

La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución

MANUEL ANTONIO GARRETON M.

*FLACSO — Santiago, Chile**

Este trabajo intenta analizar las condiciones socio-políticas de la inauguración, en marzo de 1990, del primer gobierno elegido democráticamente en Chile después de dieciséis años de dictadura militar, y su evolución en los tres primeros años desde la perspectiva del proceso de redemocratización política. Se trata de ubicar éste en el contexto de otras experiencias similares y del debate académico y político respecto de ellas¹. Para ello esbozaremos previa y esquemáticamente algunos elementos conceptuales y ciertos rasgos particulares del régimen militar chileno y de la oposición política a él, recurriendo a una síntesis de elementos desarrollados en otros trabajos². Luego nos referiremos a los principales hitos de la transición chilena y a las condiciones de la inauguración democrática en marzo de 1990, y los problemas ahí planteados. Finalmente, aludiremos a la evolución de esos problemas en los tres primeros años de régimen democrático.

I. Algunos elementos conceptuales

Entenderemos por *régimen político*, uno de los componentes del *modelo o sistema político*, la mediación institucional entre Estado y sociedad que resuelve los problemas de relaciones entre la gente (ciudadanía) y el Estado y de cómo se gobierna la sociedad. El término *democratización política* apunta precisamente al proceso de generación de un régimen democrático³, entendido como el régimen basado en los principios e instituciones que consagran la soberanía popular, la elección de los gobernantes y autoridades efectivos por voto universal, la vigencia de derechos humanos y libertades públicas, la separación de poderes, el pluralismo político, la alternancia en el poder. Los casos históricos a los que pertenece la actual situación chilena corresponden más bien a *recuperación* y no a *fundación* democráticas⁴. Esta democratización

* Versión corregida y actualizada del artículo publicado en *Estudios Públicos*, Santiago, Otoño 1991, realizada por el autor durante su estadía como Profesor Invitado del Truman Institute de la Universidad de Jerusalén, enero-febrero 1993, con apoyo de la Fundación Columbia.

política comprende varios procesos: *transición* o paso de dictadura a democracia; *inauguración democrática* o instalación e inicio del régimen democrático; *superación de enclaves autoritarios* cuando la transición ha sido incompleta, es decir, cuando quedan aún tareas de democratización política pendientes aunque haya un núcleo de instituciones y autoridades elegidas básicamente democráticas; y *consolidación* de ese régimen democrático.

Las *transiciones políticas* dejan pendientes los problemas de *democratización social* (cambios sociales tendientes a la mayor igualdad de oportunidades y a la participación social) y ésta pasa a ser, como hipótesis general para este tipo de países, una de las condiciones de la *consolidación* democrática. Respecto de las transiciones, concebidas como paso de un tipo de régimen político a otro y no como un cambio socioeconómico global — lo que las aleja del modelo *revolucionario* —, deben ser analizadas en términos de sus procesos componentes: *descomposición interna* del régimen autoritario; *movilizaciones populares* en torno a propuestas institucionales de transición; *negociación* entre titulares del poder y oposición democrática; *enfrentamiento político-institucional* entre régimen y oposición bajo la institucionalidad dictatorial para conservarla o transformarla, dirimiendo así el conflicto autoritarismo-democracia; *presión o mediación* de actores que se ubican por encima del régimen y de la oposición.

Las *inauguraciones democráticas* y *el primer gobierno democrático* deben ser analizados en términos de las *condiciones socioeconómicas y políticas* en que ellas se desarrollan (existencia de enclaves autoritarios, presencia o no de crisis económicas); de los *actores sociopolíticos* que las llevan a cabo, considerando la división o coalición entre actores que administran el Estado y actores que administran las demandas sociales; y de las *estrategias de superación* de los enclaves autoritarios para completar la transición. Estos enclaves pueden ser institucionales (Constitución, leyes, etc.), “actorales” (Fuerzas Armadas con poder de veto, derecha no democrática, etc.), socioculturales (valores autoritarios, conformismo, etc.) o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos); y las estrategias frente a ellos pueden ser de diversos tipos (legales, presión, etc.)⁵.

Finalmente, las *consolidaciones democráticas* están vinculadas tanto a la superación de estos enclaves como a la *deseabilidad* o voluntad democrática por parte de los actores sociales significativos, lo que en estos países está vinculado, hipotéticamente, a los procesos de democratización social. Ello remite al problema de los *actores sociopolíticos* capaces de combinar democratización política y democratización social.

II. El régimen militar chileno y la oposición política

Sin entrar en los detalles del régimen militar chileno que se instaló en 1973, después de derrocar al gobierno democrático y socialista de Salvador Allende,

cabe recordar tres características cruciales de ese régimen. En primer lugar, su *personalización*, que le entregaba al general Pinochet la *doble legitimidad interna*, jerárquico-institucional y político-estatal. En segundo lugar, su *capacidad transformadora*, que lo llevaba a dislocar la vieja relación entre política y sociedad, dejando a ésta desarticulada en el marco del esquema económico neoliberal⁶. En tercer lugar, su proyecto de *institucionalización política*, expresado en la Constitución de 1980, que consagraba el paso de un régimen militar a un régimen autoritario⁷ a partir de 1989, sobre la base de un mecanismo que proyectaba los rasgos personalistas e institucionales del régimen, cual era el plebiscito de 1988. En él debía decidirse la mantención de Pinochet por un nuevo período de ocho años. Estos tres rasgos permitieron superar la crisis económica de 1981/1982⁸ y explican el *retardo* de la transición chilena en relación a otros países del Cono Sur.

En cuanto a esta transición retardada, cabe analizar la *trayectoria de la oposición política*, con partidos heredados del régimen democrático, como una de triple aprendizaje. Por un lado, respecto del carácter de las transiciones, pasando de modelos insurreccionales o revolucionarios que implican movilizaciones desestabilizadoras con vistas a producir un colapso del régimen, a movilizaciones políticas en torno a fórmulas institucionales de transición que se insertan en el marco institucional dictatorial para cambiarlo. Por otro lado, respecto de su propia unidad, pasando de modelos orgánicos centrados en cuestiones ideológicas, a multipartidarias en torno a fórmulas pragmáticas e institucionales de cambio. Finalmente, respecto de la relación con el mundo social, pasando de movilizaciones expresivas o corporativo-reivindicativas a movilizaciones propiamente políticas⁹. En este aprendizaje, el papel de los intelectuales y de las experiencias de transición de otros casos nacionales jugaron un rol significativo.

III. Los rasgos básicos de la transición chilena

Vale la pena recordar los hitos más importantes de la transición a la democracia en Chile y su naturaleza particular, para luego referirnos a las cuestiones que esta transición deja planteadas para la inauguración democrática.

Hemos afirmado, en otros trabajos, que la derrota política sufrida por Augusto Pinochet y el régimen militar en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 tuvo un doble significado¹⁰. Por un lado, puso fin a la pretensión de proyectar la dictadura a través de un régimen autoritario como el previsto por la Constitución del 80 y al proyecto de Augusto Pinochet de mantenerse en el poder para asegurar ese paso de dictadura militar a régimen autoritario. Por otro lado, desencadenó un proceso de transición a la democracia que se desarrolla dentro de plazos y mecanismos establecidos por el régimen, pero modificados en parte por la oposición, y alterados sustancialmente en su

significado por esta última. En este sentido, el plebiscito jugó el mismo rol que la muerte de Franco en España o la derrota de Galtieri en Las Malvinas. A nuestro juicio, se trata de una “*elección fundante o crítica*”, y los resultados de la elección presidencial y parlamentarias de diciembre, en 1989, y las municipales de 1992, no hacen sino ratificar este carácter¹¹.

Si decimos que el plebiscito de 1988 desencadenó un proceso de transición, ello no significa que tal transición estuviera completamente terminada cuando se inaugura el régimen democrático con el primer gobierno elegido. Aun cuando las condiciones eran de las más favorables, comparándolas con otros casos históricos cercanos, había dificultades particulares que deben ser analizadas cuidadosamente y que provenían menos de las características del primer gobierno democrático, como ha ocurrido en muchos casos, y más de los resabios o “enclaves autoritarios” heredados del régimen militar.

Así, a partir del plebiscito de octubre de 1988, desde el régimen militar pueden apreciarse los siguientes fenómenos. En primer lugar, después del plebiscito, se produce el aislamiento político de los sectores “*duros*”, identificados con la mantención de Augusto Pinochet en el poder o con la total continuidad institucional autoritaria. En el plano militar, todos los signos apuntaron a un gradual retiro del poder político por parte de las Fuerzas Armadas, pese a la retórica y amenazas de Pinochet, de algunos de los uniformados más cercanos a él e incluso de algunas declaraciones oficiales del Ejército. Esta tendencia tuvo luego una contraparte. En la segunda mitad de 1989, tanto Augusto Pinochet como el “*núcleo duro*” en torno a él, especialmente en el Ejército, iniciaron una estrategia conducente, por un lado, a mantener la mayor autonomía corporativa y de influencia política de los militares en el régimen futuro, y, por otro lado, a institucionalizar la mayor cantidad de *enclaves autoritarios* que proyectaran al régimen militar en el futuro régimen democrático e hicieran la tarea del primer gobierno extremadamente difícil, quizás buscando su desgaste rápido.

Las reformas constitucionales que, como veremos¹², los partidos de la opositora Concertación de Partidos por la Democracia, junto con un sector de derecha, lograron imponer a través de complejas negociaciones con el gobierno y hacer plebiscitar en julio de 1989, tendían precisamente a reducir algunos de estos enclaves autoritarios exclusivamente en la cuestión constitucional (flexibilización del sistema de reforma constitucional, reducción a cuatro años del primer período presidencial, disminución de la importancia relativa de los senadores designados, cambios en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional para restringir la tutela militar, aunque sin eliminarla; mayor protección a los derechos humanos, especialmente, eliminando la proscripción y exclusión ideológico-políticas). Pero el gobierno militar buscó extender estos enclaves y profundizarlos en otros ámbitos. Ejemplos de ello son las políticas de reducción del manejo estatal sobre la economía, las leyes orgánicas constitucionales como la que consagra la autonomía del Banco Central, la de Televisión, la de Fuerzas Armadas, etc., y las medidas que

llevaron a asegurar para los partidarios del pinochetismo los cargos de la administración pública, de las rectorías universitarias, del Poder Judicial y, especialmente, de los altos mandos del Ejército. Es cierto que se trataba de resabios de un proyecto político derrotado, pero podían tener muy importantes consecuencias como problemas pendientes de la transición.

En segundo lugar, en el plano civil, este aislamiento inicial de los sectores “duros” o continuistas del régimen militar se expresó aparentemente en una derrota política de los grupos fascistas como Avanzada Nacional, o de los sectores expresados en la UDI, carentes de todo proyecto político viable para expresar a la derecha social y política. Por primera vez, fueron obligados a sumarse subordinadamente a Renovación Nacional. Ello porque surgió, por primera vez también, un sector “blando” en el régimen (Renovación Nacional)¹³, que miraba más a su futuro como partido de derecha democrática que a su carácter de heredero y proyección del régimen militar, lo que lo llevó a distanciarse de éste y a pactar con la Concertación opositora las reformas constitucionales que fueron plebiscitadas en julio de 1989.

Sin embargo, este proceso fue contrarrestado por las negociaciones en la derecha respecto de las candidaturas presidenciales y parlamentarias. En ellas, las presiones del gobierno, del sector empresarial, así como de la UDI, carentes de toda visión de largo plazo, impusieron la candidatura de un independiente, (Hernán Buchi), ligado al régimen militar y, por lo tanto, a la “derecha heredera” de éste, en desmedro de un político que representara la tendencia de la “derecha democrática”, la cual sí obtuvo compensaciones en el plano de candidaturas parlamentarias. Se destruía, así, la mejor posibilidad de construcción de una derecha partidaria con un papel claro de oposición democrática en el futuro. No hay que olvidar que el “independentismo” ha sido siempre la ilusión derechista y que inevitablemente lleva a su desarticulación como proyecto político coherente, sobre todo en el nivel partidario.

En las elecciones parlamentarias de diciembre de 1989, el sector Renovación Nacional obtuvo un claro predominio. Sin embargo, no es despreciable el número de parlamentarios obtenidos por la UDI, principal promotora de un sistema electoral aberrante, que estaba construido precisamente para favorecerla. Esto le da a este sector, si bien no el liderazgo, la capacidad de veto en el seno de la coalición derechista, dificultando los posibles acuerdos que Renovación Nacional hiciera con la Concertación de Partidos por la Democracia¹⁴.

En tercer lugar, se asistió a un proceso ineludible en todas las transiciones y frente a cuya realización había generalizado escepticismo, reticencia o duda. Se trata de la negociación entre régimen y oposición. Ello se expresó en este tiempo en torno a las reformas constitucionales aprobadas en el plebiscito del 30 de julio de 1989. Si bien tal negociación parece haberse llevado a cabo a través de intermediarios civiles — la derecha, expresada en Renovación Nacional, y el Gobierno, expresado en el Ministro del Interior (Carlos Cáceres) —, es un hecho que se ha tratado de una negociación entre las Fuerzas Armadas (y el paso por la

Junta así lo confirma) y la oposición política, expresada en la Concertación de Partidos por la Democracia. Ello en torno precisamente a los temas ejes de toda transición: flexibilización del marco institucional para transitar a la democracia, garantías para las Fuerzas Armadas y término de las proscripciones y exclusiones políticas para permitir la participación de todos los actores y partidos políticos. Es obvio que tratándose de una negociación hecha bajo una dictadura que termina, ella no consagraba una democracia política plena, sino que dejaba importantes aspectos pendientes en la forma, como hemos indicado, de *“enclaves autoritarios”*.

Así, las reformas constitucionales que se sancionaron en el plebiscito de julio quedaron sólo como un primer paso que debería completarse en el primer gobierno y parlamento democráticos. Pero ello había quedado claramente facilitado con los términos de la negociación, pese a sus insuficiencias. Por otro lado, después de las elecciones de diciembre de 1989, se plantearon conversaciones directas entre FF.AA. y Oposición, o futuro gobierno, sobre cuestiones como el papel de las FF.AA. También se produce un nuevo intercambio entre representantes del gobierno militar y del candidato presidencial opositor triunfante, Patricio Aylwin, tendiente a facilitar el traspaso de mando, lo que ya había ocurrido con ocasión del nombramiento de Directores del Banco Central. Pese a ello, Augusto Pinochet y la Junta de Gobierno no siempre respetaron los acuerdos a que se llegaba y además continuaron legislando sobre materias cruciales sin consultas con la oposición, y con expresa protesta de ésta¹⁵.

Desde la perspectiva de la oposición, se confirmó que en el caso de regímenes militares, éstos terminan no con derrocamiento, sino con lucha política que se realiza dentro de la institucionalidad del régimen, precisamente para cambiarla y convertirla en un régimen democrático. También que la unidad de la oposición sólo tiene sentido y viabilidad en torno a una fórmula precisa de cambio de régimen que evita vacíos institucionales, y no en torno a cuestiones ideológicas u orgánicas excluyentes.

Para la oposición, el desencadenamiento de un proceso de transición a partir del plebiscito del 5 de octubre de 1988 tuvo un doble significado. Por un lado, la convirtió, por primera vez en estos quince años, en el actor principal y dirigente del proceso político. Por otro lado, le impuso una tarea central: llegar a las primeras elecciones en las mejores condiciones democráticas y asegurar un primer gobierno democrático mayoritario. Esta tarea se desdoblaba en dos aspectos. El primero, lograr las condiciones más democráticas para el futuro gobierno, es el que rigió las negociaciones para las reformas constitucionales, cuyos resultados ya hemos evaluado. El segundo, conquistar un gobierno democrático mayoritario, debía encararse aun cuando el primero no se hubiera realizado. Se trataba aquí de convertir la coalición victoriosa del plebiscito en coalición de Gobierno. Ello implicaba un pacto de gobierno entre todos sus componentes, lo que, a su vez, significaba un “candidato presidencial común único”. Esto debía ser acompañado por un acuerdo electoral y parlamentario

que correspondiera ecuanímente a la diversidad político-partidaria de la Concertación, y por un estatuto de relaciones entre el Presidente y su coalición que evitara las fragmentaciones y contradicciones de los gobiernos democráticos anteriores. Finalmente, un programa que asegurara completar la transición en términos institucionales, terminando con los enclaves autoritarios mencionados, y empezar las transformaciones sociales que el país necesitaba: ataque a la pobreza y redistribución de los costos de la crisis de ajuste y de los beneficios de la democratización y modernización, en los ámbitos en que el gobierno militar impuso su modelo, y creación de mecanismos de creciente participación y libertad que restituyeran la dignidad y plena ciudadanía social y política de todos los chilenos, pero, sobre todo, de los sectores más marginados¹⁶.

Si bien se avanzó ampliamente en las tareas de preparación de gobierno y programáticas, con excepción del tema de las relaciones futuras entre el gobierno y su coalición¹⁷, al cual nos referiremos más adelante, hubo que enfrentar dos peligros. Por un lado, la tentación del centro político, la Democracia Cristiana, de reproducir el camino propio, aislándose en una coalición de centro o centro-derecha que sería necesariamente minoritaria, o imponiendo criterios hegemónicos o excluyentes. Por otro lado, la tentación de ciertos sectores de izquierda de jugar la "*carta propia*" y constituirse en oposición democrática al primer gobierno, para no pagar los costos de la transición y convertirse en el partido de las demandas sociales que hace "*pagar la cuenta*" al partido que administra la transición.

Pese a todo, se impuso la línea más adecuada, cual era la constitución de una mayoría sociopolítica de centro e izquierda — Concertación de Partidos por la Democracia, que también integra a algunos grupos de centro-derecha de valor simbólico — que enfrentó con un solo candidato presidencial, un programa común de gobierno y un pacto electoral parlamentario, las primeras elecciones competitivas en diciembre, para realizar lo que se denominó "*gobierno de transición de cuatro años*" y que, en realidad, corresponde al primer gobierno democrático, aun cuando haya tareas de transición pendientes. Ello teóricamente resolvería tres problemas cruciales: el drama de los gobiernos chilenos minoritarios, el drama de las transiciones en que unos administran la transición y otros administran las demandas sociales, retrocediendo a situaciones de gran inestabilidad y reproduciendo las polarizaciones que terminaron con el régimen democrático precedente, y la incorporación del Partido Comunista como fuerza minoritaria en el interior del sistema democrático, aislando sus sectores insurreccionales¹⁸.

IV. La inauguración de la democracia y sus problemas

En las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, se dio el escenario más probable, cual era el triunfo del candidato presidencial de la Concertación y la victoria parlamentaria de este conglomerado¹⁹.

Si bien la Concertación obtuvo una amplia mayoría en la Cámara de Diputados y una mayoría más estrecha en el Senado — que varía negativamente por la composición de los senadores designados —, ésta no alcanza por sí misma el quórum de parlamentarios para las reformas constitucionales y leyes orgánicas²⁰. En estos resultados y sus efectos juegan las arbitrariedades de la ley electoral y de las normas para modificar la Constitución o las leyes. Por ello, para modificar la Constitución y las leyes orgánicas, la Concertación estaba obligada a acudir a nuevos acuerdos con la derecha política, prolongando el pacto sobre “*reglas del juego*” iniciado por las negociaciones de 1989 sobre reformas constitucionales. Ello implicaba aprovechar el llamado “período de gracia” y la alta legitimidad democrática alcanzada por el Presidente Patricio Aylwin y la Concertación.

Las condiciones en que se inauguraba la democracia en Chile estaban dadas por: 1) las características de la transición vivida; 2) las exigencias de la consolidación democrática; 3) las características del primer gobierno democrático. Nuestra afirmación central es que, desde esta perspectiva, si bien había problemas de enorme envergadura, en general las condiciones sociopolíticas en que se inaugura la democracia en Chile eran sin duda más favorables que las que se presentaron en otros casos nacionales recientes — especialmente en lo que se refiere a la naturaleza del primer gobierno democrático —, como es la existencia de una coalición de gobierno formada por casi todos los sectores opuestos a la dictadura²¹. Las condiciones negativas estaban dadas por los enclaves autoritarios y, especialmente, por la tendencia de ciertos sectores a la “bunkerización” del Ejército en torno a Augusto Pinochet, quien buscaría mantener su liderazgo institucional y superar su aislamiento.

En lo que se refiere a las condiciones heredadas del *proceso de transición*, ya hemos dicho que se trata de una *transición incompleta*, dada la permanencia de enclaves autoritarios. En otras partes hemos indicado que estos enclaves autoritarios son de tres tipos: institucionales, “actorales” y ético-simbólicos²².

Respecto del enclave *institucional*, éste se refiere tanto a aspectos de la Constitución actual que quedaron sin modificar por el plebiscito de 1989 — y que marcan un rasgo predominantemente autoritario —, como de otras cuestiones en ámbitos más específicos de la sociedad (leyes orgánicas constitucionales sobre Banco Central, Fuerzas Armadas, Educación, Congreso, Municipalidades, etc., y otras normas como las leyes laborales, por ejemplo). La superación de estos enclaves era cosa, por un lado, de mayorías políticas más allá de la Concertación en el caso de quórum altos, lo que implicaría acuerdos o pactos parlamentarios; por otro lado, de concertación y movilización de actores en el ámbito específico, bajo el amparo del régimen democrático. Ello era perfectamente posible, sobre todo en el primer momento de mayor legitimidad del nuevo régimen y nuevo gobierno.

Respecto del enclave *actoral*, él se refiere a las Fuerzas Armadas, a la derecha política y al sector empresarial. En cuanto al primero, el más importante de

todos, el problema tiene que ser pensado en términos de correlación de posiciones en el plano de la legitimidad frente a la población²³. En ese sentido, cambiando esa correlación de legitimidad a favor de los actores democráticos, era perfectamente posible reducir la influencia política de las Fuerzas Armadas. Dicho en otros términos, dependiendo de la correlación de posiciones y de la legitimidad relativa de los actores en juego, tanto el alejamiento de Augusto Pinochet y su bunker — cuya continuidad en el mando del Ejército estaba facultada por la Constitución — como la reducción de las excesivas autonomías y prerrogativas corporativo-políticas de las Fuerzas Armadas probablemente debían ser contrapesados con la seguridad que se les ofreciera en torno a la cuestión de los juicios y castigos por las violaciones de derechos humanos, o de su seguridad personal o grupal en relación a esos problemas. Todo ello sin sacrificar los principios éticos en juego, especialmente respecto del *esclarecimiento y reparación*. Ello podía plantear, a su vez, dificultades en el interior de la coalición gobernante, afectada diferencialmente por los crímenes cometidos por el régimen militar.

El segundo actor era la derecha política, donde el problema residía en si se lograba constituir como polo dominante en el interior de la derecha el sector que aspiraba a ocupar un espacio de oposición democrática al primer gobierno elegido (Renovación Nacional), o si el sector nostálgico hereditario del autoritarismo (UDI) se imponería, neutralizando los esfuerzos del primero. Desde el campo de las fuerzas democráticas, la proyección de acuerdos, tales como las reformas constitucionales de 1989, en nuevos acuerdos parlamentarios significaría un impulso clave en el fortalecimiento del primer sector, expresado hasta entonces en Renovación Nacional.

En cuanto al actor empresarial, no habiendo sido en ningún momento motor de la transición sino más bien reacio a ella, su mayor diversificación actual y, sobre todo, la carencia de un proyecto y una representación política claros, hacían pensar que, una vez establecida la legitimidad democrática, jugaría dentro de las reglas del juego, refugiándose más en una posición corporativa. El apoyo internacional al gobierno democrático no era despreciable políticamente para el sector empresarial.

El enclave *ético-simbólico* se refiere al tema de los derechos humanos, donde no hay solución fácil, por cuanto se enfrentaban la lógica ética, expresada en los movimientos de derechos humanos, con la lógica político-estatal. Lo importante a considerar es que existía un alto nivel de racionalidad en las organizaciones de derechos humanos y una alta sensibilidad en la población respecto de este tema, lo que permitía una cierta radicalidad en todos aquellos aspectos simbólicos e instrumentales que, significando satisfacción a las demandas de los afectados y retiro de los militares de la acción política, no afectaran seriamente la seguridad personal o grupal de éstos, elemento clave en este plano.

Si miramos ahora las cosas desde la perspectiva de la *consolidación democrática*, y asociamos ésta al proceso de modernización y democratización,

dos eran las condiciones de la inauguración democrática que nos parece importante resaltar. En primer lugar, no se enfrentaba, a diferencia de otros procesos de transición, una crisis económica aguda, en el corto plazo, que obligara a planes de emergencia (como los planes Cruzado de Brasil o Austral de Argentina, o el caso peruano) que conmocionan toda la sociedad, ni una presión desmedida desde la sociedad por demandas no satisfechas. Todos los estudios mostraban un bajo nivel de expectativas y una alta racionalidad en cuanto a qué era posible esperar de un régimen democrático, asociándose las demandas sobre todo a aspectos tales como la dignidad, el respeto, el ser escuchados, la participación, el empleo, la movilidad social para los hijos, la salud, ninguno de ellos de alto costo desestabilizador²⁴.

Por otro lado, recordemos que en Chile, y en eso no ha habido grandes variaciones, la constitución de demandas sociales pasó siempre por el actor político partidario, en una suerte de “*imbricación*” entre liderazgo político y organización social, por lo que no había espacio para “*espontaneísmo explosivo de demandas*”. Sobre todo, si se toma en cuenta que en la coalición gobernante participan precisamente los partidos que podían activar las demandas sociales. Todo ello le daba al aspecto redistributivo de los costos del ajuste hecho bajo el régimen militar, esta vez a favor de los sectores populares, una legitimidad innegable. El problema radicaba en el plazo más largo. Nos referimos a la cuestión del modelo de desarrollo e inserción internacional para las próximas décadas, donde tanto el vigente hasta 1973 como el que se implantó desde aquella época parecían haberse agotado. La redefinición de este aspecto podía también afectar la solidez de la coalición, aunque era evidente que el problema ya no se planteaba en los términos ideologizados de décadas anteriores.

En segundo lugar, producto de las transformaciones y modernizaciones incompletas, y hasta perversas, ocurridas bajo el régimen militar, la consolidación democrática tendría que enfrentar el problema de las nuevas relaciones entre política y sociedad, lo que va desde la mayor autonomía de las organizaciones sociales respecto del sistema político-partidario hasta el problema de descentralización del poder estatal, fortalecimiento del poder local y de los diversos niveles de participación. El cambio de las leyes en torno a las municipalidades y las formas de gestación del poder local adquirirían aquí un carácter prioritario.

Todo lo anterior refuerza la importancia en este tipo de redemocratización política del *primer gobierno democrático*. Dada la enorme magnitud de las tareas planteadas, éste era el problema crucial. Hemos afirmado la necesidad general de un primer gobierno democrático que sea expresión de una mayoría social y política. Las transiciones exitosas son aquéllas en que existe un sistema de partidos fuerte y una mayoría política que recoge a la vez y en conjunto los requerimientos propios de la transición (superación de los enclaves autoritarios) y las demandas sociales por democratización global, sin lo cual no hay consolidación democrática. Las transiciones en crisis o fracasadas son

aquéllas en que estos elementos se disocian y polarizan, permitiendo nuevas desestabilizaciones e intervenciones militares. Desde este punto de vista, al inaugurarse la democracia política en Chile, se estaba en las puertas de una democratización política exitosa, resolviendo el gran problema histórico de este siglo que llevó al derrumbe democrático: la ruptura entre clases medias y sectores populares, entre el centro y la izquierda, es decir, entre quienes pueden asegurar democracia política y cambio social. La Concertación de Partidos por la Democracia, sus candidaturas presidencial y parlamentarias, su programa de gobierno, eran expresión de esta posibilidad.

Sin embargo, subsistían algunos problemas que requerían soluciones a la vez políticas e institucionales. Si no había una solución institucional, debido al sistema presidencialista, ni un *"pacto consociativo"* de largo plazo entre las fuerzas ejes de la Concertación, ¿cómo se resolvería, por un lado, el dramático y tradicional problema chileno de las relaciones entre el Presidente y su coalición, en este caso la más amplia y heterogénea? No bastaba para ello referirse a un Programa ni tampoco al carácter *"suprapartidario"* del gobierno. Por otro lado, ¿cómo se resolvería el problema de la competencia interna por el liderazgo de la coalición sin romperla? Finalmente, si se trataba de pensar más allá de cuatro años y si esta coalición o mayoría sociopolítica debía ser de largo plazo, ¿cómo permitir la diferenciación necesaria para disputar el liderazgo futuro sin destruir la cohesión del gobierno? Estos y otros interrogantes no anulaban el hecho que el punto de partida no resuelto por otras transiciones era, sin duda, positivo en el caso chileno, pero obligaban a pensar más allá de la coyuntura y cálculos inmediatos.

V. Evolución y perspectivas de la democratización política

A nuestro juicio, la democracia chilena se inaugura, después del decenio y medio de régimen militar, con la instalación del primer gobierno y parlamento democráticos en marzo de 1990. En este sentido, aunque en el discurso de la Concertación se habla de "Gobierno de transición por cuatro años", técnicamente la transición terminó cuando ese Gobierno se instala. Sin embargo, como se trataba de una "transición incompleta", con enclaves autoritarios, el primer gobierno y parlamento democráticos debían enfrentar simultáneamente dos tareas.

En primer lugar, *completar la transición*, a través de una *estrategia político-legal* para superar los enclaves autoritarios centrales, lo que obligaba a establecer prioridades políticas y a poner como eje o viga maestra las reformas institucionales o constitucionales del sistema político. Ello permitiría la superación de los enclaves institucionales no democráticos, gobernar mayoritariamente dentro del régimen democrático y solucionar la tensión entre unidad y competencia dentro de la coalición del primer gobierno democrático. Un retardo o empantanamiento en esta primera tarea implicaba mantener

vigente un régimen democrático incompleto, y ello podía significar un riesgo para tentaciones de regresiones autoritarias y retardar las tareas de consolidación, que son el campo propio de expresión de los actores y movimientos sociales, con lo que esto implicaba de desilusión o frustración de tales sectores.

En segundo lugar, *empezar la consolidación democrática*, lo que implicaba dos dimensiones. Una, *avanzar en la democratización social* — superación de desigualdades, integración de sectores marginados, participación de la sociedad en la solución de problemas y en las decisiones a diferentes niveles y satisfacción de demandas juveniles. Otra, *profundizar y extender la modernización*, superando los efectos excluyentes y perversos de las modernizaciones bajo el régimen militar.

Digamos, para completar el cuadro de los desafíos del gobierno democrático en el momento de su inauguración, que tanto los enclaves autoritarios como completar la transición e iniciar la consolidación están relacionados entre sí, lo que planteaba la necesidad de una estrategia global de enfrentamiento conjunto de tales desafíos, sobre todo porque no se contaba con la mayoría institucional para ello.

No cabe analizar el gobierno democrático como si se tratara de una administración normal en un régimen democrático, por cuanto, quiérase o no, cuando se inaugura un nuevo régimen, se está ante una dimensión fundacional. En este sentido, cabe analizar este período en términos de las tareas o desafíos a los que hemos hecho mención. Y ello, reconociendo el carácter provisorio de cualquier juicio, en la medida que se trata de procesos en marcha no totalmente definidos ni perfilados.

En todo caso, en materia de políticas públicas, de creación de un clima efectivo de reconciliación y de actitud de respeto efectivo hacia los derechos humanos por parte del Estado, de reinserción internacional, de manejo económico-financiero, de preocupación por los sectores más desposeídos, de creación de un nuevo ambiente de convivencia, de capacidad de los equipos de gobierno en los diversos niveles, de homogeneidad y de solidez — difícilmente previsibles — en las relaciones entre los componentes de la coalición de gobierno, etc., el gobierno democrático ha sido muy exitoso. El resultado de las encuestas sobre la popularidad y nivel de apoyo con que cuentan régimen y gobierno atestiguan esto.

Si se examinan las cosas desde la perspectiva que hemos indicado, es decir, desde la perspectiva de completar la transición superando los enclaves autoritarios y de iniciar la consolidación democrática profundizando la democratización social y la modernización — y con las reservas indicadas —, lo que llama la atención es la paradoja de los logros parciales sin una estrategia global. En otras palabras, no se intentó la reforma política para aumentar la capacidad de gobierno de la mayoría política ni para permitir canalizar la participación social (reforma constitucional para resolver problemas de mayorías artificiales por senadores designados, descentralización del poder o

reforma municipal, reforma del poder judicial, etc.), negociando tal reforma con los sectores más democráticos de la derecha. Más bien, se optó por una táctica de negociaciones puntuales, en que cada problema se atacaba aisladamente, buscando formar mayoría con el sector disponible de la oposición sin una estrategia general de enfrentamiento del conjunto de enclaves autoritarios.

De algún modo se trasladó a la acción política el tipo de cálculo económico de incentivos, costo/beneficio, negociación a partir de una consideración estática de recursos y no de metas globales. En este sentido la llamada “*democracia de los acuerdos o consensos*”, como opuesta a la democracia por imposición de mayorías, no fue aplicada en su verdadera dimensión, cual es el referirse a acuerdos globales sobre fundamentos o criterios fundantes de la convivencia y el régimen político, sino que se aplicó a cuestiones parciales o puntuales para resolver problemas coyunturales. Con ello, se obtuvieron sin duda logros parciales; pero se dejó al gobierno encerrado en los cálculos de la táctica coyuntural de cada sector de oposición, con lo que de alguna manera se hace dependiente de ella, sin que en la oposición se fortaleciera el polo democrático²⁵. Asimismo, se refuerzan los actores e intereses corporativos, ya sea a través de alguna negociación puntual (reformas laborales), ya sea en términos generales, debilitándose la dimensión más global de los actores sociales y debilitando a los actores políticos.

Hay, así, un déficit relativo de conducción política, que tiende a erosionar los apoyos más activos en la base social y militante, y debilita al actor político partidario de gobierno: la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta ausencia de la Concertación en la conducción política, primando la dirección presidencial y de un equipo de gobierno supra partidario, si bien puede tener la ventaja de arrojar una imagen de gobierno por encima de partidos, tiene como efecto desincentivar la movilización política y provocar un distanciamiento de esta última con la gente.

En el plano de los enclaves institucionales, no se fijó la reforma constitucional — destinada a desbloquear los instrumentos de gobierno democrático y a terminar con los enclaves institucionales autoritarios — como prioridad en el momento de la inauguración democrática, aprovechando el llamado “*período de gracia*”: ausencia de crisis económica, clima de consenso, legitimidad irrestricta del gobierno, aislamiento de los sectores duros de oposición y apertura posible a una negociación amplia con la oposición de derecha democrática (que no tenía otra salida que apoyar tales reformas). De este modo, en el tratamiento de los enclaves institucionales quedó al desnudo la ausencia de prioridades y estrategia, lo que se tradujo en que la única reforma política importante en esta materia fue la destinada a realizar las elecciones municipales de junio de 1992, las cuales, si bien significaron un respaldo al gobierno de la Concertación y una cierta extensión del principio democrático al ámbito territorial, dejaron intacta la correlación de fuerzas a nivel del poder central. A mediados de 1992 el gobierno envió un paquete de reformas

constitucionales destinadas a resolver el conjunto de enclaves pendientes, pero ya en una situación en que la oposición había consolidado una posición reactiva y defensiva frente a ellas.

Quizás la mejor ilustración de esta paradoja de los logros parciales sin estrategia global, con sus ventajas y con sus costos, sea el tratamiento de uno de los enclaves autoritarios de mayor sensibilidad en la población y crucial en la relación con los otros enclaves: el problema de los derechos humanos heredado del régimen militar. El programa de la Concertación en esta materia era bastante radical en relación a lo que han sido las experiencias históricas al respecto, en la medida que se acercaba más a una postura ética frente a la sociedad que a un programa de acción concreta gubernamental. Pero tanto el Programa como la solidez de los principios éticos y fuerza de voluntad del gobierno, especialmente de sus máximas autoridades, no encontraron respaldo en una estrategia que vinculara la muy efectiva política simbólica frente al tema (baste recordar el acto inaugural del gobierno en el Estadio Nacional, la creación de un monumento a los desaparecidos en el Cementerio General, el funeral del Presidente Allende, la creación de la Comisión Verdad y Reconciliación) — que tiene alcances más allá de lo simbólico — con la resolución efectiva del problema y con una adecuada vinculación con el tratamiento del enclave institucional y de neutralización de los núcleos autoritarios.

Así, la primera iniciativa (leyes Cumplido) para resolver el problema puntual de los presos políticos dejó planteado el tema general por parte de la derecha, sin una coherencia estratégica por parte del gobierno. Ello llevó a acuerdos parciales con sectores de derecha, que el clima creado por el descubrimiento de cadáveres a mediados de 1990 echó por tierra, cambiando la correlación de fuerzas simbólicas a favor de soluciones más integrales y radicales. En tanto la creación de la Comisión Verdad y Reconciliación resolvía simbólicamente parte del problema, ya planteado en su globalidad más allá de las iniciativas del gobierno, el Poder Judicial liquidaba la parte “*verdad*” del programa de gobierno al establecer que no podía investigarse sobre violaciones a los derechos humanos cubiertas por la ley de amnistía del régimen militar. Después de varios meses, en los que no se resolvió el problema inicial de los presos políticos, la solución propuesta por la oposición fue precisamente la que el gobierno debía haber planteado desde un inicio para la superación de todos los problemas heredados del régimen militar: la reforma constitucional acordada con el sector más democrático de oposición.

De esta manera, también en el tratamiento de los problemas de derechos humanos se expresó la falta de una coherencia estratégica que planteara el problema en su globalidad, y en relación con el tema institucional y de los actores no democráticos. Ello, pese a los avances obtenidos en campos tanto del conocimiento de las violaciones ocurridas bajo el régimen militar, como de medidas de reparación²⁶. En este sentido, aun cuando el Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación es de enorme importancia, e inédito en

otros procesos de democratización, no fue insertado dentro de una clara estrategia gubernamental sobre qué se quería obtener con él, se redujo a los crímenes de desaparición y ejecución de detenidos, y posteriormente fue confundido por la oposición de derecha con el debate sobre terrorismo, con ocasión del asesinato de un senador de oposición en abril de 1991.

En cambio, en el tratamiento puntual del enclave constituido por los actores no democráticos, específicamente el del núcleo pinochetista, el gobierno mostró una excelente conducción. De lo que se trataba en el primer período era evitar el protagonismo político del general Pinochet y sus apoyos cívico-militares, y aislar las tendencias antidemocráticas en las Fuerzas Armadas, sobre todo en el Ejército. Ayudado por el clima creado en torno a los escándalos financieros en el interior del Ejército bajo el régimen anterior y desconocidos por la opinión pública en aquel tiempo, además de los errores en que incurrió la impaciencia del general Pinochet en sus intervenciones políticas, el gobierno, manteniéndose en una estricta legalidad que lo perjudicaba, logró una muy madura relación con el conjunto de las Fuerzas Armadas, de modo que el núcleo no democrático pinochetista quedó aislado. Aun así, el éxito parcial en la cuestión de los núcleos antidemocráticos no puede desconocer el que no habrá solución definitiva en esta materia si este problema no se relaciona con el de los derechos humanos, y especialmente si no hay reformas institucionales en relación a las Fuerzas Armadas que las coloquen en el lugar que les corresponde de subordinación al poder político.

En síntesis, en la tarea de *completar la transición* se lograron avances desiguales, sin un planteamiento global que movilizara el conjunto de recursos del gobierno para una superación rápida de los enclaves autoritarios, con lo que se retarda la solución de problemas relacionados con los procesos de modernización y democratización sociales. Sin embargo, el hecho ya anotado de que el gobierno mantiene casi intacto su nivel de apoyo social, junto con la unidad de la coalición de gobierno, hacen pensar en el conjunto del primer período de gobierno (cuatro años) como un período de aprendizaje y dejan como prioridad para el próximo período presidencial las reformas político-institucionales que terminen definitivamente con los enclaves autoritarios, la revitalización de la conducción política de la Concertación y la creación de canales de expresión y participación, como instrumentos para completar las tareas de la transición pendientes. Ello parece haber sido asumido así por los dirigentes de la Concertación y por el propio gobierno.

En relación a *las tareas de consolidación*, más allá que ellas se complican, retardan o dificultan en su definición e implementación en la medida que se prolongan las de transición, cabe hacer algunas observaciones. La creación de un clima democrático de ejercicio de las libertades públicas, que por sí mismo lleva a los diversos sectores y grupos a plantear iniciativas de modernización y democratización social, así como el apoyo institucional para este tipo de participación (reformas laborales) y el apoyo estatal a los grupos más desfavorecidos para lograr su integración (reforma tributaria y fondos para

combatir la extrema pobreza), son parte significativa de un proceso de consolidación democrática. También lo son la estabilidad y el alto nivel de crecimiento económicos, y la mantención de una coalición social y política amplia para enfrentar la modernización y democratización. En ese sentido, se han dado pasos importantes en este proceso de consolidación.

Sin embargo, ello es aún parcial, en la medida en que no parece haberse planteado una clara definición para la(s) próxima(s) década(s) sobre el modelo de desarrollo e inserción en el sistema latinoamericano y mundial, ni sobre el nuevo tipo de relación a establecerse en nuestra sociedad entre Estado, sistema político partidario y sistema de actores sociales o sociedad civil. El éxito en la mantención de los equilibrios económicos y en los indicadores de crecimiento no implica que el problema esté resuelto. El gobierno democrático heredó un modelo económico que ha sabido corregir relativamente en sus problemas redistributivos, pero que no asegura un desarrollo estable a largo plazo y menos formas equitativas de convivencia. Ha habido una cierta ausencia de debate nacional al respecto, sobre la base de un consenso estrictamente instrumental en mecanismos de economía abierta o de mercado²⁷.

Dicho de otra manera, y con una ilustración: una vez instalado el régimen democrático en España, esa sociedad tuvo que tomar ciertas opciones cruciales respecto de su sistema de convivencia como nación, tanto sobre cuestiones internas que la afectaban (autonomía de sus nacionalidades) como sobre su inserción en el mundo (la cuestión europea). A toda sociedad se le plantea este tipo de definición de modo específico cuando se deja atrás no sólo un régimen político dictatorial, sino un tipo de matriz social que trató de implantarse y que ella rechaza. En nuestro caso, estas cuestiones se refieren al modelo de desarrollo, pero en el sentido de replantear el problema de la justicia social y la integración de todo un sector marginado de la vida moderna, y las relaciones del país con los procesos que atraviesan el mundo contemporáneo. No se puede volver al viejo modelo de industrialización, ni tampoco al que se quiso imponer bajo la dictadura. Cabe una definición colectiva frente a propuestas como las que hoy hace CEPAL, y otras que están discutiéndose en diferentes contextos. Pero ello debe ser acompañado de un debate nacional también sobre el cambio de la matriz sociopolítica de la sociedad chilena, es decir, de la relación entre Estado, sistema político y sociedad²⁸.

En estas materias pareciera haberse producido una absorción inmadura del impacto neo-liberal sobre temas como el Estado y la descentralización del poder. Así, la no afirmación práctica de un rol dirigente del Estado, como ha ocurrido en todos los países de desarrollo exitoso, acompañándola de una reforma profunda en orden de hacerlo más participativo y moderno, puede llevar a asimilar fácilmente el modelo simple de desestatización, banalizando la imagen estatal en beneficio de los intereses corporativos y proliferando las tendencias a las autorregulaciones corporativas en cada campo de la sociedad, sin participación societal y descentralización reales.

También está pendiente una definición sobre la cuestión de la representación

y el sistema de partidos, sus nuevas formas de interrelación con la sociedad civil y los canales y estructuras de participación de ésta. Todos estos temas no pueden resolverse de la noche a la mañana, mas una sociedad que inicia una nueva etapa de su historia, quiera o no dársele a ello una dimensión fundacional, no puede dejar de plantearse desde un comienzo.

Ya nos hemos referido al relativo aislamiento de los sectores antidemocráticos y a las dificultades de consolidación de un fuerte actor democrático de derecha. En ésta persiste una tensión, expresada en su división interna, entre la nostalgia autoritaria y su definitiva inserción como actor democrático minoritario. En el curso de 1992, todos estos problemas se agravaron con escándalos políticos que pusieron al desnudo la crisis política de la derecha democrática²⁹.

No hay otro actor político que pueda completar la transición y consolidar la democracia en los términos aquí señalados sino la Concertación de Partidos por la Democracia. Ya hemos indicado que éste parece ser el elemento principal en el éxito de la transición chilena, y en el éxito probable de la consolidación democrática. Su relativa ausencia de la conducción política en el primer período de gobierno democrático ha dificultado que cristalicen las tendencias renovadoras de sus dos ejes principales: Democracia Cristiana, con otras fuerzas de centro, por un lado, y Partido Socialista y Partido por la Democracia, por otro. Ello a su vez fortalece tendencias más autoafirmativas de identidades partidarias que coalicionistas respecto de la proyección de la Concertación en el próximo período.

La creación de la Concertación de Partidos por la Democracia resolvió un problema casi secular de la política chilena, y el problema crucial de todos los procesos de democratización: el de los gobiernos minoritarios en regímenes presidenciales. Ello obliga a pensar que, desde ahora en adelante, un proyecto político no debe formularse desde la propia identidad para luego "*pactar*" con otras entidades, sino que tal identidad y proyecto se debe definir "*desde dentro*" de la coalición, como un énfasis de sello propio en ciertos aspectos de un proyecto común, y donde la competencia por el liderazgo no ponga en cuestión la existencia y proyección de tal alianza.

Si se acepta el hecho básico que la consolidación de la democracia chilena, en el plano político-partidario, está ligada a la mantención por largo tiempo de la Concertación, hay que aceptar que la unidad de ésta debe aceptar la competencia o alternancia de liderazgo interno sin arriesgar su estabilidad. Ello supone, en primer lugar, respetar el perfil propio de cada uno de sus dos ejes. En segundo lugar, un pacto político que asegure acuerdo programático, candidatura única presidencial, consenso en candidaturas parlamentarias y reglas claras de gobierno para el próximo período presidencial. Pero todo esto es insuficiente si no se emprenden, en tercer lugar, dos reformas políticas complementarias.

La primera se refiere a la creación de nuevas instituciones que tengan por finalidad específica la posibilidad de gobiernos democráticos mayoritarios en

cuyo seno se disputa legítimamente la conducción periódica (la reforma del sistema presidencialista extremo, por ejemplo). La segunda, ampliar la capacidad de participación societal en los procesos de modernización y de democratización de la sociedad (descentralización del poder, por ejemplo), devolviendo a los actores sociales las posibilidades de decisión acaparadas hasta ahora por los actores políticos y estableciendo entre ambos, y con un Estado refortalecido, modernizado y democratizado, un nuevo tipo de relación que reconozca lo indispensable de cada una de estas tres dimensiones de la vida social: Estado, partidos y actores sociales.

NOTAS

1. Ver, entre otros, G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead, eds., *Transitions From Authoritarian Rule* (Johns Hopkins University Press, 1986); A. Przeworski, *How do transitions to democracy get stuck and where?* (mimeo, 1987); G. Pridham, ed., *The New Mediterranean Democracies. Regime Transition in Spain, Greece and Portugal* (London Totowa NJ, Frank Cass, 1984); E. Baloyra, *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone* (Boulder Westview Press, 1987); John Herz, ed., *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism* (Wesport Conn., Greenwood Press, 1982); J. Malloy and M. Sellingson, eds., *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America* (University of Pittsburgh Press, 1987); S. Mainwaring, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues* (Working Paper # 130, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Indiana); A. Touraine, *La Parole et le Sang. Politique et Société en Amérique Latine* (Éditions Odile Jacob, Paris, 1988, Parte V).
2. Sobre el marco general, ver "Problems of Democracy in Latin America: On the Processes of Transition and Consolidation" (*International Journal*, XLIII, summer 1988, pp. 358-377). Sobre el régimen militar chileno, ver "El Proceso Político Chileno" (FLACSO, Santiago, 1983. Versión actualizada en inglés, *The Chilean Political Process*, Unwin and Hyman, 1989) y "Reconstruir la Política: Transición y Consolidación Democráticas en Chile" (Santiago, Editorial Andante, 1987).
3. Para definiciones clásicas de democracia, ver J. Dahl, *Polyarchy* (Yale University Press, 1971); A. Lijphart, *Democracies* (Yale University Press, 1984).
4. Clásicos sobre fundaciones democráticas son B. Moore, *Social Origins of Democracy and Dictatorship* (Yale University Press, 1966); D. Rustow, "Transitions to Democracy" (*Comparative Politics*, 2 April 1970, pp. 337-363). Ver también, D. Rueschemeyer, E. Huber, J. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (University of Chicago Press, 1992).
5. Para una explicación mayor de los "enclaves autoritarios", ver mi trabajo "La Posibilidad Democrática en Chile" (Santiago, FLACSO, *Cuadernos de Difusión* 1989).
6. A. Foxley, *Latin American Experiments in Neo Conservative Economics* (University of California Press, 1983); P. Vergara, *Auge y caída del neo-liberalismo en Chile* (Santiago, FLACSO, 1985); E. Tironi, *El liberalismo real* (Santiago, SUR, 1986). Una visión optimista en J. Lavín, *Chile: La revolución silenciosa* (Santiago, Zig-Zag, 1987).
7. Un régimen militar es uno en que los titulares del poder son directamente las Fuerzas Armadas. Régimen autoritario es un término más genérico, que abarca el militar, pero que puede ser también civil. Ver la definición clásica en J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (in F. Greenstein and N. Polsby, *Handbook of Political Science*, pp. 175-411. Reading, MA. Addison-Wesley, 1975).
8. Recordemos que en 1981/1982 hubo una profunda crisis económico financiera y desarticulación del modelo llamado "Chicago" (ver P. Vergara, *op.cit.*). En 1983, esta crisis se expresó en términos más socio-políticos, con movilizaciones populares y aperturas políticas (ver M.A. Garretón, *Popular Mobilization and Military Regime in Chile. The Complexities*

- of Invisible Transition*, in S. Eckstein, ed., *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*), pero el régimen militar logró recuperarse algunos años después.
9. Ver *Popular Mobilizations... op. cit.* En castellano, *Reconstruir la política...op.cit.*, cap. 4.
 10. Hemos analizado en detalle el Plebiscito de 1988 en “El Plebiscito de 1988 y la transición a la democracia en Chile” (Santiago, FLACSO, *Cuadernos de Difusión*, 1988); “La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición” (en M. Cavarozzi and M.A. Garretón, eds., *Muerte y Resurrección. Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones en el Cono Sur*, FLACSO, Santiago, 1989) y “La posibilidad democrática en Chile” (FLACSO, *Cuadernos de Difusión*, mayo 1989). Para el período de los últimos años del régimen militar que llevan al Plebiscito, ver P. Drake e I. Jaksic, *The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990* (University of Nebraska, 1991). En él se encuentra también una nueva versión del artículo publicado en *Muerte y Resurrección... op. cit.*
 11. Después de la victoria del NO en el Plebiscito de 1988, Pinochet se mantuvo un año en el poder, realizándose elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 1989. El candidato de la Oposición unida, Patricio Aylwin, Demócrata Cristiano, obtuvo el 55,2% de los votos. el candidato oficialista del régimen, H. Buchi, obtuvo el 29,39%, y el candidato de derecha populista, F. Errázuriz, obtuvo el 15,43%. Los porcentajes de votación de la Concertación en las elecciones municipales de junio de 1992, y de la derecha formada por UID y Renovación Nacional, fueron respectivamente similares a los mencionados.
 12. Ver, sobre el itinerario, contenido y significado de las reformas constitucionales, Francisco Cumpido, “Democracia Consensual en Chile”, Santiago, CERC, mimeo, agosto 1989, y José Antonio Viera Gallo, “El Acuerdo Constitucional”, *Revista Mensaje*, # 380, julio 1989. Recordemos que la coalición de partidos opositores a la dictadura, con la excepción del Partido Comunista y grupos menores, que se denominó Concertación de Partidos por el NO para derrotar a Pinochet en el Plebiscito de 1988, luego se transformó en Concertación de Partidos por la Democracia, llevando como candidato presidencial a Patricio Aylwin. Estaba formada por 17 partidos políticos, pero los realmente importantes eran los Demócrata Cristianos, los Socialistas, divididos en dos grandes partidos, y otros grupos, unificados después de las elecciones de diciembre, 1989. Otros partidos importantes son Radicales y Social Demócratas, en el centro del espectro. También participaban grupos menores de Centro-Derecha. En realidad, el segundo partido en importancia, luego de la Democracia Cristiana, era el Partido por la Democracia (PPD), creado principalmente por uno de los partidos socialistas para legalizarse, y que luego adquirió autonomía, aunque en estrecha relación con el Partido Socialista. Sobre los partidos, ver mi artículo “Partidos, Transición y Democracia en Chile” (en Política, *El Nacional*, # 38, enero 1990, México).
 13. Ver las referencias a este tema y al significado técnico del concepto “blando” o “duro” en los procesos de transición, en M.A. Garretón, “La oposición política partidaria en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición” (en M. Cavarozzi y M.A. Garretón, eds., *Muerte y Resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, FLACSO, Santiago, 1989).
 14. En las elecciones parlamentarias, el bloque formado por UDI y Renovación Nacional obtuvo un 33,35% para diputados y 35% para senadores, pero debido a la ley electoral eligieron 40% de los diputados y 42% de los senadores. Dentro de este bloque, Renovación Nacional obtuvo el 18,22% en votación de diputados y 12,4% en la de senadores, eligiendo 29 diputados y 6 senadores, más los independientes que se le agregaron posteriormente. La UDI obtuvo el 9,17% de los votos en diputados y 5,4% en senadores, eligiendo 11 diputados y 2 senadores. En las elecciones municipales de 1992 también triunfó en la oposición Renovación Nacional sobre la UDI, aunque con menor diferencia entre ellos, obteniendo el bloque un porcentaje levemente menor que en las parlamentarias.
 15. Por ejemplo, la ley orgánico-constitucional sobre Fuerzas Armadas fue discutida y acordada con la Oposición, pero el texto final aprobado no correspondió a lo acordado. Las nominaciones de Directores del Banco Central fueron acordadas con la oposición. Pero la Ley sobre el Congreso, que prohíbe a éste investigar sobre las violaciones a derechos humanos y cualquier asunto bajo el régimen militar, se impuso sin consultas. Lo mismo

- ocurrió con la Ley de Educación y el Estatuto Administrativo.
16. Ver “Programa de gobierno de la Concertación por la democracia”, Santiago, julio 1989.
 17. El Acuerdo firmado por la Concertación el 30 de octubre de 1989 en torno a participar en el Gobierno, pero dejando al Presidente la plena libertad de escoger sus colaboradores, renunciando a las “cuotas” de cargos o al mecanismo de “pase partidario”, al igual que las afirmaciones compartidas de un “gobierno supra partidario”, resolvían el problema más a nivel simbólico que práctico, en la medida que no queda claro en qué consiste un gobierno “supra partidario” formado íntegramente por partidos.
 18. En este último aspecto, la participación electoral del PC en las elecciones parlamentarias de diciembre 1989, y su adhesión a la candidatura presidencial de la Concertación, muestran el predominio de la tendencia partidaria interna más política. Pese a su ausencia del Parlamento por causa de una ley electoral aprobada bajo el régimen militar que no permite representación de todos los sectores significativos, el PC se mantuvo dentro del sistema político y participó en las elecciones municipales de 1992, donde alcanzó un porcentaje superior al 5%, integrando un movimiento denominado MIDA, y definiéndose como partido opositor al gobierno dentro del sistema democrático.
 19. En la elección parlamentaria, la Concertación y otros partidos de oposición (algunos socialistas, radicales, comunistas) obtuvieron 72 diputados (60%) con un 56% de los votos. En el senado, la Oposición obtuvo 22 senadores (48%) con un 56,3% de los votos. La Democracia Cristiana obtuvo un 26,14% en la elección de diputados, eligiendo 38 diputados (31,66%), y 32% en la elección de senadores, eligiendo 13 Senadores (34,2%). Radicales y Socialdemócratas juntos obtuvieron un 3,82% para Diputados, eligiendo 6 (5%), y 2,9% para el senado, eligiendo 3 (7,8%). Los Socialistas, que se unificaron después de las elecciones, eligieron 4 senadores (10,55%) y 19 diputados (15,8%). El partido de izquierda legalizado más importante fue el PPD, formado principal aunque no únicamente por Socialistas, obteniendo un 10,98% en la elección de diputados y 11,9% en la de senadores, eligiendo 17 diputados (14,1%) y 4 senadores (10,55%). Es imposible un adecuado cálculo del voto nacional de los partidos porque, debido a la ley electoral, los partidos no presentaban candidatos en todas partes. Los Comunistas y algunos Socialistas, antes de la unificación de estos últimos, presentaron en muy pocos distritos. En el Gabinete del nuevo gobierno, la Democracia Cristiana, a la que pertenece el Presidente, tiene cerca de la mitad de los ministros; Radicales y Socialdemócratas tienen 3 ministros y los Socialistas-PPD, 6.
 20. La ley electoral establece, para ambas cámaras, que en cada distrito se eligen dos candidatos, y que una lista para obtener los dos debe obtener el doble de votos que la siguiente, lo que teóricamente permite a una lista minoritaria en el país obtener el 50% de los cargos. Por esta razón, la Concertación y el otro pacto de partidos de oposición (algunos Radicales, algunos Socialistas y Comunistas) obtuvieron 72 diputados (60%) con el 56% de los votos, en tanto la lista de los dos partidos de Derecha (UDI y Renovación Nacional) obtuvieron el 40% de los diputados con un 33,35% de los votos. En el senado, la Oposición obtuvo 22 senadores (48%) con un 56,3% de los votos, y los dos partidos de Derecha mencionados, 16 (34%), con un 35,4% de los votos. En el senado hay 8 Senadores designados bajo el régimen militar (17%). Algunas cuestiones, como ciertas normas constitucionales, requieren para su modificación 3/5 o 2/3 (dependiendo de las materias) en ambas cámaras. Las leyes orgánicas constitucionales exigen un quórum de 4/7 en ambas cámaras. Por lo tanto, si los senadores designados votaran en bloque contra el gobierno de la Concertación, ésta no podría cambiar ni siquiera las leyes que requieren simple mayoría de miembros en ejercicio en ambas cámaras.
 21. En Brasil, el caso no fue el mismo, por cuanto se trató de una primera coalición con sectores significativos provenientes del régimen militar y no sólo de un gobierno de oposición.
 22. “La Posibilidad democrática en Chile” (FLACSO, Santiago, 1989).
 23. Ver A. Varas, “La legitimidad social de las Fuerzas Armadas en política” (FLACSO, Documento de Trabajo 424, agosto 1989), donde, a partir de un exhaustivo análisis de encuestas, se muestra el desequilibrio entre la tendencia del núcleo duro del pinochetismo a bunkerizar las Fuerzas Armadas y mantener su rol político, a lo que nos hemos referido, y la muy escasa legitimidad que ello tiene ante la población. En los meses posteriores a las

elecciones de diciembre 1988, hubo nuevos intentos de autonomización y aumento de prerrogativas y privilegios por parte de las Fuerzas Armadas, que incluyen la ley orgánica constitucional sobre ellas y otras normas.

24. Ver las encuestas, sobre todo, del CIS y FLACSO en esta materia.
25. Ejemplos de ello fueron las reformas a las leyes laborales y la reforma tributaria, negociadas aisladamente, sin poner en la mesa de discusión con Renovación Nacional las otras reformas institucionales pendientes.
26. Un balance tentativo de la política de derechos humanos del gobierno democrático, en mi trabajo "Los derechos humanos en los procesos de redemocratización" (FLACSO, Santiago, Documento de Trabajo, enero 1993).
27. Una evaluación de estos aspectos, entre otras, en P. Vergara, "Economía de mercado, Estado de bienestar y consolidación democrática en Chile" (mimeo, FLACSO, Santiago, marzo 1992) y M.A. Garretón y M. Espinosa, "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?" (*Revista Estudios Sociales*, Santiago, No. 74, Cuarto Trimestre 1992).
28. M.A. Garretón y M. Espinosa, *art. cit.*
29. Se trata del espionaje telefónico de un senador de Renovación Nacional, con participación de una diputado de su partido y sectores de inteligencia militar.