberana.

Una vez que la oposición concluyó que las leyes que el régimen había aprobado, para hacer operativa la competencia política, reunía las condiciones básicas requeridas por los procedimientos democráticos (legislación sobre los partidos políticos, registro electoral, publicidad, etc.), percibió, a la vez, que no había obstáculos formales para derrotar al SÍ. Boeninger resume así la emergencia de la estrategia que llevó al triunfo del No: “En suma, la nueva estrategia que culmina con la Concertación por el No y la extraordinaria campaña que condujo al triunfo del 5 de octubre de 1988, fue la suma de la decisión primera de la Democracia Cristiana, la nítida definición del PS-Núñez distanciado tempranamente del PC y la espectacular evolución del PS-Almeyda, que dejó definitivamente aislado al extremismo PC-MIR y permitió a la Concertación por el No convertirse en un referente claramente mayoritario, sustentado a su vez en una amplia mayoría social”¹⁶.

No viene al caso referirse a la campaña que lleva a la Concertación por el No a su triunfo. El propósito de este párrafo es establecer dos cuestiones fundamentales: 1) A través de un proceso que se inicia en 1984, con la declaración de Patricio Aylwin sobre la vigencia facticia de la Constitución de 1980, las fuerzas políticas de la oposición, junto con aglutinarse

¹⁵ Edgardo Boeninger, *La democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (1997), p. 338.

¹⁶ Edgardo Boeninger, *op. cit.*, p. 338.

y organizarse internamente, se van incorporando al marco institucional creado por el régimen autoritario. De este modo, tanto a nivel discursivo como práctico, aceptan tácitamente el orden político, se someten a sus reglas y esperan conseguir resultados favorables operando a su interior. 2) Esas fuerzas políticas tienen un proyecto político que consiste en restaurar la democracia representativa clásica del país, como lo demuestran las diversas propuestas elaboradas por sus constitucionalistas, que es incompatible con la democracia protegida que ofrece el régimen militar¹⁷.

Pacto expreso y pacto tácito

Un rápido repaso de los argumentos expuestos nos indican que hasta el momento que se realiza el plebiscito de 1988, el país había cumplido la etapa de liberalización que los técnicos consideran precedente a la transición. En efecto, la liberalización había empezado con el restablecimiento de las libertades públicas, consagradas en la Constitución de 1980, y que habían estado suspendidas por los estados de excepción decretados por el gobierno autoritario. Y, a la vez, con la decisión de la oposición democrática de participar, en el marco de la legalidad creada por esa Constitución, en el plebiscito de 1988. En este proceso estaban contenidas las bases virtuales del carácter pactado de la transición. Tácitamente, la oposición consiente en aceptar las reglas del juego establecidas por el régimen militar, a pesar de que en el pasado las había rechazado, por el carácter del proceso constituyente desplegado por el autoritarismo y del referendo popular de la Constitución que resultó de él.

El acto mismo del plebiscito precipita un nuevo proceso a través del cual se va a configurar plenamente el pacto de transición. Una vez acontecido el plebiscito, el 5 de octubre de 1988, gana el No con el 54,7% de los sufragios y pierde el Sí con el 43,01%. Todos los actores políticos concuerdan que el plebiscito constituyó un acto electoral libre, informado y limpio. Y así lo confirmó una gran cantidad de veedores electorales extranjeros que asistieron al mismo. Los índices de adhesión a una y otra postura fueron relevantes para la negociación que se desencadenó posteriormente.

Una vez que el régimen autoritario reconoció su derrota y que Pinochet vio frustrado su propósito de gobernar ocho años como Presidente de la República con una constitución plenamente vigente, estalla un rápido y

¹⁷ Respecto del desplome del proyecto de 'democracia protegida', a partir de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, véase Huneeus, Carlos, "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile" (1997).

potente movimiento de demandas por reformas constitucionales. Como es claro, el plebiscito había derrotado al proyecto de democracia protegida y le había concedido la victoria a la propuesta opositora de restauración de la democracia tradicional del país. Por esta razón, apenas siete días después del triunfo del No, los partidos de la Concertación hicieron una declaración para reponer en la agenda de la discusión pública la propuesta del *Acuerdo Nacional por la Democracia* respecto de la necesidad de una ‘transición consensual’ y los requisitos que ella debía cumplir desde el punto de vista de las reformas constitucionales: elección íntegra del Congreso Nacional por sufragio popular con un sistema proporcional; flexibilización de las normas que regulan las reformas constitucionales; término de las proscripciones políticas; derogación del artículo octavo de la Constitución y fortalecimiento del pluralismo; modificación de la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar el pleno respeto al principio de la supremacía de la soberanía nacional; derogación de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, para restaurar la atribución de la confianza del Presidente de la República para el ejercicio de esos cargos¹⁸ (estas demandas constituyen un verdadero programa básico de rectificación de la democracia protegida que sigue vigente hasta nuestros días). La respuesta positiva del régimen demoró más de un mes. En efecto, el 16 de noviembre, Pinochet manifestó que el gobierno estaba dispuesto a discutir “cualquier proposición que, bien inspirada, tenga por objeto perfeccionar el orden institucional”¹⁹.

La voluntad de las partes se había expresado. Los vencedores del plebiscito estaban dispuestos a una transición consensuada; y el régimen, por su parte, de acuerdo con reformar la Constitución, que era una condición absolutamente necesaria para la oposición democrática.

El plebiscito había gatillado una serie de iniciativas que provenían de todo el arco político y social²⁰. Hay que mencionar, entre ellas, el

¹⁸ Carlos Andrade Geywitz, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (1991), pp. 1-2.

¹⁹ Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 3. Declaración de Augusto Pinochet durante una gira en el sur de Chile, recogida por *El Mercurio*, 17 de noviembre de 1988.

²⁰ En la historia no escrita de este período debe consignarse la reunión convocada por Eliodoro Matte Larraín, como presidente del Centro de Estudios Públicos, el viernes 14 de octubre de 1988. En ella se hizo la primera evaluación de la situación política, a la luz de los resultados del plebiscito, y se enunciaron iniciativas claves para la realización de una transición pactada. En esa reunión, a la cual asistieron cuarenta personalidades del mundo de la empresa, intelectuales relacionados con el CEP y figuras políticas (entre ellos, Carlos Cáceres, que posteriormente asumió el Ministerio del Interior), se hicieron dos exposiciones, a cargo de Enrique Barros y el autor de este artículo, en las cuales se analizaron escenarios políticos y planteos constitucionales relativos a la transición, entre ellos, las ventajas y contenidos constitucionales específicos de una posible transición pactada.

Proyecto de Reforma de la Constitución Política de la República presentado por Renovación Nacional (30 de noviembre), la creación de una Comisión de la Democracia Cristiana y Renovación Nacional para estudiar las reformas a la Constitución (21 de diciembre), el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por la Unión Demócrata Independiente (UDI) (12 de enero de 1989), el Plan de Reformas Constitucionales presentado a la Junta de Gobierno por un grupo de abogados constitucionalistas, profesores de derecho político y derecho constitucional (13 de enero de 1989), etc.

Junto con esta intensa actividad reformista, se hicieron los primeros contactos entre el Gobierno y la oposición. Pero la culminación de este capítulo estuvo a cargo del Presidente Pinochet. A raíz del octavo aniversario de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, el 11 de marzo de 1989, expuso las posibles reformas que el régimen estaba dispuesto a aceptar: perfeccionamiento del mecanismo de reforma de la Constitución; derogación de la facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados; eliminación de algunas facultades presidenciales durante el estado de sitio (expulsión y prohibición de ingreso al territorio nacional); revisión de la composición del Consejo de Seguridad Nacional; probable reducción de la duración del mandato presidencial. Y nada más, porque el gobierno no permitiría el “desmantelamiento de la nueva institucionalidad”²¹.

Las posiciones anteriores a la negociación propiamente tal estaban tomadas. Conviene destacar la importancia de la postura de Renovación Nacional, porque se inspiraba claramente en una voluntad de reformar los aspectos más autoritarios de la Constitución. En muchas materias mostraba mayores afinidades con la oposición democrática que con el gobierno militar. En efecto, en el proyecto de reformas aludido más atrás, este partido, por ejemplo, sostenía que “todos los miembros del Parlamento deben arrancar su origen en la soberanía popular, debiendo eliminarse las disposiciones que permiten la integración del Senado con miembros no elegidos”²².

El plebiscito había provocado la salida de Sergio Fernández del Ministerio del Interior y su substitución por Carlos Cáceres. Éste, por encargo del Presidente Pinochet, asumió la representación del gobierno en la mesa de negociaciones entablada en el marco de las posiciones iniciales de ambas partes, ya expuestas. Cáceres, según Boeninger, “recurrió a la fórmula de pedir a los partidos políticos una propuesta de reformas. Pese al rechazo y no participación de la Unión Demócrata Independiente [UDI], esa fue la modalidad aceptada”²³. La Concertación y Renovación Nacional

²¹ Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, pp. 55-56.

²² Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 248.

²³ Edgardo Boeninger, *op. cit.*, 348.

establecieron una Comisión Técnica que debatió y llegó a un acuerdo sobre las reformas que los sectores democráticos del país debían presentarle al gobierno²⁴. Sobre la base de esa propuesta los representantes políticos de la Concertación y Renovación Nacional negociaron con el ministro Cáceres. Éste, a su vez, contó con el concurso de la Comisión Asesora del Ministro del Interior²⁵.

La Comisión Técnica entregó el día 5 de abril de 1989, en acto público, un documento que contiene el resultado de sus trabajos. En ese documento se recogieron los acuerdos de distintas tendencias y se decantaron una serie de reformas constitucionales, que se consideraban mínimas para legitimar la Constitución de 1980, limitar su carácter autoritario, diluir los aspectos menos democráticos de sus normas 'protectoras' de la democracia y evitar un proceso constituyente que podía desestabilizar el proceso de transición iniciado con el plebiscito²⁶. A grandes líneas las propuestas de reformas eran las siguientes: a) Substituir el artículo octavo de la Constitución, que limitaba severamente el pluralismo, por una disposición que garantizaría la libertad de expresión y la organización y condiciones para la existencia de los partidos políticos y la competencia electoral, el gobierno moderado y el Estado de Derecho. En lugar de criminalizar doctrinas se proponía penalizar a los partidos y conductas políticas que violasen los principios y procedimientos de la democracia, en conformidad a decisiones del Tribunal Constitucional; b) Limitar algunas restricciones a las libertades públicas durante los estados de excepción, que en el texto original de la Constitución eran desmesuradas y discrecionales; c) En relación al Congreso Nacional, aumentar el número de los diputados a 150 y de los senadores

²⁴ La "Comisión Técnica Renovación Nacional-Concertación de Partidos por la Democracia", estaba compuesta por Enrique Barros (indep.), José Luis Cea (indep.), Óscar Godoy (indep.), Miguel Luis Amunátegui (RN) y Ricardo Rivadeneira (RN), designados por Renovación Nacional, y Carlos Andrade (PR), Francisco Cumplido (DC), Juan Enrique Prieto (Human.), Adolfo Veloso (PS-Almeyda) y José Antonio Viera-Gallo (PS-Núñez), nombrados por la Concertación de Partidos por la Democracia.

²⁵ Esta Comisión, designada el 20 de marzo de 1989, tenía como finalidad hacer consultas y evaluar los fundamentos de las proposiciones de reformas constitucionales de los diversos partidos políticos. Estaba integrada por Rafael Valdivieso, Arturo Marín y Hermógenes Pérez de Arce.

²⁶ A este respecto, Edgardo Boeninger dice lo siguiente: "Si no se lograban las reformas indispensables, el Gobierno de Aylwin enfrentaba la oscura perspectiva de desangrarse en una difícil lucha por una Asamblea Constituyente, para lo cual, a falta de consenso político y mayoría parlamentaria, habría tenido que recurrir a la presión social, con el consiguiente clima de confrontación e inestabilidad", *op. cit.*, p. 362. Se entiende lo que quiere decir Boeninger, solamente que debió usar el lenguaje potencial ("un futuro gobierno de la Concertación habría enfrentado"), porque según la secuencia de su relato no se podía prever, en ese momento (verano de 1989), ni que Aylwin sería elegido Presidente de la República, ni que la Concertación por la Democracia no podría lograr consensos y/o una mayoría parlamentaria adecuada para hacer reformas constitucionales.

a 50. Suprimir los senadores designados (Renovación Nacional propuso mantener el estatuto de senador vitalicio para los ex Presidentes de la República); d) Respecto del Consejo de Seguridad Nacional, cambiar su composición, integrando a la misma al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República, y además conferirle al mismo un carácter asesor y consultivo del Presidente de la República; e) Adopción de un sistema electoral proporcional; f) Respecto de las normas para reformar a la Constitución, suprimir el requisito de la aprobación por dos legislaturas sucesivas para hacer las modificaciones que correspondieren a los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos y Deberes de las Personas) y XIV (Reforma de la Constitución), mantener la norma general de los 3/5 para las reformas constitucionales, pero elevar ese quórum a 2/3 para los capítulos específicos ya mencionados. También se proponía substituir el quórum de 4/7 para aprobar las leyes orgánicas constitucionales por la mayoría absoluta.

Las propuestas consensuadas entre los representantes de la Concertación y los de Renovación Nacional fue la base para la negociación política. Se puede decir que ellas constituyeron un primer nivel de acuerdos mutuamente aceptados por personas representativas de las tendencias políticas mayoritarias del país. Y representativas quiere decir aquí *designadas o nombradas por las dirigencias de esas tendencias y autorizadas para deliberar y acordar en su nombre*. Tales acuerdos, como es claro, involucraban concesiones recíprocas.

La negociación política fue llevada adelante por Patricio Aylwin y Sergio Onofre Jarpa, como representantes de la Concertación por la Democracia y de Renovación Nacional, por un lado, y el ministro Carlos Cáceres, por el otro (hay que destacar la actuación central que tuvo el general Jorge Ballerino como negociador indirecto, a cargo de transmitir y convencer al general Pinochet de la necesidad de algunos cambios constitucionales). Este último tuvo que administrar una difícil y conflictiva situación al interior del gobierno, pues tenía que acercar la posición dura de su representado, es decir, el Presidente Pinochet, la UDI e influyentes personeros del régimen, a las demandas de la Concertación por la Democracia y Renovación Nacional. Y esta asociación de intereses contingentes, a su vez, no podría contar con una unidad monolítica. La dura retórica antirreformas de la posición gobiernista, acompañada de la certidumbre paralela de que debía alcanzarse un consenso, está expresada en la reacción del Presidente ante las propuestas de la Comisión Técnica. En efecto, en el acto de juramento de su último ministerio, el 6 de abril, señaló que a los nuevos ministros les correspondía, entre otras cosas, “contribuir a la búsqueda del

indispensable consenso para enfrentar la próxima etapa constitucional, en términos tales que aseguren la mantención de los niveles de desarrollo y bienestar que Chile exhibe en todos los campos”. “Este consenso —precisó— debe expresarse, básicamente, frente a la disyuntiva de una eventual reforma de la Carta Fundamental, la que debe tener por objeto, exclusivamente, perfeccionar sus disposiciones, sin alterar un ápice su espíritu, puesto que constituye un todo indivisible”²⁷.

La posición inicial, construida a partir de la actividad de la Comisión Técnica, no se mantuvo a lo largo de las negociaciones políticas. Las fisuras entre la Concertación y Renovación Nacional no fueron propicias para mantener una posición negociadora unida y cohesionada. En cierta medida, Renovación Nacional estaba en los dos lados de la mesa. La conducta de Jarpa nunca fue enteramente consecuente ni con las definiciones de su propio partido, ni con el consenso alcanzado en la Comisión Técnica²⁸.

La posición dura de Pinochet no solamente se explica por su carácter, por la naturaleza de su régimen y la posesión total del poder político y armado, sino por el tenor de su derrota en el plebiscito. Es claro que si el régimen hubiese padecido una derrota más contundente, digamos con el 75% de la votación a favor del No, las cosas habrían sido distintas. En un escenario de esa naturaleza, el régimen militar se habría desmoronado en pocos días, arrasado por el ímpetu reformista. Y, quizás, por una espectacular e incontenible movilización de masas. Pero no fue así. El No ganó con el 54,7% de los votos, pero el Sí captó un 43,01%. Un porcentaje de votación que entrañaba el apoyo de una fuerte minoría. De este modo, aun cuando la Concertación había galvanizado a una mayoría clara y contundente, tenía enfrente y en actitud antagónica a una importante minoría que sobrepasaba el tercio del electorado nacional. En definitiva, se produjo una situación de equilibrio, en la cual ni los victoriosos eran suficientemente victoriosos, ni los derrotados suficientemente derrotados.

La negociación política subsecuente pasó por momentos muy difíciles. Después de la reacción de Pinochet, la Concertación, a través de su vocero, Patricio Aylwin, pidió que el gobierno hiciera una propuesta concreta en un tiempo prudente. Mientras transcurría ese tiempo, el país asistió a una ingente actividad, a través de la cual se hicieron expresas las aspiraciones del país por un consenso nacional en torno a las reformas. Distintas

²⁷ *El Mercurio*, 6 de abril de 1989. Citado por Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 98.

²⁸ Edgardo Boeninger, uno de los negociadores por la Concertación, dice: “Este último partido (Renovación Nacional), fuertemente presionado, no mantuvo una solidaridad plena con el texto concordado a nivel de la Comisión Técnica”, en *op. cit.*, p. 364.

reuniones de los negociadores entre sí, pero especialmente con Carlos Cáceres, dejaron entrever un moderado optimismo. Sin embargo, el 27 de abril los medios informaron sobre un cambio de gabinete, que incluiría la renuncia de Carlos Cáceres al Ministerio del Interior. En el lenguaje elusivo, propio de la época, que usaba el recurso del 'trascendido', la prensa sugirió que el Presidente "creía" que algunas de las gestiones del ministro Cáceres en materia de reformas "afectarían a la institucionalidad"²⁹. No obstante, después de una reunión de Pinochet con la Junta de Gobierno, Carlos Cáceres fue confirmado en su cargo. Y, al día siguiente, o sea el 28 de abril, a través de una cadena de medios de comunicación, el Secretario de Estado expuso a la opinión pública diecinueve propuestas de modificación del texto constitucional, bajo el título de "Los Perfeccionamientos". Estas propuestas fueron enviadas por Carlos Cáceres, a su vez, a Patricio Aylwin, por medio de una carta.

Entre las 19 reformas gobiernistas hay que destacar, por su relevancia política, la supresión del artículo octavo de la Constitución. Del resto de las propuestas principales, que según el ministro eran cinco, solamente dos concordaban parcialmente con las de la oposición: la ampliación del Consejo de Seguridad Nacional, a través de la incorporación del Contralor General de la República y la substitución de su facultad de *representar* por la de *hacer presente* al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Tribunal Constitucional su opinión sobre asuntos que pudieran comprometer la seguridad nacional. La segunda se refiere a la flexibilización de las normas de reforma constitucional: el gobierno acepta, como norma general, aprobar modificaciones constitucionales con la aprobación de 3/5 de los miembros en ejercicio de cada cámara; pero, en ciertos casos calificados, las reformas deben ser ratificadas por la misma mayoría una vez que el Congreso se haya renovado. Entre el resto de las reformas, se destacan las que disminuyen las limitaciones de los derechos y libertades ciudadanas durante los estados de excepción y la supresión de la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.

La propuesta gubernamental fue rechazada terminantemente por la Concertación (2 de mayo). La Concertación hizo una declaración pública donde se sostiene que la propuesta gubernamental es un retroceso en el deseo nacional de avanzar hacia la democracia. Objeta dos aspectos: la exigencia de dos Congresos sucesivos para aprobar ciertas reformas constitucionales y el hecho de que el acuerdo entre Renovación Nacional y la Concertación sobre la generación de los miembros del Congreso Nacional

²⁹ *El Mercurio*, 17 de abril de 1989. Citado por Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 106.

(por votación popular) no tenga la menor acogida. El gobierno respondió a este rechazo con una fuerte crítica, dando por concluidas las negociaciones (4 de mayo).

En este cuadro conflictivo, la Concertación y Renovación Nacional acordaron pedir a la Comisión Técnica la revisión de los puntos de desacuerdo con el gobierno. Además, se produjo una serie de declaraciones de los partidos políticos, distintos grupos y personalidades interesadas en expresar su opinión. Esta actividad alcanzó su clímax con la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno y la oposición, después de un anuncio del ministro Carlos Cáceres en ese sentido, emitido el 12 de mayo.

Entre el 4 y el 12 de mayo se habían decantado las posiciones divergentes entre el gobierno y la oposición. Acerca del carácter excluyente y no pluralista del artículo octavo de la Constitución ya había consenso, así como acerca de una serie de cuestiones procedimentales que en realidad corregían defectos e inconsistencias del texto constitucional. También se había avanzado en la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional. Pero, como vimos, existía una brecha enorme respecto de la generación y composición del Senado y la reformabilidad de la Carta Magna. El 10 de mayo, Sergio Onofre Jarpa había expuesto una nueva propuesta de Renovación Nacional, que en lo principal se refería a estos dos puntos. Renovación Nacional, en efecto, proponía aumentar a 40 el número de senadores elegidos en votación directa, para lo cual, a su vez, redefinía las circunscripciones senatoriales. Respecto de los senadores designados, cedía parcialmente frente al gobierno, pues admitía su permanencia, pero la restringía a un período fijo de cuatro años, después del cual serían suprimidos. Una vez cumplido el plazo, que se contaría a partir de la instalación de la primera legislatura, el Senado estaría compuesto por los senadores elegidos por votación directa y los ex Presidentes de la República³⁰. Acerca de las normas de reforma constitucional, Renovación Nacional no acepta la propuesta gubernamental de dos legislaturas sucesivas para la aprobación de ciertas enmiendas. Pero acoge la distinción entre dos tipos de materias constitucionales, para aplicar dos modalidades distintas de quórum para su modificación. Reitera su antigua posición (y la de la Comisión Técnica) acerca del quórum de 3/5, como norma general para las reformas constitucionales y de 2/3 para aprobar enmiendas a las normas constitucionales contenidas en los capítulos I, III y XIV. Esta propuesta fue considerada por la mayor parte de la oposición como moderada y equilibrada y constituyó un valioso aporte para la reanudación de las conversaciones y las activida-

³⁰ *El Mercurio*, 12 de mayo, 1989.

des de la Comisión Técnica-Renovación Nacional-Concertación. En efecto, esta Comisión emitió su segundo informe el 15 de mayo, fecha en la cual éste fue entregado a Patricio Aylwin y a Sergio Onofre Jarpa para que les sirviera de base en sus negociaciones con el ministro Carlos Cáceres. En este informe la Comisión reitera su posición sobre las normas para reformar la Constitución, así como sobre las materias en las cuales había consenso, pero no se pronuncia sobre el origen y composición del Senado. Este tema se transforma en una cuestión reservada que se deja de debatir a nivel público. Tanto es así que se abandona el intercambio de proposiciones a través de textos escritos y el proceso negociador sigue un curso puramente verbal.

En definitiva, los negociadores se acercan a un acuerdo, que se transforma en una propuesta verbal del gobierno. Siempre ceñido al hilo de los dos temas cruciales ya expuestos, se puede decir que la propuesta final consistió en aprobar nuevos quóruns para reformar la Constitución (esquema 3/5 y 2/3) abandonando la condición de los Congresos sucesivos; y, respecto del Senado, en aumentar el número de senadores elegidos por voto directo de 26 a 38, pero, a la vez, conservar las instituciones de los senadores designados y vitalicios.

A estas alturas —estamos hablando de la segunda quincena de mayo— el debate se había ido reduciendo a las dos cuestiones expuestas, dado que el tema de las interdicciones ideológicas y la limitación al pluralismo político había sido superado. No obstante, en la oposición campeaba el descontento. Y no podría ser menos, pues se había abandonado *ex ante* la discusión sobre temas de alta tensión, como es la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso político. Los límites y las prohibiciones estaban organizados en torno a un asunto metaconstitucional: la recreación de la confianza como valor político fundamental y punto de arranque de la lealtad al sistema político y de la amistad cívica. La discusión estaba enmarcada, en consecuencia, no solamente por dos proyectos, que en muchos aspectos eran contradictorios entre sí, la democracia protegida y la democracia pluralista, sino por cuestiones anteriores, relativas al trasfondo del proceso político. Por esta razón, nadie podía estar plenamente satisfecho. Esto explica que, al margen de las actividades de los negociadores, personajes representativos de la Concertación hicieron llamadas de atención, en el sentido que los cambios que estaban proponiéndose “no podrán ser considerados como terminales del proceso de cambios institucionales imprescindibles para poder reconstruir la democracia en nuestro país”³¹. Y, al otro lado, la afirmación de que el consenso debía alcanzarse “a través de un

³¹ Declaración de Clodomiro Almeyda, *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.

perfeccionamiento de la Constitución y no de un desmejoramiento de ella³². En la definición final de la Concertación tiene un papel fundamental la reunión realizada el 25 de mayo, en la residencia de Edgardo Boeninger, uno de los principales dirigentes de la Concertación y activo negociador de las reformas entre los miembros de la coalición³³. En ella se consolidó el discurso y la conducta final de la Concertación en relación con las reformas propuestas por el gobierno. Boeninger, en su libro *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, sintetiza lo que podríamos denominar el temple anímico y la naturaleza de la decisión adoptada en esa ocasión: “La Concertación, consciente de lo que estaba ocurriendo, tuvo que adoptar una decisión política de enorme trascendencia: o rechazaba la propuesta gubernativa por insuficiente, manteniendo su negativa a reconocer la legitimidad del orden institucional (con las consecuencias antes señaladas) o se conformaba con una reforma sustancialmente más modesta, para evitar la prolongación del conflicto constitucional al período de gobierno que se iniciaría en marzo de 1990, aceptando las consiguientes limitaciones a la soberanía popular y al poder de la mayoría³⁴. Con este argumento, la Concertación se preparaba a aceptar finalmente las propuestas gubernamentales.

La Concertación se reunió al día siguiente (26 de mayo) para estudiar el proyecto de reforma. La reunión fue crítica: hacia afuera se expresaron vagas sugerencias de que se aproximaba el momento de un acuerdo, aun cuando quedaban problemas por resolver. Pero solamente en una nueva reunión, realizada el 31 de mayo, los diecisiete partidos de la Concertación aprobaron finalmente, y con reservas, el proyecto de reformas constitucionales del gobierno. Patricio Aylwin, como vocero de la Concertación, informó a la opinión pública que había comunicado al Ministro del Interior que la Concertación había dado luz verde al proyecto de reforma constitucional que el gobierno presentaría a la Junta. Aylwin agregó, que aun cuando el proyecto era insuficiente, el ánimo de la Concertación era “facilitar, a través de este camino, el que se vaya abriendo la posibilidad de una transición ordenada y consensual hacia el régimen democrático”. También dejó establecido que la aprobación de las reformas no involucraba un compromiso que impidiera modificaciones posteriores a la Constitución³⁵. Ese

³² Declaración de Jaime Guzmán, *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.

³³ Asistieron Patricio Aylwin (presidente de la DC), Edgardo Boeninger (vicepresidente de la DC), Germán Correa (PS-Almeyda), Aníbal Palma (PRSD), Luis Fernando Luenigo (PRSD), Martín Manterola (SD), Roberto Celedón (IC), Ricardo Núñez (PS), Carlos González Márquez (PR), Tomás Bize (PH), Juan Gutiérrez (PS-Histórico), Luis Minchel (PADENA), Andrés Koryzma (Partido Verde), y el secretario ejecutivo de la Concertación, Enrique Correa. En Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 157.

³⁴ Edgardo Boeninger, *op. cit.*, p. 364.

³⁵ *La Época*, 1 de junio de 1989. Citado por Carlos Andrade Geywitz, *op. cit.*, p. 165.

mismo día, el Presidente de la República se dirigió al país para anunciar el envío a la Junta de Gobierno de las reformas constitucionales acordadas con la oposición: las llamó “el consenso obtenido”.

La Junta de Gobierno aprobó, sujeto a la ratificación plebiscitaria, el proyecto de 54 reformas a la Constitución presentado por el gobierno, el día 14 de junio. Dos días después se convocó a un plebiscito, que se llevó a cabo el 30 de junio. Las reformas recibieron el 85,7% de aprobación. Solamente un 8,2% las rechazó³⁶.

De este modo, con el plebiscito de 1989 quedó sellado el pacto expreso. En la adopción de este pacto hay dos partes, representantes autorizados de las partes contratantes (el gobierno y la oposición) y una serie de actos que formalizaron el pacto. Todos estos actores convergieron hacia un acto soberano último: la decisión plebiscitaria. El efecto inmediato de ese pacto fue la legitimización de la Constitución de 1980. Y, además, el compromiso, mientras no haya quórums modificatorios adecuados, de preservar y mantener operantes las instituciones de esa Constitución.

Todo pacto se funda en la libertad de consentir de los pactantes. Y esa libertad se puede ejercer para pactar en forma expresa o tácita. No es una condición necesaria para que haya pacto la suscripción de un documento formal, firmado por los pactantes, ante una autoridad testimonial. Por ejemplo, el pacto de adhesión, pertenencia o membresía a una comunidad nacional, individuo por individuo, es tácito. Y se rompe por un acto expreso de renuncia de la nacionalidad. Y tácitamente, por adopción de otra. Además, también hay que agregar que las partes pactantes acuerdan los términos del pacto al interior de un proceso, en el curso del cual pueden entrecruzarse y mezclarse acuerdos expresos y tácitos.

A través de este trabajo podemos apreciar qué, quiénes y cómo se discutieron y concordaron reformas a nuestra Constitución. La concatenación discursiva y práctica de este proceso, o sea las palabras y las acciones realizadas en su decurso, son expresos en tanto se refieren formal y precisamente a tales y cuales asuntos, a través de un lenguaje verbal y escrito concreto. En este decurso, a nivel de la expresión, como lo vimos, se producen transacciones, pues las partes involucradas se hicieron mutuas concesiones.

Pero, ¿qué ocurre con los silencios? Ellos también son significativos, aunque no tengan una expresión formal a través de las palabras, verbales o escritas. Es claro que a cambio de las reformas promovidas por sectores democráticos del país, se mantuvieron todas aquellas disposiciones

³⁶ Un análisis completo del plebiscito se encuentra en Roberto Méndez, Óscar Godoy, Enrique Barros y Arturo Fontaine Talavera, “¿Por qué ganó el No?” (1989), pp. 83-134.

que configuran la participación institucional de las Fuerzas Armadas en el proceso de decisiones políticas, por una parte, y también aquellas que le aseguraban a Augusto Pinochet un fuero político continuo por el resto de su vida³⁷, por otra. Los negociadores siempre estuvieron conscientes de que existía un área oscura acerca de la cual había que tomar decisiones tácitas. Por lo demás, los argumentos expresos para sustentar, por ejemplo, la necesidad de incluir la experiencia y sabiduría de un ex Presidente de la República en el Senado, puede tener como un correlato suyo, codificado e implícito, el fuero parlamentario para una persona específica, con nombre y apellido. O sea, las posibilidades para acordar tácitamente, a través de silencios o vacíos significativos, son infinitas.

Por lo demás, como la negociación se concentra en algunos aspectos de la Constitución, tácitamente acepta o aprueba todo lo que no se había negociado. Ello incluye lo que expresamente no se quiso discutir y lo que pasó inadvertido para los negociadores. Sabemos aquello que no quiso negociar expresamente: la institucionalidad política de las Fuerzas Armadas, el fuero parlamentario (o inmunidad parlamentaria) de Pinochet y la ley de amnistía. Solamente la contraparte autoritaria sabe exactamente lo que pasó inadvertido (a mi juicio, por ejemplo, la doctrina de la obediencia militar).

De este modo, el acuerdo tácito de mantener y garantizar el fuero parlamentario del general Pinochet tiene ese carácter de modo obvio y evidente de suyo. No necesitaba pactarse explícitamente, porque además era un costo a pagar por la transición. Un costo, por lo demás, temporal. La participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito político, en clara contradicción con el principio de la esencial obediencia y no deliberación, también fue aceptada tácitamente *pro tempore*, para que ellas ejercieran el rol de garantes de la Constitución y de mecanismo de seguro, con el fin de que el proceso político no fuese, ni pudiese ser desbordado por los actores que en el pasado se habían aproximado a una guerra civil.

Las reformas fueron votadas en un plebiscito, realizado en 1989, y obtuvieron el 87% de los votos. De este modo, el pacto entre el gobierno

³⁷ Personalmente siempre sostuve que había que evitar que al general Pinochet se le concediesen inmunidades sucesivas, primero como Comandante en Jefe del Ejército y después como senador vitalicio, porque lo que estaba en cuestión era asegurarle una suerte de inmunidad soberana, como ex Jefe de Estado, y esto podía hacerse en una cláusula provisional de la Constitución. Para garantizar su inviolabilidad personal y la de su familia, pero recluso en la vida privada y sin poderes formales a su disposición. En algún momento, incluso, pensé que se le podía convencer de ello. Pero, además de lo extraño y ajeno a nuestra tradición constitucional, y que habría explicitado lo que debía mantenerse en el silencio, mi propuesta era ilusoria, porque jamás el general Pinochet iba a renunciar a tener el *quantum* de poder que le daba su posición como Presidente de la República en ejercicio, Comandante en Jefe del Ejército y, en el último tramo de su vida, como senador vitalicio.

militar y la oposición, más otras fuerzas democráticas, quedó sellado. Sin embargo, la naturaleza de este pacto, que como se infiere de lo dicho es expreso y tácito a la vez, ha sido sometido al procedimiento de la prueba y el error, a través de actos significativos.

En dos ocasiones, durante el gobierno del Presidente Aylwin, el general Pinochet manifestó su desacuerdo con acciones públicas que podían afectar cuestiones cubiertas, según él, por el pacto. Se les llamó metafóricamente 'ejercicio de enlace' y 'boinazo' respectivamente. En una democracia consolidada, tales actividades habrían sido manifiestamente subversivas. Pero, en el contexto de la transición pactada, eran actos significativos de malestar por el no cumplimiento de acuerdos tácitos incluidos en el pacto de transición: afectaban la intangibilidad de la ley de amnistía y la inviolabilidad política de la persona del general Pinochet³⁸. A esos actos el gobierno respondió aceptando la queja y cediendo frente a ella. La opinión pública nunca ha conocido con exactitud las negociaciones entabladas entre los representantes del general Pinochet y del gobierno para enfrentar esta crisis. Pero es claro que los actos subsecuentes del gobierno indicaron, de modo suficientemente significativo, que se había impuesto una cierta interpretación de los acuerdos que jamás podrá hacerse expresa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeyda, Clodomiro. Declaración. *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.
- Andrade Geywitz, Carlos. *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- Arriagada, Genaro. *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana, 1998.
- Aylwin Azócar, Patricio. *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del No*. Santiago: Ediciones Grupo Z, 1998.
- Boeninger, Edgardo. *La democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- Bonime-Blanc, Andrea. *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making*. Boulder y Londres: Westview Press, 1990.
- El Mercurio*, 12 de mayo, 1989.
- Garretón, Manuel Antonio. "Las revanchas de la democratización incompleta". *Mensaje* (febrero de 1999), Santiago.
- . "La transición chilena. Una evaluación provisoria". *Documento de Trabajo FLACSO. Serie Estudios Políticos*, 8 (enero de 1991), Santiago.

³⁸ Inviolabilidad política del general Pinochet no quiere decir inmunidad absoluta. O sea, no quiere decir que en algún momento se hubiese aceptado otorgarle el estatuto de *princeps liber et solutus*, o sea, libre de caer bajo alguna jurisdicción superior: la justicia, por ejemplo.

- Godoy Arcaya, Óscar, "¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?". *Estudios Públicos*, 61 (1996), Santiago.
- Guzmán, Jaime. Declaración. *El Mercurio*, 19 de mayo, 1989.
- . "La definición constitucional". *Realidad*, año, Nº 3 (1980). [Reproducido después en Arturo Fontaine Talavera, "El miedo y otros escritos: El pensamiento de Jaime Guzmán". *Estudios Públicos*, 42 (otoño 1991).]
- Huneus, Carlos. "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIX, N. 1 (1997), Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- Karl, Terry Lynn. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* (october 1990). Versión española: "Dilemas de la Democratización en América Latina", *Foro Internacional*, Vol. XXI (enero-marzo, 1991), México.
- Méndez, Roberto; Godoy, Óscar; Barros, Enrique; y Fontaine Talavera, Arturo. "¿Por qué ganó el No?" *Estudios Públicos*, 33 (1989).
- O'Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973. □