

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

**¿ABANDONAR EL PRESIDENCIALISMO?
Presidencia, quiebre y
redemocratización en Chile**

**Sergio Micco Aguayo
Eduardo Saffirio Suárez**

EDICIONES DEL SEGUNDO CENTENARIO

Presentación de los autores

El presente libro es fruto de nuestra tesis para optar al título de Magister de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile defendida en noviembre de 1993. Ella se tituló “Tipo de gobierno presidencial y régimen político democrático: Quiebre y redemocratización en Chile”. Gracias al paciente trabajo del Magister en Derecho Patricio Zapata y de las politólogas Alejandra Lunecke y Cecilia Osorio la hemos actualizado a noviembre de 1999.

Como lo indicaba su título ella verso sobre los tipos de gobierno, que surgen en función de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, dentro de un determinado régimen político que, en el caso chileno, es el democrático.

Señalábamos en ella que históricamente en América Latina y en Chile se han sucedido gobiernos presidenciales. A comienzos del siglo XX, la búsqueda de un gobierno fuerte, que se impusiera a las fuerzas centrífugas que impedían la construcción del Estado, expresadas en facciones políticas, caudillismos civiles o militares y clivajes centro/periferia, llevó a las elites políticas e intelectuales a inspirarse en el modelo de gobierno norteamericano. Para nuestro país esa opción significó consolidar con un sistema político estable, que progresivamente transitó desde una oligarquía competitiva a una poliarquía o régimen democrático, entre los siglos XIX y XX.

Recordábamos en su introducción que en los últimos años, vinculadas a reflexiones politológicas realizadas principalmente en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay e internas, efectuadas en torno al quiebre democrático que experimentó Chile en 1973, habían surgido diversas críticas al gobierno presidencial. Este era acusado de ser un tipo de gobierno que difícilmente favorece la estabilidad democrática y que, en el caso chileno, fue un factor que fomentó el rompimiento del régimen político.

Por estas razones surgió el debate, en el ámbito nacional, acerca de la necesidad de modificar el tipo de gobierno. Como alternativas al gobierno presidencial se mencionan el semi-presidencialismo y el parlamentarismo. A este respecto, en ciertos círculos intelectuales y políticos, se sostuvo que el actual proceso de redemocratización sería una adecuada oportunidad para provocar dicho cambio.

Así el objetivo de esta nuestra tesis fue presentar exhaustiva y críticamente los argumentos que fundamentarían los inconvenientes que presenta el tipo de gobierno presidencial, para la estabilidad de la democracia, aplicando tal línea argumental al caso chileno. Es así como creemos haber demostrado cómo

los razonamientos que pretenden ligar el gobierno presidencial con la crisis de septiembre de 1973 adolecían de una serie de deficiencias y exageraciones, que impedían comprender adecuadamente el proceso político chileno contemporáneo. Nuestra hipótesis fue que el quiebre de 1973 no fue producto del tipo de gobierno presidencial sino de una crisis de legitimidad multicausal del régimen político democrático.

También planteamos que, contrariamente a lo que sostienen algunos politólogos y políticos, las fases de transición, instauración y consolidación de la democracia, tal como se han desarrollado en Chile, no constituían momentos adecuados para cambiar el tipo de gobierno. Nuestra estimación se fundó en la disfuncionalidad para la estabilización de la democracia de un cambio que supone disminuir las prerrogativas institucionales y políticas del Presidente de la República cuando este régimen político no está consolidado.

Finalmente, enunciarnos algunas conclusiones tentativas muchas de las cuales, estimamos aún válidas para el caso chileno contemporáneo.

Consideramos que el debate acerca de la institucionalidad política de todo país es un tema clave para su desarrollo. Mal que mal los sistemas políticos requieren de órganos y procedimientos regulares, estables, legítimos y eficaces a la hora de encauzar y resolver pacífica y ciudadanamente los conflictos que inevitablemente surgirán entre los actores sociales.

De ahí la relevancia de este trabajo que ha sido considerablemente enriquecido por el prólogo que ha hecho Eduardo Palma C.

Además hemos creído conveniente actualizar esta reflexión debido a dos razones fundamentales, adicionales a la anterior. La primera de ellas es que a partir de 1995 se produjo una verdadera explosión académica y política relativa a las características y estado actual de la redemocratización chilena. Tal debate se relanzó con los resultados de las elecciones parlamentarias de 1997, dividió a la coalición de gobierno y no dejó de estar presente en las elecciones presidenciales de 1999. La segunda de ellas es que a partir de la detención de Augusto Pinochet en Londres, Chile pudo comprobar cuán hondas siguen siendo las huellas del quiebre democrático chileno y sus dolorosas consecuencias. La Mesa de Diálogo convocada por el Ministro de Defensa Nacional, a mediados de 1999, ha constatado la inexistencia de un marco histórico compartido y la necesidad de reflexiones y debates que permitan en algún momento acercar las posiciones.

Ambas cuestiones son profusamente tratadas en este libro.

En virtud de estas dos circunstancias nos ha parecido pertinente publicar esta publicación acerca del “Papel de la Presidencia de la República en el quiebre y en la democratización chilenas”. En efecto, el lector podrá encontrar en los dos primeros capítulos un análisis histórico y político de las causas del quiebre democrático de 1973. Y, por otra parte, de la lectura de los capítulos tercero y cuarto, podrá el lector sacar sus propias conclusiones a propósito de porqué hemos tenido una instauración democrática institucionalmente incompleta y una consolidación pendiente. Así creemos que este libro ayudará en el debate nacional.

Sin embargo y a propósito de lo anterior queremos señalar que un impulso adicional nos lleva a dar a conocer esta reflexión académica y política. Impulsos que nos acicatean más allá de nuestra condición de politólogos. Se trata de motivaciones que nacen de nuestras biografías políticas personales.

De ellas queremos tratar en las próximas páginas.

Prólogo

Presentación

Los autores de esta tesis acerca del tipo de gobierno presidencial y quiebre democrático me han pedido que haga una presentación de su tesis académica, publicada a comienzos de los años noventa.

Es una satisfacción prologar a estos distinguidos politólogos. En verdad, el elogio debe ser más directo y específico. A Sergio Micco y Eduardo Saffirio les correspondió una difícil misión al iniciarse la transición hacia la democracia. En esa época, argumentaron que el quiebre democrático de 1973 no se debía al régimen presidencial de gobierno, como se afirmaba en algunos círculos políticos.

El clima intelectual reinante, se inclinaba por un cambio de régimen de gobierno, desde el presidencialismo hacia uno diferente. Algunos propugnaban un régimen semi presidencial, según el modelo francés, otros, alguna variante del, parlamentario. Por cierto que la discusión era muy restringida y hermética sin que existiera una verdadera controversia nacional. En verdad, la preferencia por el cambio de régimen se manifestaba en algunos protagonistas principales del proceso de transición. Era un tema de importancia sólo para los actores del arreglo institucional para democratizar la Constitución impuesta por la dictadura.

Con todo, nunca hubo una propuesta específica de cambio de régimen. Pese a su falta de concreción, no cabe duda que, según una expresión actual, llegó “a ser políticamente correcto” defender el cambio de régimen.

Obviamente, nuestro régimen presidencial no es en absoluto un desideratum institucional. Este régimen, muy imperfecto, puede perfeccionarse en varias de sus dimensiones. No ser partidario, de cambiar el régimen presidencial en la época de la discusión, no significaba declarar su excelencia. Por el contrario, se trataba simplemente de saber que las claves de transformación democrática iban por otros caminos: fortalecer la cultura cívica y el sistema de partidos, emprender la descentralización política, etc. Estoy seguro que Sergio Micco y Eduardo Saffirio no sólo compartirán conmigo algunos de los asertos anteriores, también, es, muy probable, que hayan discernido algunas propuestas para perfeccionar la democracia chilena. En rigor, lo que los autores de esta tesis hicieron fue mantener un adecuado equilibrio entre la perspectiva histórica y el enfoque de construcción social. Así, el desarrollo institucional supone que la historia de las instituciones se va actualizando con nuevas construcciones sociales y éstas,

necesitan raíces históricas para implantarse y evitar su colapso. Al inicio de la transición chilena no se trataba de hacer una defensa estricta del régimen presidencial histórico, sino advertir a políticos y académicos que el cambio no razonado, al privilegiar como único valor político al consenso, menoscababa otros bienes fundamentales para construir un orden político democrático. El frente reformista de fines de los años ochenta era amplio, diverso y ambiguo. Algunos querían ensayar fórmulas exitosas en otros países.

Siempre hubo en la tradición nacional ciertos espíritus que no se dejaron influir por los seguidores de modas. Don Alberto Blest Gana, ironizaba a través de personajes de sus novelas en una manera, apenas encubierta, para criticar a ciertos “pipiolos” que copiaban los discursos y las instituciones del romanticismo francés.

Otros reformistas, los más influyentes, querían otro régimen diferente al presidencial sin definir ni un proyecto ni una propuesta concreta.

Los autores de esta tesis, Sergio Micco y Eduardo Saffirio, mantienen todo el rigor y la serenidad intelectuales, sin ironizar ni polemizar, con los defensores del cambio de régimen. Ellos discuten dentro de una disciplina científica, con los conceptos, el instrumental reconocido y la bibliografía habitual de la ciencia política, más contemporánea. Se podría criticar a los autores por la omisión de la bibliografía acerca del tema, anterior a los años setenta. Como es sabido, este es un tema sagrado en la controversia acerca de las instituciones. Es posible que esta omisión haya sido deliberada para mantener la polémica restringida sólo a los autores invocados por los reformistas. Se trata, entonces, de una tesis académica, muy pulcra y dentro de los cánones habituales.

Naturalmente, este tema no es, solamente, académico, sino también político y los autores que son también dirigentes de partido, han intervenido en las discusiones acerca del cambio del régimen en la propia arena política. No corresponde en este prólogo referirse a la discusión en el ámbito interno o externo de los partidos, pues se trata de una disputa con otras perspectivas y con diferentes reglas del juego de las disciplinas sometidas al método científico.

En los ámbitos académicos, hoy ésta polémica es sólo un recuerdo. En un libro reciente, el gran politólogo norteamericano, Robert Dahl alude, muy sucintamente, al tema.¹ El señala la preferencia simultánea de los latinoamericanos, tanto por el régimen presidencial como por la representación

¹ Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, España, Madrid, 1999, pp 159 y 162

proporcional para elegir sus cuerpos colegiados. A Dahl, tal combinación no le resulta sabia, pero evita denunciar a las instituciones latinoamericanas como razón de la inestabilidad y las crisis.

En este prólogo se aluden con miras a comprender el contexto de la discusión de fines de los años ochenta, a las siguientes cuestiones: el institucionalismo y las reformas políticas, la promoción exógena del régimen político, la discusión nacional acerca del cambio, la crisis de legitimidad, y finalmente la reforma política en Chile.

1. El institucionalismo y las reformas políticas

Esta discusión resulta incomprensible sin señalar su trasfondo cultural: el institucionalismo, como la escuela reinante en las ciencias sociales y políticas.

En 1990, M. Wolfe, uno de los más destacados autores estructuralistas, señalaba: “*La crisis del decenio de 1980 y los excesos autoritarios que la precedieron han transformado el discurso intelectual sobre la política en América Latina. La atención ya no se centra en explicaciones sobre la inevitabilidad del autoritarismo o de la revolución, sino en la forma de hacer más viable la democracia y adecuarla más a las necesidades y la cultura de los participantes en ella*”.²

La perspectiva institucional ha llegado a ser parte de la actual cultura de nuestro continente. El clima intelectual de América Latina ha pasado, en una década, la de los años ochenta, del estructuralismo al institucionalismo. Hace treinta años, la mayoría de los enfoques eran estructuralistas y, por ende, predominaba una discusión permanente sobre la gravitación de las estructuras en la causación de los procesos económicos, sociales y políticos. Cualquiera alusión a las instituciones era considerada una banalidad o simplemente una referencia superestructural. Hoy día, existe un predominio del institucionalismo. Pero no es solamente un fenómeno de América Latina. Es un proceso mundial. En América Latina la hegemonía del enfoque institucional se extrapola hasta la ingeniería institucional. Así, como en la época anterior había “enfermedades infantiles” del estructuralismo, hoy día, hay flagelos típicamente institucionalistas que suponen que con el recurso a la ingeniería institucional se pueden resolver todos los problemas (v.gr. discursos conceptuales del siguiente tipo: “Si modificamos la relación entre esas instituciones...” “si modificamos la ley...”, etc.etc. Hay una ilusión de superar los problemas con la ingeniería institucional y, desgraciadamente, no siempre con buen resultado. Entre los primeros en señalar, en el escenario mundial, el cambio en la cultura de nuestros días, se destacan March y Olsen,

² Marshall Wolfe Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa. Revista de la CEPAL, N° 40, p. 57

que anotaron: “la democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas”.³ La marea institucionalista en América Latina, además de modificar innumerables instituciones constitucionales y legales, a veces intenta incluir en su esfera de reformas al propio régimen político. Así, a comienzos de los años noventa, hubo intentos de introducir en varios países el régimen semipresidencial y, en otros, simplemente, el parlamentario. Si se observa el panorama completo de las transformaciones, es preciso concluir que en América Latina, en los últimos 15 años, las reformas constitucionales y las reformas orgánicas de la Constitución, han sido numerosas en la región. El jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un seminario en Caracas, durante el Cuarto Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, efectuó un balance de las reformas constitucionales. Resumiendo sus conclusiones:

“En años recientes se advierte una corriente modernizadora en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, en los cuales se han introducido o perfeccionado varias instituciones surgidas en esta segunda posguerra en los regímenes democráticos occidentales. Si bien podemos encontrar algunos antecedentes, podría afirmarse que esta evolución se advierte con claridad en la última década, es decir, esencialmente a partir de la Constitución guatemalteca de 1985, que restableció el sistema democrático en ese país y a partir de entonces se han expedido otras leyes fundamentales latinoamericanas como las Cartas de Brasil (1988), Colombia (1991), Argentina y Bolivia (1994) y Ecuador (1996), así como otras modificaciones menos extensas pero significativas como en México (1987-1994) y Costa Rica (1989)”.

El proceso de nuevas Constituciones continúa y ahora se incluye en el área de reformas, también, el régimen político. Asimismo hay que agregar otras reformas legales del orden público y económico, como las reformas de los bancos centrales, en especial, las que fortalecen su autonomía y los estatutos especiales para ciertas instituciones. También, la descentralización en curso ha obligado a modificar diversas leyes orgánicas de las constituciones. Por cierto hay todavía muchas otras reformas de la más diversa naturaleza y en relación con todos los aspectos de la vida social y política.

³ March, James y Johan P. Olsen, El nuevo institucionalismo: los factores organizativos de la vida política. Zona Abierta. N° 63. Editorial Pablo Iglesias, España, Madrid, 1993

2. La promoción exógena del cambio de régimen político

El impulso de promoción del cambio de régimen político en Chile fue exógeno. Un autor español, Juan Linz y otro norteamericano, Arturo Valenzuela, con la publicación del libro, “The Failure of Presidential Democracy”, alentaron a algunos académicos y políticos en sus propuestas de reemplazo del histórico régimen presidencial por uno, semipresidencial o, sencillamente, introducir alguna variante del, parlamentario.

Como suele ocurrir con la cambiante presión de los centros industriales y culturales desarrollados hacia América Latina, las modas se imponen. Entonces, el examen analítico, realizado bajo presión, del funcionamiento y las opciones de los regímenes políticos termina por ser incompleto. En este caso concreto, en primer término, no se revisó la reflexión acumulativa acerca de los regímenes políticos a través del siglo XX. En segundo término, no se examinó la valiosa argumentación histórica de los constitucionalistas y tratadistas. De este modo, se obviaron las opiniones, de los tratadistas como Hunneus, Guerra, Amunátegui, Raveau, etc., etc. y las experiencias de los grandes estadistas nacionales. En verdad, lo que se privilegió fue a ciertos autores cuyos mensajes estaban casi dirigidos directamente a ciertos analistas y actores, en ocasiones, simultáneamente observadores y agentes de la transición del régimen autoritario al democrático. Más aún, sin necesidad de una exhaustiva retrospectiva se hubiera podido efectuar, a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, una revisión más amplia al universo de tratadistas de la ciencia política y el derecho constitucional. Para tener en cuenta un contexto disciplinario adecuado, hace sentido la mención del profesor Dieter Nohlen al documento heurístico del profesor Bernard Thibaut, (1996), para diferenciar el enfoque de Heidelberg de otras perspectivas de análisis y comparación entre los regímenes presidencial y parlamentario:

“La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o ideal típico: tal es por ejemplo la postura de Juan J. Linz, principalmente y, en medida parecida, de Arend Liphart.

Los estudios cuantitativos que comparan – por lo general con un enfoque temporalmente muy reducido – la performance de las democracias presidenciales y parlamentarias (Riggs, 1993; Stepan/Skach, 1993; Hadenius, 1994; entre otros).

Los estudios que abandonan el contraste entre los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes dentro del presidencialismo de acuerdo con un enfoque puramente institucional, diferenciando, por ejemplo, entre sistemas con presidentes “fuertes” y sistemas con presidentes débiles en relación con la formación y el mantenimiento de su gabinete o en relación con el proceso legislativo. Aquí también hay

una tendencia a concebir los supuestos “méritos” de distintos modelos o subtipos del presidencialismo en cuanto a la estabilidad democrática en términos cuantitativos, sin considerar el contexto histórico (Shugart/Carey, 1992).

*El enfoque de Heidelberg de estudiar los sistemas de gobierno es estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural en el cual tienen que operar concretamente, es decir, un enfoque muy escéptico en relación a los rendimientos posibles de un análisis puramente teórico y/o cuantitativo. Este enfoque implica no rechazar por principios o a priori ni el parlamentarismo ni el presidencialismo, sino evaluar los problemas de funcionamiento de un cierto sistema de gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales”.*⁴

Hay que reiterar que durante todo el siglo XX el exámen comparativo entre los regímenes presidencial y parlamentario fué un tema clásico de la ciencia política en el análisis referido a las instituciones. Asimismo, a fines de los años ochenta, la época comentada del intento de reforma, diversos tratadistas europeos y americanos advirtieron, de sus riesgos y problemas. Es inútil citarlos a todos ellos. Sin duda merece volver a señalarse a Dieter Nohlen quien, desde la partida, insistió en la complejidad del tema. Y, Nohlen, en su reciente balance final sobre la controversia concluyó:

“No obstante, hay que estudiar bien los pros y los contras. Cuando la imagen del parlamento es mala, peor que la del presidente de turno; cuando la imagen de los partidos políticos es mala, por que la del Ejecutivo en ejercicio; como señalan muchos sondeos – difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia. La recomendación no consiste pues, en primer lugar, en un modelo de sistema político, sino en el método de debatir, diseñar y consensuar reformas viabilidad política y que por supuesto no pongan en peligro lo ya logrado, la frágil permanencia de la democracia en América Latina. La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, cultura políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional. Esta precaución es imperiosa.

La alternativa presidencialismo-parlamentarismo sugiere la existencia y oportunidad de una receta mágica. No es así. El problema es más complejo, la historia más rica, la capacidad social-tecnológica más restringida, y mucho mayor la responsabilidad de aquellos que propician e instrumentan reformas en

⁴ Dieter Nohlen y Mario Fernandez editores. El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1998, (Nohlen), pp 17 y 18.

*el sistema político dado que, en definitiva, son las sociedades latinoamericanas mismas las que disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no reforma política”.*⁵

3. La discusión nacional acerca del cambio de régimen político

La reseña del trabajo de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político Chileno, creada por acuerdo de la Cámara, adoptado el 9 de mayo de 1990, patentiza la verdadera envergadura del debate. Citamos textualmente:

“RESEÑA DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN.

A.- Para el cumplimiento de su cometido vuestra Comisión escuchó opiniones de académicos y políticos, nacionales y extranjeros, en reuniones que se efectuaron en la Sala de la Comisión o fuera del recinto de la Corporación cuando la modalidad de trabajo acordada lo hizo necesario.

De este modo, en su sesión del 5 de septiembre de 1990, hizo su primer análisis de los regímenes políticos y la estabilidad democrática, con la participación de los siguientes:

- Harend Lijphart, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de California;
- Juan J.Linz, profesor de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Yale;
- Giovanni Sartori, cientista político y profesor de la Universidad de Columbia, Nueva York, y
- Arturo Valenzuela, profesor titular de ciencias Políticas y director del centro de Estudios Latinoamericano de la Universidad de Georgetown.

B.- En segundo lugar, organizó, a partir del 19 de noviembre de 1990, un seminario sobre “Régimen Político, Estabilidad Democrática y Eficacia Gubernativa”; el que se desarrolló en el Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en Santiago, con la colaboración de las entidades académicas siguientes:

- El Centro de Estudios Públicos (CEP), dirigido por el señor Arturo Fontaine;
- La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), dirigida por el señor Norbert Lechner, y

⁵ Nohlen. Obcit, p.25

- El Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, dirigido por el señor Oscar Godoy.

En dicho seminario se realizaron las sesiones siguientes:

La sesión inaugural, celebrada en el Salón de Honor de dicha Universidad, en la que intervinieron los señores Diputados José Antonio Viera-Gallo, presidente de la Cámara de Diputados; Eugenio Ortega, Presidente de la Comisión Especial de Estudios del Régimen Político Chileno; los señores senadores Beltrán Urenda, Vicepresidente del H. Senado, y Andrés Zaldívar, presidente del Partido Demócrata Cristiano. Además, lo hicieron los señores Jorge Arrate, Presidente del Partido Socialista, y el señor Oscar Godoy, Director del Instituto Católica de Chile, quien expuso un análisis crítico del régimen presidencial chileno.

Las sesiones siguientes se efectuaron en los auditorios del Instituto . La segunda sesión estuvo dedicada al análisis del régimen de Gobierno y sistemas de partidos en el presidencialismo y en el parlamentarismo chileno. Contó con la intervención de los señores diputados Gutenberg Martínez, Teodoro Ribera y Eugenio Ortega, y de los profesores señores Tomás Moulián, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Enrique Barros, profesor de la Universidad de Chile, y Oscar Godoy, director del Instituto ya señalado, y René Millán, profesor de la Universidad de Chile.

Intervinieron, además, la señora Lucía Santa Cruz y el dirigente político y ex parlamentario señor Luis Gustavino.

En la tercera sesión se trató la distribución del poder en los regímenes presidencial, semipresidencial y parlamentario. En ella intervinieron los señores Senadores Ricardo Navarrete y Hernán Vodanovic; los Diputados señores Victor Jeame Barrueto; Jaime Campos; Eugenio Ortega y Victor Rebolledo.

Intervinieron, además, los profesores Enrique Barros, de la Universidad de Chile; Oscar Godoy, de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Norbert Lechner, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En la cuarta sesión, se estudió el régimen político, regionalización y gobiernos locales, con la participación de principal del señor Diputado Jorge Molina y del profesor de la Universidad Católica de Valparaiso, señor Humberto Nogueira.

C.- En la sesión celebrada por vuestra Comisión el 31 de octubre de 1990, el profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de París, Francia, señor Didier Maus, expuso sobre el funcionamiento del régimen semipresidencial de la Quinta República Francesa.

D.- En la sesión que vuestra Comisión celebró el 19 de diciembre de 1990, los Diputados señores Eugenio Ortega (Presidente) ; Aldo Cornejo; Victor Jeame Barrueto; Gutenberg Martínez y Jorge Molina presentaron un memorándum con diversas consideraciones sobre el presidencialismo en Chile, el que concluye afirmando la evidente necesidad de reformar el régimen político vigente, a fin de mejorar las condiciones de gobernabilidad del país, especialmente las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento; de favorecer la formación de Gobiernos de mayoría; de flexibilizar la capacidad del sistema para adecuarse a los cambios políticos y descentralizar el poder; todo lo cual, sostienen, redundará en eficiencia y estabilidad de la democracia.

El texto de este documento documento se acompaña como Anexo N° 2, entre las páginas 64 a 71 de este informe.

E.- Entre el 28 de abril y el 3 de marzo de 1991, vuestra Comisión realizó en El Poular, España, con la colaboración del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), del Centro de Estudios Constitucionales, de Madrid, y bajo los auspicios de la Comisión de las Comunidades Europeas, una conferencia sobre “ El régimen político de Chile y la experiencia europea: normas constitucionales, práctica política y eficiencia de las instituciones democráticas”.

En esta conferencia intervinieron docentes, dirigentes políticos y parlamentarios europeos y chilenos, según se indica a continuación:

1.- Participantes europeos:

- Fernando Alvarez de Miranda, asesor consejero de la Dirección General de Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores de España;
- Pierre Bon, profesor de la Universidad de Pau y del Adour;
- Héctor Casanueva , director ejecutivo del Centro de Investigación y Promoción Iberoamérica-Europa (CIPIE);
- Iñigo Cavero, profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Complutense;
- Wolfgang Gerhards, asesor en derecho constitucional, miembro del Partido Socialdemócrata alemán;
- Wolf Grabendorff, Director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA);

- Francisco Laporta San Miguel, Director del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España;
- Gérard Legall, secretario nacional, responsable de estudios políticos, del Partido Socialista Francés;
- Isidres Molas Batllari, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bellaterra;
- Gianfranco Pasquino, Senador de la Izquierda Independiente del Senado de la República de Italia;
- Yago Pico de Coaña y Valincourt, Director General para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores de España;
- Hans-Peter Repnik, Secretario de Estado Parlamentario alemán;
- Rainer-Olaf Schultze, director del Instituto Alemán de Estudios Canadienses;
- Robert Toniatti, profesor del Departamento de Derecho Constitucional Comparado de la Universidad de Trento, Italia,
- Antonio Vitorino, magistrado del Tribunal Constitucional de Portugal.

2.-Parlamentarios chilenos participantes:

- Los Senadores señores Ricardo Nuñez, Mario Papi y Andrés Zaldívar.
- Los diputados señores Jaime Campos; Andrés Chadwick; Víctor Jeame Barrueto; Claudio Huepe; Arturo Longton;Gutenberg Martínez; Jorge Molina; Eugenio Ortega; Víctor Manuel Rebolledo y Federico Ringeling.

3.- Dirigentes políticos chilenos participantes:

- Miguel Luis Amunátegui, miembro de la Comisión Política del Partido Renovación Nacional;
 - Julio Dittborn, presidente del Partido Unión Demócrata Independiente;
 - Ricardo Rivadeneira, miembro de la Comisión Política del Partido Renovación Nacional;
 - Eric Schnake, presidente del Partido por la Democracia, y
- Los Senadores señores Nuñez y Zaldívar participaron también en su calidad de presidentes de los Partidos Socialista y Demócrata Cristiano, respectivamente.

4.- Académicos chilenos participantes:

- Enrique Barros, profesor de la Universidad de Chile;
- Oscar Godoy, director del Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile;

- Alberto Van Klaveren, coordinador académico de la Asociación de
- Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI);
- Tomás Moulián, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y
- Humberto Nogueira, profesor de la Universidad Diego Portales.

Participaron, además, el señor Mariano Fernández Amunátegui, Embajador de Chile ante las Comunidades Europeas, y el señor Juan Gabriel Valdés Embajador de Chile en España.

Al tiempo de la conferencia de El Paular, los parlamentarios, dirigentes, políticos y académicos de la Delegación Chilena acordaron formular una Declaración, cuyo texto se acompaña como Anexo N° 1 entre las páginas 61, 62 y 63 de este informe.

En el curso de la conferencia, el diputado señor Gutenberg Martínez presentó un documento titulado “ Las deficiencias del presidencialismo y la necesidad de un régimen semipresidencial par Chile”, el que se acompaña como Anexo N° 3, entre las páginas 72 y 91 de este informe.

El informe de la Comisión Especial de la Cámara, es un documento, que recoge múltiples argumentos e incluye una presentación verídica y adecuada de los fundamentos de las opiniones contradictorias sobre el cambio de régimen político. Más aún, en su conclusión sólo se limita a proponer una Comisión Mixta (cinco senadores y cinco diputados) para que “estudie las propuestas para perfeccionar o modificar al régimen político chileno”. En rigor, no hubo una verdadera propuesta de cambio del régimen político.

Para comprender las razones de los que se declaraban a favor del cambio de régimen político es imprescindible ubicarlas en su contexto. Los defensores de un cambio de régimen estaban influidos por los argumentos de Linz y Valenzuela, en razón de que habían elaborado una cierta teoría de la transición, con afinidad electiva con las formas consociativas de tipos de régimen político, entre los cuales incluían al parlamentario. No debe olvidarse que los más fervorosos defensores del cambio de régimen político provenían de la Comisión llamada Grupo de Estudios Constitucionales o “Grupo de los 24”, que durante la dictadura formulaba opciones democráticas para superar a las normas autoritarias entonces vigentes.

Con todo, el Grupo de los 24 presentó varias opciones:

“El GRUPO DE LOS 24 estima necesario hacer algunas reformas al Poder Ejecutivo establecido en la Constitución de 1925, vigente hasta 1973.

En la elección de Presidente de la República, la Constitución de 1925, en sus normas originales, determinó que cuando ningún candidato obtuviere la mayoría absoluta, la elección correspondía hacerla al Congreso entre los candidatos que hubieren obtenido las dos votaciones más altas.

El GRUPO DE LOS 24 propone modificar esta normativa en el sentido que, en el caso señalado, la decisión sea entregada nuevamente al pueblo, por medio de una segunda ronda electoral, directa, veintiún días después de la primera votación.

Esta elección debe efectuarse entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas.

Así, un Presidente de la República sólo asumirá toda vez que tenga tras de sí la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

A esta reforma, se agrega otra consistente en realizar elecciones simultáneas de Presidente de la República y del Congreso, fijándose la duración de sus mandatos en cuatro años. Asimismo, se establece la creación del cargo de Vicepresidente de la República, quien subrogará al Presidente en caso de impedimento temporal o absoluto.

El GRUPO DE LOS 24 ha establecido además de la alternativa presidencialista, con las reformas comentadas, la posibilidad de establecer un régimen semi- presidencial, ello con el objeto de lograr mayorías estables de gobierno y mantener siempre mayorías armónicas y homogéneas en el parlamento y el gobierno, como asimismo, para evitar los bloqueos entre ambos órganos y la consiguiente crisis del régimen político.

La alternativa semi-presidencial establece a nivel del Poder Ejecutivo una separación de funciones, entre el Jefe de Estado que es el Presidente de la República y el gobierno, constituido por el Primer Ministro y los Ministros de Estado.

El Presidente de la República es elegido en la misma forma establecida para el régimen presidencialista, teniendo un rol de árbitro moderador del régimen político, de garante de la Constitución y con atribuciones en las funciones más permanentes de la Nación, tales como la defensa nacional, las relaciones internacionales y la administración pública.

El Gobierno, dirigido por el Primer Ministro, es el encargado de conducir la política contingente del país, sobre la base de un programa gubernamental, que cuente con el respaldo mayoritario de la Cámara de Diputados. Existe así, una doble responsabilidad política del Gobierno ante el Presidente de la

*República y ante la Cámara de Diputados. Esta última puede hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno a través de un voto de censura constructivo, el cual consiste en que, junto con votar la censura del gobierno en funciones, se vota en el mismo acto por el nombre de la persona que ocupará el cargo de Primer Ministro y el programa de Gobierno que éste implementará. Ello busca eliminar la inestabilidad gubernamental y evitar la destitución de gobiernos por mayoría ocasionales sólo de carácter negativo u opositoras, sin ser capaces de presentar alternativas reales de gobierno”.*⁶

Fueron algunos miembros de tal Comisión los más decididos propulsores del cambio de régimen. Merece señalarse la preferencia del profesor Humberto Nogueira Alcalá por el régimen semipresidencial. Otros de sus miembros, de gran influencia en el primer Gobierno democrático, el ex rector de la Universidad de Chile y actual senador institucional, Edgardo Boeninger, también era un crítico del régimen presidencial. Aún, en 1997, mantuvo su crítica al régimen presidencial, si bien ha relativizado la gravitación de dicho sistema en el quiebre democrático de Chile de 1973. Examinemos dos citas recientes de su reflexión:⁷

En la primera, de carácter más general, señala su preferencia por el régimen parlamentario:

“Un destacado grupo de cientistas políticos ha acumulado una sólida argumentación en favor del sistema parlamentario de gobierno, señalando los inconvenientes del régimen presidencial prevaleciente en América Latina y en Estados Unidos (aunque en este país el Congreso tiene enorme gravitación, habiéndose producido de hecho un equilibrio de poderes, muy diferente a la hegemonía presidencialista latinoamericana).

El régimen presidencial produce una doble legitimidad, la del Presidente y la del Parlamento, resultante ambas de la expresión de voluntad popular. Si estos dos poderes del Estado entran en conflicto frontal, la crisis en un sistema parlamentario se resuelve automáticamente por el llamado a nuevas elecciones, mecanismo inexistente en el presidencialismo chileno.”

Cabría comentar que, aún en el régimen parlamentario, cabe tal doble legitimidad en razón de la forma del Estado: federal, autonómico, unitario descentralizado, etc. Los conflictos de autoridades elegidas, bajo el mismo principio de legitimidad, son siempre una posibilidad del orden democrático. Y, cabe agregar la pregunta ¿porqué no se propone un mecanismo automático

⁶ Grupo de Estudios Constitucionales, La Constitución y la Democracia en las Proposiciones del “Grupo de los 24” Imp. Tamaras Lord Cochrane 1260. Santiago de Chile pp. 35, 36 y 37

⁷ Véase Humberto Nogueira Alcalá, El Régimen semipresidencial ¿Una nueva forma de gobierno democrática? Emus Ltda., Santiago de Chile, 1984.

para resolver los conflictos entre el Presidente y el Parlamento y se prefiere emprender la difícil tarea de cambiar el régimen político?

Y, la segunda relativa al quiebre democrático en Chile, en 1973:

“ Se desprende de lo dicho que el presidencialismo se constituyó al menos en factor agravante de la crisis en el sentido de que facilitó conductas polarizantes y que no disponía de mecanismos adecuados de solución de un conflicto entre los dos poderes del Estado en que se habían atrincherado los “combatientes” políticos. Lo anterior no implica atribuir la crisis al mero hecho de la existencia del presidencialismo. Desde luego, Chile había vivido 50 años de estabilidad política en el sistema presidencial. A su vez, Costa Rica, Colombia y Venezuela, países de similar institucionalidad política, no cayeron víctimas de la ola autoritaria de los 60. En consecuencia, el régimen presidencial no es por sí mismo incompatible con la estabilidad democrática, aunque pueda generar y exacerbar situaciones conflictivas como las que se produjeron en Chile”.⁸

Lo que hacia proclives a los teóricos de la transición hacia el régimen parlamentario o el, semi presidencial era la búsqueda de un consenso entre los antiguos bandos en conflicto antes de la dictadura y, aún con aquellos que la habían apoyado. A este mayor consenso, después se le llamó la “democracia de los acuerdos”. En primer término, la teoría suponía una coalición que debiera incluir a la izquierda, que había formado parte de la coalición llamada Unidad Popular, y obviamente, a la Democracia Cristiana. Asimismo, debería lograrse un acuerdo y una cierta aquiescencia de los grupos de derecha, sostenedores directos o indirectos de la dictadura. Para intentar aproximar a todas aquellas disímiles mentalidades y actitudes políticas hubo que leer la historia de los conflictos como la acumulación de brechas en las variadas dimensiones de la sociedad, la cultura y la economía. En segundo término, había que denunciar las orientaciones de los actores en conflicto como una exacerbación ideológica. Así surgió, el término ideologismo para designar todas las ideas, intereses y pasiones de la vida política, antes de 1989, y especialmente, entre 1970 y 1973, aunque sería mejor decir después desde 1964 y finalmente desde 1950. Y, asimismo, había que proponer el consenso como único, o, a lo menos el principal, método político. Para estos fines algunos artífices del arreglo institucional suponían que, el parlamentarismo resultaba de gran afinidad electiva con la democracia consociativa, su bien político máspreciado.

Surgió una triple argumentación acerca de la polarización histórica, el ideologismo y el consenso y, por ende, de una modalidad de transición, perteneciente al tipo de las llamadas rupturas pactadas. Sin duda,

⁸ Edgardo Boeninger, Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1997, pp 239 y sgtes.

había fundamentación empírica para señalar los rasgos de exceso ideológico y de predominio del conflicto en la política a comienzos de los años setenta. Tal cuestión, sin embargo, fue hipertrofiada y los atributos del llamado ideologismo llegaron a ser frases de propaganda. Ciertas opiniones fueron convertidas en la única ciencia histórica. Así ocurrió con la frase del gran historiador Góngora, más tarde repetida hasta la majadería, acerca de las “planificaciones globales” para referirse a las ideologías de los programas de Frei y Allende. A comienzos de 1999, un conjunto de historiadores nacionales reaccionaron con hastío ante la repetición abusiva de ciertos juicios, convertidos, así, machaconamente en la sabiduría. El grupo, expresó: “ De un tiempo a esta parte hemos percibido un recrudescimiento notorio de la tendencia de algunos sectores de la sociedad nacional a manipular y acomodar la verdad pública sobre el último medio siglo de la historia de Chile, a objeto de justificar determinados hechos, magnificar ciertos resultados y acallar otros; casi siempre, con el afán de legitimar algo que difícilmente es legítimo y tornar verdadero u objetivo lo que no lo es, o es sólo la autoimagen de algunos grupos”.⁹

Lo mismo ocurrió con el proceso de la polarización social y política. Al principio habría ocurrido entre los años 1970 y 1973. Más tarde, se incluyó al gobierno de Frei Montalva. Hay que señalar que pese al conflicto y a la movilización social crecientes, tal gobierno, no recurrió en la letra o el espíritu a fórmulas inconstitucionales,. A continuación, se retrocedió hasta los años cincuenta. Sin embargo, se omitió señalar que la gran transformación política del ibañismo consistió en realizar “una revolución pacífica” contra la exageración del pactismo y el abuso de los acuerdos, del partido dominante entre 1938 y 1952. Por lo demás, todos los pueblos se agotan de la política cupular y manipulada de los acuerdos de sus frondas políticas. Aún, con la injusticia connatural a las pasiones de la multitud, el pueblo chileno en 1952, había rechazado los excesos del consenso, de la después llamada “república del compromiso”. En verdad, el verdadero tema subyacente al examen de las comentadas “planificaciones globales” alude a la repetición de una matriz política durante diversas coyunturas del siglo XX. Ella se caracteriza por la gran justificación de las diversas escuelas políticas, en el proceso de sus respectivos ascensos y decadencias electorales. Esta modalidad política recurrente ha llegado a ser una necesidad y siempre se afirma en problemas y realidades verdaderas. La tarea recurrente ha sido alcanzar el poder y justificarlo con una ideología de pretensión científica, aunque se la llame como en el caso, la antiideología. A mi juicio, los candidatos al poder a fines de los años ochenta tenían que justificar con nueva propuesta la bancarrota de todas las escuelas anteriores y el comienzo de una nueva política. Y, algunos de los más lúcidos de los candidatos al poder advirtieron la afinidad electiva entre una política consociativa y el régimen parlamentario. Como es obvio, el tema exige un espacio mayor que abusar de un prólogo solicitado, sin

⁹ La Segunda, Martes 2 de febrero de 1999. p. 14

embargo, es insoslayable afirmar que, alcanzar un régimen más consensual no puede ser un objetivo único para construir un orden democrático.

4. La crisis de legitimidad del régimen político.

Será el lector quien juzgue definitivamente el contenido de esta obra. Por mi parte, deseo señalar mis preferencias por la forma en que Micco y Saffirio han tratado ciertos temas. Como es obvio, no comparto en detalle todos sus asertos. En primer término, mis preferencias están referidas al capítulo segundo: El quiebre democrático de 1973: crisis de legitimidad. Este capítulo, es a mi juicio, la mayor contribución de los autores. En concreto, su tesis de que la crisis de 1973 tuvo un origen multicausal. Los autores desde el inicio señalan: “Creemos que el error basal de la organización que considera el tipo de gobierno presidencial como un elemento explicativo fundamental del quiebre democrático de 1973 consiste en sobreestimar la importancia de los factores institucionales en la caída del régimen”.

Los autores examinan la crisis política de comienzos de los años setenta dentro del contexto del ciclo de movilización social de los años cincuenta y sesenta. Asimismo, perfilan la especificidad de la crisis política de los setenta, en razón de la negación por actores relevantes del juego político del principio de legitimidad democrática. Además, articulan el marco institucional al contexto social y político a través del análisis de la participación y la mediación políticas del período. Finalmente, conectan las demandas políticas con las demandas sociales y económicas de los grupos emergentes y, aún de los todavía marginales. Así, el examen es global y completo, sin atribuir al mero juego institucional, la única y definitiva causación social.

Nohlen, casi una década después, en un agudo comentario les otorga sin proponérselo, la razón a los autores en lo relativo al origen multicausal de la crisis. Después de formular unas evidencias teóricas y empíricas acerca del gobierno comparado, Nohlen anota:

“La importancia de estas consideraciones metodológicas se evidencia en el examen de una de las tesis centrales del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela según la cual la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario (véase Valenzuela, 1978; 1994).

*¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena? Siguiendo esta lógica hipotética, la historia de Chile nos conduce a pensar de inmediato en otros supuestos de tipo **counterfactual**, como por ejemplo:*

- *si hubiera existido el **ballotage**, Salvador Allende no habría sido elegido en 1970, y así la democracia chilena no habría llegado a su punto muerto (véase en este sentido, Taagepera/Shugart, 1989, p.1);*
- *si hubiera existido el mecanismo de la reelección, Eduardo Frei Montalva habría triunfado en los comicios;*
- *si la Democracia Cristiana hubiera presentado otro candidato en lugar del izquierdista Radomiro Tomic, por ejemplo Bernardo Leighton, Alessandri, el apoderado de la derecha, no se habría presentado como candidato y la Democracia Cristiana habría podido continuar su mandato;*
- *si el partido de centro, la Democracia Cristiana, hubiera seguido la práctica del tradicional partido de centro en Chile, el partido Radical, esto es, la práctica de acuerdos y alianzas, no habría perdido las elecciones de 1970 (véase Scully, 1992);*
- *si los partidos marxistas no hubieran negado “la sal y el agua” al gobierno de Eduardo Frei Montalva con su programa de nacionalizaciones y de reformas estructurales (abolición del latifundio), se habría formado una gran alianza de los partidos modernizantes para cambiar el país”.*

Y Nohlen, continúa:

*“En todos estos casos supuestos – entre otros – la democracia chilena habría podido sobrevivir. Esto relativiza rotundamente la capacidad explicativa del derrumbe de la democracia que se le atribuye al presidencialismo por pensar que el parlamentarismo hubiera llevado a otro **historical outcome**. Existen, en realidad, un sinnúmero de posibles factores causantes – o momentos circunstanciales – que de haber sido otro el momento, o de haber tenido otro comportamiento, habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile. Como ocurre con otros casos análogos, cabe recordar que en el caso del derrumbe de la democracia de Weimar, un historiador alemán que revisó la literatura al respecto menciona en total más de 60 factores causantes (véase Junker, 1988). Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, más aún si se considera que los supuestos avanzados por mí eran, en su época, temas que se discutían en Chile, por ejemplo: Tomic intentó formar con los partidos marxistas una gran alianza de izquierda detrás de su candidatura, pero fracasó; sectores de la Democracia Cristiana propusieron reemplazar a Tomic por Leighton, pero no tenían éxito; se inició una*

maniobra contra la elección de Allende por el Congreso que habría resultado en nuevas elecciones con la candidatura de Frei, maniobra que tampoco resultó (véase Nohlen, 1973; Huneus, 1981; Tagle, 1992). Sin embargo, en la época de la política a la cual nos referimos, la alternativa parlamentaria no aparecía ni como proyecto concreto ni en el debate general. Por el contrario, la reforma constitucional de 1969 fortaleció el rol del presidente en el sistema político, dotándolo con el plebiscito como arma para superar un posible conflicto con el parlamento. Así, el planteamiento de Arturo Valenzuela no sólo representa uno de los muchos supuestos imaginables, sino que es quizás el menos plausible desde un punto de vista histórico dado que, como ya señalé, no estuvo en ningún momento presente en las alternativas discutidas en ese entonces”.

Y, finalmente, el argumento definitivo de Nohlen es el siguiente:

*“Por otra parte, hay que tomar en cuenta la magnitud del consenso político que hubiera requerido la introducción del parlamentarismo en Chile como en cualquier otro país con grandes tradiciones presidencialistas. Vale considerar también que los cambios institucionales no son neutros políticamente, y que las fuerzas políticas, más aún en tiempos de alta conflictividad política, los evalúan de acuerdo con criterios de poder. Ahora bien: el supuesto de poder alcanzar un acuerdo de tal orden sobre la reforma institucional equivale a desvalorizar el propio proyecto parlamentarista, dado que con este mismo consenso se hubiera resuelto fácilmente el conflicto entre presidente y mayoría parlamentaria en el esquema presidencialista, origen – según el análisis de Arturo Valenzuela y Juan Linz – del derrumbe de la democracia chilena. Este débil supuesto de tipo “contrafactual” se convierte en el pensamiento de Juan Linz en **the classic instance** en lo que se refiere a “cómo el presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia” (Diamond/Linz, 1989, p. 24); es decir, es tomado como fundamento para plantear una afirmación universalmente válida, como base teórica para el pronóstico. Este pronóstico consiste en el anuncio del probable fracaso de las democracias presidenciales en América Latina, así debe entenderse el título de su obra colectiva: **The Failure of Presidential Democracy**. Pero cabe puntualizar que un pronóstico en las ciencias sociales es válido sólo en la medida en que la teoría en la cual se base sea empíricamente sustentable”.*

La reproducción de las extensas citas anteriores tiene como objetivo señalar el profundo sentido común de Micco y Saffirio, cuando a fines de los años ochenta, fundan en una crisis de legitimidad la razón del quiebre democrático. Ahora, diez años después, el examen actual del asunto provoca un vacío intelectual, sensación difícil de precisar, ante el carácter obvio del conjunto de argumentos prácticos que niegan la tesis de la importancia decisiva del presidencialismo en la ruptura democrática de 1973. Y por ello esta

interpretación de las propuestas de los reformistas intenta comprender sus razones. Asimismo, el otro gran argumento de los autores, coherente con el anterior es lo inapropiado que resulta el inicio de una transición para la exploración de nuevas instituciones democráticas.

J. La reforma del régimen político chileno

A través de las diversas referencias a temas y autores que han participado en la controversia subyace una demanda común: la necesidad de una reforma de las instituciones políticas. Sin embargo, la reforma política constituye una opción muy amplia de transformación. El connotado sociólogo Aldo Solari (Q.E.P.D.) advirtió que tras la reforma política había temas diversos. El señaló:

*“Las causas de la importancia que ha tomado el tema de la reforma política son variadas y sólo pueden enumerarse aquí las principales. Por un lado, las que vienen del período preautoritario y las deficiencias que se constataban o se creía constatar en el funcionamiento de los regímenes democráticos. La caída de éstos no hizo más que confirmar ese diagnóstico y hacer más urgente la solución de evitar que el fenómeno autoritario se repita. No debe olvidarse que hay quienes dudan que este punto de vista sea correcto. Piensan que la causa de los golpes militares estuvo más en los graves errores de la clase política a los que se sumaron la ambición y/o la maldad de los militares, produciéndose así el resultado indeseable”.*¹⁰

La reforma política está muy presente en toda la discusión de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados y en todas las propuestas de cambio del régimen político.

Conceptualmente, se podría distinguir dos objetivos declarados o implícitos de una reforma política: ampliar el atributo de gobernabilidad y una nueva distribución del poder que corrija la históricamente prevaleciente del régimen presidencial. Casi todos los argumentos examinados previamente están referidos a lo que, comúnmente, se llama gobernabilidad. Se trata de alcanzar mayor consenso para lograr “una democracia de los acuerdos”. Como ya se ha señalado, la cultura nacional del último siglo, en el desarrollo de las controversias políticas se caracteriza por acreditar, por parte de los candidatos al poder una sólida y definitiva interpretación histórica del desarrollo y la cultura vigentes. Así la “democracia de los acuerdos”, o la búsqueda del consenso es una nueva etapa del proceso aludido. Antes hubo en orden inverso a su aparición “refundación neoliberal” “camino chileno al socialismo” “la revolución en libertad”, el “gobierno de los gerentes”, “la revolución pacífica”, y se podría seguir en la visión retrospectiva. Las propuestas de fines de los

¹⁰ Aldo Solari y Dieter Nohlen, La reforma política en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela

años ochenta de los eventuales constituyentes, estaban demasiado obsedidas por el valor único del consenso. Pues bien, un orden político es un adecuado equilibrio institucional para preservar múltiples valores y bienes políticos. La armonía no es fácil y pretende realizar un solo valor o bien políticos puede ser muy negativo para el desarrollo democrático. Hay países en América Latina que alcanzaron en apariencia, en una época, un consenso exitoso y definitivo que más tarde se convirtió en el gran obstáculo para el avance democrático. El consenso es útil y necesario y una política menos conflictual es un gran objetivo. Sin embargo, el principio de legitimidad democrática es la regla de mayoría para evitar los vetos como flagelos del consenso.

Con todo, la otra veta argumental afirma que el presidencialismo es un régimen de concentración de poderes, demasiado próximo a la sombra de una monarquía y lejano a las modalidades típicas de una república democrática. ¿Son reales dichas críticas? Generalmente, si. De hecho los presidentes de la república en América Latina, son autoridades sometidas a un control mínimo y con frecuencia ejercen el poder de manera muy discrecional. Pues bien, para corregir todos los excesos o los peligros de abuso de poder, hay diversas modalidades para alcanzar instituciones cuyos órganos y mecanismos gubernamentales hagan converger de manera genuina los mecanismos del presidencialismo y la democracia. No es este documento el lugar para precisar reformas y propuestas de cambio.

Pero hay más que la posible y necesaria mayor institucionalización democrática para lograr un nuevo equilibrio de poder o al menos de institucionalización de los órganos del presidencialismo. Cabría formular la cuestión de si es posible distribuir el poder aún dentro del prevaleciente régimen presidencial? Personalmente, siempre he defendido como el sendero para distribuir el poder político en el régimen presidencial, la descentralización, sea transitando, según los casos, hacia el federalismo genuino o haciendo un estado regional del, unitario.

Sin embargo, más allá de la gobernabilidad y la institucionalización democráticas o de la renovada distribución del poder político, es preciso señalar el método para llevar adelante un cambio de régimen político. Ello supone volver al principio de este prólogo. El constitucionalismo, y la creación, modificación o reestructuración de los regímenes políticos, no es un ejercicio solitario. Se trata de una creación colectiva y sujeta a los exigentes requisitos de alcanzar, simultáneamente, una adecuada inserción histórica y una coherencia racional de las instituciones, derivada de la comparación, para una cierta época histórica, de las diversas modalidades gubernamentales. Al respecto hay un ejemplo que no puede omitirse: la discusión de los constituyentes de 1925.

Durante la discusión de los proyectos de reforma, el entonces Presidente, Arturo Alessandri, señaló que el proyecto de reforma “significa un régimen absolutamente peculiar adaptado a nuestras costumbres políticas, y orientado a corregir nuestros males; es una terapéutica especial para Chile, no copiado en ninguna parte”.¹¹ Ni que decir que el Presidente Alessandri conocía la teoría política y constitucional de su tiempo, como lo acreditó durante todo el proceso de gestación de la Constitución de 1925.

Hoy día una reforma del régimen político supone tener presente toda la acumulación disciplinaria relativa al conjunto de las instituciones y a sus múltiples interconexiones. Por de pronto, el desarrollo y fortalecimiento del sistema de partidos y la adecuación de un sistema electoral en la búsqueda de la coherencia global del sistema. En estos días, se discute una reforma de transformación del régimen político en Brasil para transitar desde el presidencialismo al régimen parlamentario. Pues bien, ahí también se discuten simultáneamente, un conjunto de reformas que involucran cambios en las leyes electorales y, en las inherentes a las regulaciones de los partidos. (Las reformas electorales son básicamente tres: el voto distrital mixto, la cláusula de la barrera electoral (la exigencia de un coeficiente mínimo) y el financiamiento público de las campañas electorales).

Las reformas súbitas, las propuestas de ocasión, los planteamientos copiados, sin más, de otros sistemas, provocan un efecto no previsto: el régimen vigente se consolida de manera inorgánica. Así, ha sucedido en Chile donde el actual presidencialismo muestra más incoherencias, desde una perspectiva democrática, que el, de la Constitución de 1925, con la excepción de la segunda vuelta para elegir presidente, una reforma pendiente desde la vigencia de aquella constitución. En todo caso, hoy día se ha acrecentado la desigual distribución de los poderes clásicos, el actual poder ejecutivo concentra un mayor poder que en la Constitución de 1925.

La lucidez de Sergio Micco y Eduardo Saffirio debe ser reconocida. Hoy día es muy fácil darles la razón, hace nueve años eran voces muy solitarias.

¹¹ Ministerio del Interior, Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Imprenta Universitaria, Santiago de Chile, 1925. P. 335

CAPITULO PRIMERO

TIPO DE GOBIERNO PRESIDENCIAL, PROCESO POLITICO Y MODELOS DE DEMOCRACIA: EL CASO CHILENO HASTA 1973

I. GOBIERNO PARLAMENTARIO Y GOBIERNO PRESIDENCIAL

Juan Linz señaló: "los científicos políticos han prestado muy poca atención al papel de las instituciones políticas, excepto en el estudio de algunos países en concreto"¹². El análisis de los tipos de gobierno parlamentario y presidencial y sus efectos sobre la estabilidad democrática han sido particularmente descuidados. Según Arend Lijphart, la razón es simple: la evidencia empírica demuestra que la mayoría de las democracias estables tienen gobiernos parlamentarios, con la casi exclusiva excepción de Estados Unidos¹³.

Dentro de los países subdesarrollados, un caso interesante de estabilidad democrática y tipo de gobierno presidencial, fue el régimen chileno hasta 1973. El reciente interés por los factores institucionales en el desarrollo del sistema político, ha llevado a algunos analistas a sostener que el quiebre de nuestra democracia encontraría una contundente línea explicativa en el conflicto entre el Presidente de la República, Salvador Allende, y el Congreso Nacional¹⁴. Ello corroboraría la extendida opinión de que existe una relación negativa entre el presidencialismo y la estabilidad democrática.

A continuación revisaremos sintéticamente los diferentes argumentos con que se fundamentan los inconvenientes que presenta el tipo de gobierno presidencial, desde el punto de vista de la estabilidad democrática, analizando críticamente tal línea argumental en lo relativo al caso chileno. Intentaremos demostrar que la argumentación que pretende ligar el presidencialismo con la crisis de septiembre de 1973, adolece de una serie de insuficiencias e incurre en exageraciones que impiden ver los matices y establecer las graduaciones indispensables para comprender el proceso político chileno contemporáneo en forma apropiada.

¹² Linz, Juan. Presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia? En: Godoy, Oscar (Editor). Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Ediciones Universidad Católica. Santiago de Chile. 1990. Pp. 44.

¹³ Lijphart, Arend. Presidencialismo y democracia de mayoría. En: Godoy, Oscar (Editor). Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Op cit. Pp. 111.

¹⁴ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Flacso. Santiago de Chile. 1989. Pp. 55-80 y 253-260

A la hora de definir ambos tipos de gobierno las discrepancias surgen desde el principio. Para simplificar, nos remitiremos a resaltar dos grandes diferencias que separan el presidencialismo del parlamentarismo, según lo destaca Arend Lijphart en su libro "Las democracias contemporáneas"¹⁵ :

- En el parlamentarismo, el Primer Ministro es seleccionado por el Poder Legislativo; mientras que en el presidencialismo, normalmente, el Presidente es elegido directamente por la ciudadanía.
- En el parlamentarismo, el Primer Ministro y su gabinete dependen de la confianza de la Cámara política y pueden ser destituidos por esta última; en tanto que en el presidencialismo, un Presidente gobierna por un período determinado y no puede ser depuesto por el Poder Legislativo, excepto mediante el inusual procedimiento de acusación o *impeachment*.

Las diferencias señaladas marcan dos características centrales de ambos tipos de gobierno. El parlamentarismo tiende a la cooperación, cuando no a la fusión de poderes; en tanto que el presidencialismo establece la división y separación de los mismos. Por otra parte, en el primer tipo el gobierno surge de la confianza que le otorga el Parlamento, único órgano legitimado democráticamente; en tanto que en el presidencialismo, el Presidente de la República y el Congreso Nacional son elegidos por el pueblo y ambos cuentan con legitimidad democrática.

Omitiremos aquí otras características señaladas por la doctrina. Estas serán indicadas y analizadas en la medida que hayan puesto su impronta en el tipo de gobierno presidencial chileno de la época, y que, presumiblemente, hayan incidido en la crisis jurídica-institucional de 1973.

A partir de este breve marco conceptual analizaremos lo sucedido con el presidencialismo en Chile. Para estos efectos, destacaremos separadamente cada uno de los defectos que se atribuyen en abstracto a este tipo de gobierno, y cómo ellos se habrían expresado en el quiebre democrático chileno.

¹⁵ ⁴Lijphart, Arend. Las democracias contemporáneas. Ariel. Barcelona. 1987. Pp. 81-82.

II. Críticas al tipo de gobierno presidencial y su aplicación en Chile

1. Presidencialismo de doble minoría

La primera objeción que se hace al presidencialismo es que el Presidente, al ser elegido por el pueblo y revestir la doble calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, basándose en la legitimidad que le otorga la elección popular, reclama al Congreso plenas facultades para aplicar el programa de gobierno que aprobó el pueblo, en circunstancias que muchas veces ha sido electo con menos del cincuenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos, y que normalmente sus adeptos no cuentan con mayoría en el Parlamento. Ello conduce a un claro conflicto de poderes.

A este respecto, el caso chileno es paradigmático. En 1970, Salvador Allende fue elegido con el 36,2% de los votos, superando por estrecho margen, unos 40.000 votos, al candidato de la derecha, Jorge Alessandri. Aún más, los partidarios de la heterogénea coalición que lo llevó al poder, tenían sólo 61 diputados, de un total de 150; y 13 senadores, de un total de 30. Es decir, el Presidente Allende no sólo era minoría ante el electorado nacional, sino también ante el Congreso Nacional.

En tales circunstancias, un Presidente no puede exigir plenos poderes para aplicar su programa, pues no representa a la mayoría del pueblo. Sin embargo, la Constitución de 1925 otorgaba al Presidente Allende un cúmulo enorme de atribuciones. Los mecanismos de calificación de las urgencias; la iniciativa legal exclusiva para ciertas materias y el veto que le permitía imponerse al Congreso Nacional con el tercio más uno de diputados y senadores que controlaba la Unidad Popular, entre otras prerrogativas, le otorgaron amplísimas facultades en el proceso de generación de la ley, confinando al Parlamento a la calidad de colegislador¹⁶.

Allende también era Generalísimo de las Fuerzas Armadas y Jefe de Estado. Podía incluso gobernar al margen de la legalidad, porque contaba con el tercio más uno de los senadores. Tal quórum hacía inviable que prosperara una acusación constitucional (*impeachment*). Adicionalmente, podía eludir la fiscalización de la Contraloría General de la República, a través de los decretos de insistencia.

¹⁶ Bulnes Ripamonti, Cristián. Relaciones y conflictos entre los órganos del poder estatal. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1967. Pp. 75-86.

En definitiva, el Presidente Allende poseyó un verdadero supra-poder estatal. George Burdeau, el constitucionalista francés, calificó a este régimen presidencial como "cesarismo legal"¹⁷.

2. Legitimidad dual e inexistencia de mecanismos que diriman el conflicto Ejecutivo-Parlamento

El Presidente de la República puede apelar a una total legitimidad democrática, casi siempre con fuertes componentes plebiscitarios, pues ha sido elegido por el pueblo al que ha presentado previamente su programa de gobierno. El Congreso, por otra parte, reclama su mejor derecho democrático, ya que también fue electo por el pueblo y, además, expresa pluralmente las distintas posiciones políticas e ideológicas existentes en el país, cuando es generado por un sistema electoral de representación proporcional, o, al menos, representa a la mayoría gubernamental y a la minoría opositora, si fue generado por un sistema electoral mayoritario.

Bajo estas circunstancias, ¿quién está mejor legitimado para hablar en nombre del pueblo: el Presidente o la mayoría del Congreso Nacional que se opone a su política? “No hay ningún principio democrático que pueda resolverlo -señala Juan Linz-, y los mecanismos que pudieran existir en la Constitución, son, generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas y, por lo tanto, de dudosa legitimidad democrática”. En consecuencia, no es por azar que los militares hayan intervenido en el pasado como “poder moderador en algunas de estas situaciones”¹⁸.

Salvador Allende se sentía portador de un programa básico que no podía transigir. Más de un millón de ejemplares de él fueron repartidos en la campaña presidencial. El país y la oposición habían sido informados formalmente del mismo. No había mediado ningún engaño. Nadie podía declararse sorprendido.

Por otra parte, el Congreso Nacional se sentía portavoz de la mayoría opositora del país, contraria a designios que consideraba ilegítimos por su origen marxista y por su trasfondo, que se estimaba antidemocrático, cuando no totalitario.

¹⁷ Cumplido, Francisco. El aparato estatal según el derecho constitucional chileno. En: Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15. CEREN. Santiago de Chile. 1972. Pp. 230.

¹⁸ Linz, Juan. Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia? Op cit. Pp.48.

Salvador Allende, ante un Parlamento hostil por un lado, y con la firme voluntad de aplicar su programa, por otro, inició un veloz proceso de estatización de la economía nacional a través de lo que se llamó los "resquicios legales". Estos eran recursos extraparlamentarios, que aumentaban las facultades del Ejecutivo en desmedro del Legislativo.

El Congreso, ante esta nueva realidad, no podía retrucar con leyes que quitaran facultades al Presidente, pues éste controlaba el tercio más uno del Congreso Nacional, lo que le permitía vetar toda nueva ley. Sus recursos para detener el proceso fueron las acusaciones constitucionales contra los ministros de Allende, que requerían sólo de mayoría para su aprobación. Se recurrió a los Tribunales de Justicia y a la Contraloría General de la República para declarar la ilegalidad de los actos del gobierno. Esto arrastró a la politización de dichos órganos.

Por último, el Congreso Nacional promovió la reforma constitucional de las tres áreas de la economía, buscando detener el proceso de estatización en marcha. Se argumentó que si dicha reforma era aprobada por el Congreso, el Ejecutivo debía promulgarla o convocar a plebiscito. Así se impulsaba a Salvador Allende a una definición extrema: promulgar la reforma, provocando la salida de los elementos más radicalizados de la coalición que lo apoyaba, o convocar a un plebiscito que probablemente perdería.

Sin embargo, éste respondió alegando que, a diferencia de lo que sostenía el Congreso, al vetar el Ejecutivo la reforma constitucional, la mayoría opositora debía insistir por los dos tercios de los miembros del Parlamento. La oposición se negó a aceptar esta interpretación constitucional y no votó la insistencia. Entonces, Allende sostuvo que la reforma debía entenderse rechazada.

Como ambos poderes insistieron en sus predicamentos, el Tribunal Constitucional fue llamado a resolver la disputa, pero se declaró incompetente. De esta forma, el conflicto de poderes llevó al Estado chileno a una parálisis que se prolongó por meses.

En estas circunstancias, Salvador Allende, tal como lo había hecho en octubre de 1972, solicitó a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas que integraran su gabinete para hacer frente a la violencia política, al desorden social y al caos económico. Esto significó introducir definitivamente a las instituciones armadas en la arena política, lo que facilitaría su politización y, finalmente, el golpe de Estado.

En suma, las aprensiones de Juan Linz parecieran haberse materializado en Chile.

3. Mandato fijo y rigidez del sistema político

Al elegirse al Presidente de la República por un período fijo en el cargo, aparentemente se logra gran estabilidad política. Sin embargo, esto también introduce una fuerte rigidez al proceso político en caso de crisis gubernamental. Un Presidente que, por cualquier razón, ha perdido la confianza del pueblo o de sus partidarios no puede ser destituido legalmente.

Como es inviable la posibilidad de cambiar al líder político para buscar un acuerdo con la oposición, superando así la crisis y la polarización, los recursos extremos del *impeachment* (en el caso chileno impracticable por la composición del Congreso), o la renuncia del Presidente de la República, aparecen como únicos mecanismos para superar el conflicto. En esta situación, si el Presidente se niega a renunciar e insiste en ejercer su mandato y llevar a cabo su programa, la crisis de gobierno amenazaría con convertirse en crisis del régimen.

Salvador Allende fue electo por una coalición en la que ejercían hegemonía los partidos de ideología marxista, y que era minoría ante el electorado y en el Congreso Nacional. Empero, impulsado por su programa básico de corte revolucionario, intentó efectuar aceleradamente el tránsito hacia el socialismo. La crisis política y económica -expresada en violencia y asesinatos, desórdenes callejeros, inflación y desabastecimiento generalizados- llevó al conflicto político a un punto muerto. Como vimos, no había organismo capaz de dirimirlo democráticamente. Además, el Congreso Nacional no podía aprobar una acusación constitucional contra el Presidente de la República ni obtener su salida voluntaria.

Las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en las cuales la Unidad Popular obtuvo más del 43% de los votos, demostraron que el empate político no se había quebrado. El Parlamento no podía provocar democráticamente la salida de Allende; la Unidad Popular era una minoría social e institucional, incapaz de imponer democráticamente su programa de gobierno.

Ante la ausencia de mecanismos que permitieran una salida política, seis meses más tarde la democracia chilena sucumbió.

4. Sistema de partidos, presidencialismo y polarización del sistema político

Al enunciar las características que asume el proceso político bajo el presidencialismo, se señala que éste introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con normas que tienden a un ganador único. El Presidente, al ser elegido directamente por el pueblo, contar con vastísimas atribuciones y gozar de un mandato fijo, puede tender a un estilo de gobierno inflexible, que deja poco espacio a la oposición.

Por otra parte, los perdedores se ven confinados a la oposición, sin esperanza de cambios ni de configurar nuevas alianzas dentro del período presidencial en curso.

El propio juego de suma cero aumenta la importancia de la elección del Presidente de la República, acelerando inevitablemente la tensión y la polarización. Ello conduce a los partidos políticos a formar coaliciones muy amplias en las que no gravita mayormente la consistencia programática, pues lo vital es ganar la Jefatura del Estado. Como las coaliciones se forman por motivos estrictamente electorales, a los pocos meses del nuevo gobierno tienden a entrar en crisis y/o a desintegrarse. Esa situación es reforzada por el hecho de que el Presidente, al no poder ser reelecto según la prohibición clásica de los regímenes presidenciales, pronto comienza a perder poder, incluso ante sus partidarios.

Los partidos de oposición, desprovistos de incentivos para cooperar -pues el Presidente puede gobernar con un porcentaje de apoyo minoritario en el Parlamento, pero suficiente para vetar todo proyecto de ley contrario a su programa-, comienzan a acentuar sus diferencias para ganar adeptos en las futuras elecciones locales y parlamentarias. Se robustece así una lógica de diferenciación del gobernante de turno, la que opera incluso entre sus propios adherentes, incentivados por el liderazgo de el o los partidos de gobierno que aspiran a reemplazar al Presidente en ejercicio. Dado que la permanencia del gobierno no depende del resultado de las elecciones, los partidos practican una política de “super oferta”, sabedores que un gobierno demagógico se mantiene en el poder de todas maneras. Así, oficialistas y opositores pueden actuar irresponsablemente, pues no reciben castigo electoral sino dentro de dos, tres o cuatro años más.

Algunos de los estudios de Giovanni Sartori y Arturo Valenzuela señalan que tal proceso de polarización política se vivió en Chile. Sartori, sostuvo que el sistema de partidos políticos del año 1973 es un ejemplo claro de pluralismo polarizado, gatillado en parte por la lógica presidencialista¹⁹.

La existencia de pluralismo polarizado se fundamenta en las siguientes características del sistema de partidos políticos chilenos de la época:

- Más de cinco partidos políticos relevantes (Comunista, Socialista, Radical, Mapu, Izquierda Cristiana, Demócrata Cristiano, Democracia Radical y Partido Nacional)²⁰.
- Máxima distancia ideológica entre los extremos, desde el Partido Comunista al Nacional; o si se quiere, desde el Movimiento de Izquierda Revolucionaria hasta el Movimiento Patria y Libertad. Estos dos últimos, si bien no poseían representación parlamentaria ni fuerza electoral, tuvieron la capacidad de alterar la dirección de la competencia entre los partidos.
- Partidos antisistema de importancia. Para Sartori, un ejemplo es el Partido Comunista. Sin perjuicio de ello, califica al Partido Socialista de "maximalista".
- Oposiciones bilaterales mutuamente excluyentes. Tal sería el caso del Partido Nacional y de la Democracia Cristiana²¹.
- Centro político ocupado y enfrentado tanto con la derecha como con la izquierda (el caso de la Democracia Cristiana).

¹⁹ Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza Universidad. Madrid. 1980. Capítulo 6.

²⁰ El comité político de la Unidad Popular era un órgano colegiado, integrado por todos los presidentes de partidos políticos que integraban la coalición de gobierno. Este era el órgano máximo de conducción, al cual incluso Salvador Allende se sometía. Ahora bien, para que la Unidad Popular pudiese tomar una decisión se requería de la unanimidad de sus integrantes. Por ello es que partidos como el Mapu o la izquierda Cristiana, de nula fuerza electoral, podían vetar un acuerdo. Dichos partidos se caracterizaron por sus posturas radicalizadas y se negaron en repetidas ocasiones a negociar con la Democracia Cristiana, alterando así la dirección de la competencia política; desde un intento de moderación hacia una línea de radicalización política. Por ello pueden ser considerados como partidos "relevantes". El punto, eso sí, es discutible.

²¹ A este respecto, Narciso Irureta, Presidente del PDC en 1971, fijó la posición del partido con respecto a sus alianzas con la derecha: "Más allá de algunas acciones coincidentes como la del rechazo a los Tribunales Populares, nada nos liga a la Derecha. En nuestra lucha por los cambios y la sustitución de las estructuras capitalistas, no figuran ni las ideas, ni los programas, ni los propósitos de los grupos derechistas de nuestro país". En: Política y Espíritu N° 32. Santiago de Chile. 1971. Pp. 7-8.

- Predominio de los impulsos centrífugos por sobre los centrípetos; es decir, el centro pierde fuerza y se robustecen los extremos. Sartori señala que "para 1969 estaba muy claro que los tirones del sistema eran abrumadoramente centrífugos, con una extrema izquierda que llegaba hasta el 32 por ciento y una derecha (ahora unida en el PN) que regresaba al 21 por 100, ambas a expensas del efímero sueño del PDC. Y las elecciones de 1973 confirmaron que la polarización había destruido lo que antes podía haber sido considerado como zona de centro (...)"²².
- Existencia de desacuerdos que no sólo versaban sobre cuestiones políticas generales; también recaían en los principios fundamentales del régimen político -cuestionamiento autoritario o totalitario de la democracia liberal representativa-, y en las características básicas del sistema económico -capitalismo o socialismo-.
- Oposiciones semi irresponsables o irresponsables, pues los extremos no se orientaban al gobierno buscando coalición con el centro, sino que se erigían como alternativas autónomas de poder. La Unidad Popular rechazó el acuerdo con la Democracia Cristiana en 1970; la derecha siempre buscó tal acuerdo a partir de ese año, pero con resultados ominosos para la democracia.
- Fomento de la "super oferta" o, vulgarmente hablando, de la práctica de la demagogia. Valenzuela es categórico a este respecto²³.

Nos hemos detenido en esta caracterización del sistema de partidos políticos chilenos, pues Sartori le atribuye un papel central en el quiebre democrático: "Por el solo motivo de la aceleración de su polarización centrífuga, era fácil predecir que iban desapareciendo rápidamente todas las condiciones para una gobernación democrática"²⁴. Este autor añade que la caída de la democracia chilena también obedece a "factores constitucionales", pues, "en última perspectiva, la principal lección que se debe extraer de la experiencia chilena es que la combinación de una elección presidencial directa con una pauta de centrifugación y polarización impide que se solidifique un polo de centro, lo cual crea la variante más débil y más indefensa de un sistema inherentemente frágil"²⁵.

²² Sartori, Giovanni. Op cit. Pp. 206.

²³ Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. En: Godoy, Oscar (Editor). Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria. Op cit. Pp. 166.

²⁴ Sartori, Giovanni. Op cit. Pp. 207.

²⁵ Ibid. Pp. 205.

En síntesis, es posible concluir que, de acuerdo a esta perspectiva analítica, la dinámica del presidencialismo -juego de suma cero- promueve la polarización del sistema político, lo que puede hacer inviable el régimen democrático.

5. Sociedad dividida, presidencialismo y democracia de mayoría

Arend Lijphart sostiene en su obra "Las democracias contemporáneas", que entre más dividida política, social o étnicamente se encuentre una sociedad, mayor será la necesidad de que su democracia sea consensual y no de mayoría. La primera enfatiza, como ideal democrático, que el mayor número de actores políticos posibles participe en el gobierno; la segunda se conforma con que gobiernen los que son apoyados por la mayoría. La democracia consensual, al dar mayores garantías a las minorías, promueve en mejor forma la estabilidad democrática mientras que la democracia de consenso impone ocho elementos limitadores al principio de mayoría, estableciendo mecanismos institucionales que "obligan" al consenso más amplio posible²⁶.

Estos ocho elementos son:

- participación en el Poder Ejecutivo, grandes coaliciones;
- separación formal e informal de poderes;
- bicameralismo equilibrado y representación de la minoría;
- multipartidismo;
- sistema de partidos multidimensional;
- representación proporcional;
- descentralización y federalismo;
- constitución escrita y veto de la minoría²⁷.

²⁶ Lijphart, Arend. Presidencialismo y democracia de mayoría. Op cit. Pp. 121.

²⁷ Lijphart, Arend. Las democracias contemporáneas. Op cit. Pp. 39-45.

Hasta finales de los años ochenta, Lijphart no se preocupó mayormente de la relación entre democracia consensual y presidencialismo. En su trabajo germinal "La democracia en las sociedades plurales: Una investigación comparativa", señala que algunos elementos del presidencialismo dificultaban una democracia consociativa, pero que la separación de poderes, propia de este tipo de gobierno, la fomentaba. En el libro "Las democracias contemporáneas" distinguió ambos tipos de gobierno, recurriendo a las dos diferencias que ya señalamos. En esta obra, Lijphart, al contrastar tipos ideales con los sistemas políticos empíricos que estudia, no resuelve si el presidencialismo conduce a mayoría o a consenso.

Sin embargo, en los últimos años se produjo un vuelco en su opinión al punto de sostener que "presidencialismo significa regla de mayoría" y, por ende, "es inferior al parlamentarismo" para gobernar sociedades plurales²⁸.

Para fundamentar su giro de análisis, Lijphart agregó una tercera categoría que diferencia entre el presidencialismo y el parlamentarismo: el Presidente es un Ejecutivo unipersonal, constituyéndose los miembros del gabinete en meros consejeros que dependen de su exclusiva confianza. En el parlamentarismo, el Primer Ministro y el gabinete forman un cuerpo colegiado, pudiendo ser sus integrantes virtualmente iguales.

Con esta tercera diferencia formulada, Lijphart analizó cinco dimensiones propias de la democracia de consenso en relación al presidencialismo. Excluyó aquellas características vinculadas a la dimensión federal-unitaria, vale decir, gobierno unitario y centralizado versus gobierno federal y descentralizado; legislativos unicamerales versus fuerte bicameralismo; constituciones no escritas versus constituciones rígidas y escritas, por considerar que el presidencialismo parecía no tener consecuencias significativas en estas dimensiones. Sus conclusiones son las siguientes:

- En cuanto el presidencialismo determina una separación formal de poderes, contribuye a establecer un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, que es una de las características propias de la democracia de consenso;
- La Presidencia de la República aglutina la totalidad del Poder Ejecutivo y establece el extremo máximo de la concentración de poder en una sola persona, lo que es característico de una democracia de mayoría;

²⁸ Lijphart, Arend. Presidencialismo y democracia de mayoría. Op cit. Pp. 128.

- Dado que el cargo de Presidente es la principal recompensa política a ganar, y que sólo los partidos más grandes tienen posibilidades de obtenerla, el presidencialismo claramente genera un impulso fuera del multipartidismo y en dirección a un sistema bipartidista propio de la democracia de mayoría;
- Sobre la base de que el número de partidos está estrechamente relacionado con la dimensionalidad de los clivajes del sistema de partidos (conflictos políticos que dividen a los partidos), Lijphart sostiene que el bipartidismo, al que tiende el presidencialismo, impone una sola dimensión temática, generalmente la socioeconómica o la dimensión izquierda-derecha. Ello impide que grupos social, étnica o culturalmente minoritarios, logren canalizar adecuadamente su voz a través del sistema de partidos políticos. Esta es otra característica propia de la democracia de mayoría; y
- Por último, el presidencialismo tiene un fuerte efecto en la proporcionalidad del resultado electoral, puesto que la elección de un solo cargo -la Presidencia de la República- impide toda proporcionalidad, venciendo aquél que obtenga la primera mayoría relativa (pluralidad) o la mayoría absoluta de los votos (mayoría). Ahora bien, la pluralidad y la mayoría son sistemas electorales mayoritarios, impropios de la democracia de consenso.

En consecuencia, aunque la separación de poderes ejerce alguna presión hacia la democracia de consenso, la elección popular del Presidente y la concentración del Poder Ejecutivo en una sola persona, son fuertes influencias que empujan al presidencialismo en dirección a la democracia mayoritaria. Este tipo de democracia es inapropiada para sociedades divididas ideológica, cultural, social y políticamente.

6. Concentración y personalización del poder²⁹

Sus críticos señalan que el presidencialismo busca crear un Ejecutivo estable y poderoso, electo por el pueblo y con tendencia hacia la legitimación plebiscitaria, capaz de oponerse a todo interés particularista, sea éste de origen partidista, corporativo o territorial. Entre otros aspectos destacan lo negativo del hecho que el Presidente de la República sea a la vez Jefe de Estado y de Gobierno. Al otorgarle el carácter de Jefe de Estado se busca que encarne la unidad nacional y que represente la autoridad de toda la nación. Sin embargo, el Presidente es a la vez Jefe de Gobierno, es decir, líder del partido o coalición de partidos políticos que lo llevó al poder, y cuyos equipos y programas no representan a todos los ciudadanos. Ello hace muy difícil que aunque sea elegido a través de una competencia partidista, represente a toda la ciudadanía. En caso de intentarlo, perdería perfil como jefe político y ejecutor de políticas públicas, y podría tener serios problemas con los elementos más maximalistas de su coalición de gobierno³⁰.

Estos problemas se le presentaron a Salvador Allende con gran dramatismo. Empujado por su papel de líder de la Unidad Popular en un ambiente de gran polarización, llegó a sostener: "Yo no soy presidente del Partido Socialista, soy presidente de la Unidad Popular. Tampoco soy presidente de todos los chilenos. No soy el hipócrita que dice eso: otra cosa muy distinta es que yo respete a todos los chilenos y que las leyes se apliquen a todos los chilenos. Pero yo sería un hipócrita si dijera que soy presidente de todos los chilenos. Hay algunas gentes que quisieran que estuviera frito en aceite y son chilenos"³¹.

Por otra parte, cuando intentó superar los intereses de su coalición de gobierno, actuando como Jefe de Estado, la oposición de la mayoría del propio Partido Socialista fue total³².

Como se puede ver, el razonamiento tiene una lógica aparentemente aplastante. Una a una las principales desventajas atribuidas al tipo de gobierno presidencial parecen haber hecho sentir sus nocivas consecuencias en la crisis de septiembre de 1973.

²⁹ Para más antecedentes sobre este tema ver: Fernández, Mario. Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile. En: Cuadernos de Clach N° 43. Montevideo. 1973. Pp. 86-89.

³⁰ Fernández, Mario. El Primer Ministro en el sistema presidencial. Universidad de Heildelberg, Alemania, 1989. Pp. 8-14. *Paper* no publicado.

³¹ Citado por Dooner, Patricio: Crónica de una democracia cansada. El Partido Demócrata Cristiano durante el gobierno de Allende. ICHEH. Santiago de Chile, 1985, Pp.29.

³² Acerca de los problemas del Partido Socialista con Salvador Allende, ver: Garcés, Joan. Allende y la experiencia chilena. Ediciones Bat, Santiago de Chile. 1990. pp 388.

Inspirado en lo expuesto, se ha sostenido que, con la llegada de Salvador Allende al poder, la democracia chilena de los años setenta se vio profundamente afectada por las grandes deficiencias del presidencialismo:

- Presidente de la República minoritario ante la ciudadanía y ante el Parlamento;
- Dos órganos del Estado, Ejecutivo y Congreso, legitimados democráticamente, enfrentado entre sí, sin que hubiese un mecanismo constitucional fluido para dirimir el conflicto;
- Presidente elegido por un período de tiempo fijo, lo que le permite mantenerse en el poder en medio de una grave crisis política, social y económica, a pesar de la oposición activa de la mayoría de la ciudadanía y del Congreso Nacional;
- Promoción de un juego de suma cero, bajo la forma de "el ganador se lo lleva todo", que polariza en extremo el sistema de partidos y el proceso político en general, corroyendo al centro;
- Tipo de gobierno presidencial que contiene en sí gruesas tendencias mayoritarias, en una sociedad dividida que necesitaba más bien una democracia de consenso; y
- Ejecutivo monista, en que el Presidente es Jefe de Estado y de Gobierno, concentrando y personalizando en extremo el poder. Además, ante la imposibilidad de conciliar ambos roles, contribuyó a la deslegitimización y crisis de la democracia.

Sin pretender señalar razones absolutas y genéricas, que rijan para todo sistema político y que avalen la supuesta superioridad de un tipo de gobierno sobre otro, efectuaremos un segundo análisis, ahora crítico, de estos postulados, buscando simplemente relativizar los argumentos hasta aquí señalados por los detractores del tipo de gobierno presidencial.

III. Tipo de gobierno presidencial y proceso político chileno hasta 1973

1. Presidencialismo chileno y democracia de mayoría

Una revisión crítica de la obra de Arend Lijphart, permite afirmar que su planteamiento adolece de errores metodológicos; equivocada utilización del tipo ideal en lo relativo al presidencialismo, y evidente inaplicabilidad en el caso chileno.

- Salta a la vista que para fundamentar su giro, Lijphart debió agregar un tercer criterio de conceptualización del presidencialismo -Ejecutivo unipersonal-, sobre la base del cual se construye toda la argumentación posterior. En efecto, el autor holandés sostiene que al existir un Ejecutivo unipersonal, el poder se concentra; la competencia política-electoral tiende al bipartidismo pues hay un solo ganador, y este sistema hace la política unidimensional. La objeción es obvia: Lijphart ha concebido *a posteriori* un nuevo elemento para criticar al presidencialismo, lo cual le pone en el límite que separa el análisis politológico de la simple argumentación política contingente.

No se advierte por qué un Ejecutivo colegiado propendería a una democracia de consenso. Se podría sostener que éste favorece un gobierno de coalición, puesto que se pueden compartir las responsabilidades que le competen, pero ello no asegura que dicho gobierno no sea monocolor, de coalición minoritaria o estrictamente mayoritaria, según las circunstancias históricas o la actitud y decisiones de las élites políticas. Como señala Angel Flisfisch, si aceptamos que gobiernos de coaliciones sobre dimensionales, permitidas en teoría por los Ejecutivos colegiados, favorecen la democracia de consenso, la evidencia empírica demuestra que bajo condiciones parlamentarias el proceso político no posee una tendencia a maximizar el tamaño de las coaliciones gobernantes y que, en países como Finlandia y Francia, bajo la V República, sí se generó dicho tipo de coaliciones³³.

³³ Flisfisch, Angel. Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales. En: Godoy, Oscar (Editor). Cambio de régimen político. Ediciones de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. 1992. Pp. 243.

Incluso el propio Lijphart ya había constatado empíricamente esto en su obra "Las democracias contemporáneas"³⁴.

Por último, en su obra "Democracia en sociedades plurales", el autor holandés acepta que un gobierno de gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural, también puede realizarse en el presidencialismo³⁵.

- La tesis expuesta por Arend Lijphart, abstracta y genérica, no resiste la contrastación empírica, al aplicarla al caso chileno. Por ejemplo, el sistema político de 1970, tendía a reunir más categorías propias de la democracia de consenso que de la democracia de mayoría. De los ocho elementos distintivos de la primera, claramente concurrían en Chile los siguientes:
 - Separación formal de poderes. Como ya lo señalamos, si bien es cierto que el Presidente de la República tenía numerosas facultades legislativas, también el Parlamento poseía atribuciones suficientes para fiscalizar y contrabalancear en medida importante su poder. No fue casualidad que los adherentes a la Unidad Popular reclamaran: "hemos conquistado el gobierno pero no el poder", haciendo clara alusión al "estorbo parlamentario"³⁶.
 - El Congreso Nacional chileno era expresión de un bicameralismo equilibrado, que entregaba a ambas cámaras similares facultades. El Senado se generaba dando idéntica representación a cada agrupación senatorial (cinco senadores por agrupación), sin importar las diferencias de población que existiesen en una u otra. Lo dicho, sumado que las elecciones parlamentarias se hacían en una fecha distinta a la elección presidencial y que el Senado se renovaba parcialmente, conforma un cuadro de efectiva limitación del principio de mayoría. Un caso histórico puede resultar suficientemente ilustrativo. En 1965, la Democracia Cristiana eligió 82 diputados de un total de 150 y alcanzó el 48,2% de la votación para el Senado. Pero, el mecanismo parcial de la Cámara Alta impidió a este partido alcanzar mayoría allí, donde, precisamente, gran parte de su política gubernamental fue entrabada por la mayoría opositora.

³⁴ Lijphart, Arend. Las democracias contemporáneas. Op cit. Pp. 59-79.

³⁵ Lijphart, Arend. Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1989. pp. 39. Ver además pp. 48-49.

³⁶ Declaraciones de Carlos Altamirano en el Diario La prensa, del 6 de febrero de 1971.

- El sistema chileno de partidos políticos se caracterizaba en 1973 por un alto índice de fragmentación (multipartidismo). Esto cuestiona empíricamente las tesis de Lijphart, quien aplica la tercera "Ley de Duverger" a la elección presidencial, indicando que la competencia por un solo cargo y el sistema de vuelta única (pluralidad) tienden al dualismo partidista. Ello no ocurrió en Chile³⁷.
- El sistema de partidos políticos del país era multidimensional. Aunque un eje izquierda-derecha atravesaba todo el cuadro político, también existían otras dimensiones relevantes. En efecto, las diferencias que separaban a los partidos políticos chilenos abarcaban al menos una dimensión política: democracia popular, democracia liberal representativa o autoritarismo; una dimensión económica: economía centralmente planificada o economía de mercado; una dimensión religiosa: laicismo o clericalismo; y, una dimensión internacional no reductible mecánicamente a la división derecha-izquierda (por ejemplo, diferencias entre el PS y el PC)³⁸.
- El sistema electoral chileno era proporcional en la elección parlamentaria y municipal. Por otra parte, el efecto mayoritario de la elección presidencial no se hizo sentir en la conformación del sistema de partidos políticos, como ya lo dijimos.
- La Constitución del 25 establecía exigencias de quórum que imponían la necesidad de acuerdos más amplios que la simple mayoría. Discrepamos con Lijphart cuando éste señala que el mecanismo del veto presidencial es un elemento de mayoría, en cuanto aumenta el poder del Ejecutivo, pues dicho veto imponía al Parlamento la necesidad de alcanzar los dos tercios para aprobar proyectos de ley, lo cual exige un mayor consenso que la simple mayoría, atemperando sus efectos.

Por otra parte, la democracia chilena tenía sólo dos elementos propios de la democracia de mayoría: la concentración del Poder Ejecutivo en una sola persona y el Estado unitario y centralizado.

Aplicando un simple criterio numérico, parece ser que el sistema político chileno de la época se acercaba más bien al modelo de democracia de consenso que al de mayoría.

³⁷ Ver: Nohlen, Dieter. El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno. En: Estudios Públicos N° 18. CEP. Santiago de Chile. 1985. Pp 69 y ss. Sobre las "leyes" de Duverger, ver: Duverger, Maurice. Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En: Almond, Gabriel y otros. Diez textos básicos de ciencia política. Ariel, Barcelona, 1992.

³⁸ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. Pp. 131.

- En tercer lugar, más que contar, debiéramos "pesar" cada uno de estos elementos, para calibrar su incidencia en el proceso político. Así, es posible coincidir con la opinión de Donald Horowitz en orden a que el parlamentarismo tiende fuertemente a la lógica del "*winner take all*", puesto que quien gana las elecciones parlamentarias, muchas veces a través de sistemas electorales mayoritarios, controla absolutamente el gabinete y, desde ahí, al Parlamento. Este último órgano, bajo la tesis de la soberanía parlamentaria, lo puede todo, si se aplica estrictamente el modelo de Westminster que Lijphart describe³⁹.

Entonces se hace evidente que lo decisivo es el tipo de presidencialismo o, si se quiere, de parlamentarismo, que exista en el sistema político. ¿Es razonable sostener que un Canciller alemán - Ejecutivo colegiado en teoría- concentra menos poder que un Presidente de la República colombiano, cuyo poder se encontró por años sujeto a un pacto de alternancia? Finalmente, no basta que un Ejecutivo sea unipersonal para sostener que necesariamente concentra más poder que un Ejecutivo colegiado.

Por lo dicho, no es fácil concluir, en abstracto, que el parlamentarismo tiende al consenso y el presidencialismo a la mayoría. Habría que analizar previamente el tipo de parlamentarismo y de presidencialismo existente y, sobre todo, en qué circunstancias históricas se desarrolla el proceso político.

Desde esta perspectiva, la posibilidad hipotética de que Salvador Allende hubiese tenido facultades para disolver el Parlamento, tema que la Unidad Popular planteó en su momento, proponiendo una reforma constitucional a crear un Parlamento unicameral que permitiese convocar a nuevas elecciones, pudo haber sido una tentación devastadora para la democracia.

En un juego de fantasía, como el propuesto por Linz a propósito de la aplicación del presidencialismo en España durante la transición a la democracia, podríamos imaginar a Salvador Allende, Primer Ministro en un Ejecutivo colegiado, acicateado por los elementos extremos de su gabinete y, teniendo a la vista el resultado obtenido por la Unidad Popular en las elecciones municipales de 1971, disolviendo el Parlamento opositor; llevando así a la democracia, en este ejercicio contrafáctico, a un punto de quiebre. No nos parece que este escenario fuera el más propicio para el logro de una democracia consensual.

³⁹ Horowitz, Donald. *Presidents vs. Parliaments*. En: Linz Juan y otros. *Presidents vs. Parliaments*. *Journal of Democracy*. Vol. 1. N°. 4. Fall 1990. Pp. 73-91.

En conclusión, aun cuando se acepte que para sociedades divididas como la chilena lo más aconsejable es acercarse al modelo de democracia de consenso, nuestro sistema político posibilitaba avanzar en esa dirección.

Por otra parte, creemos que la afirmación en orden a que un Ejecutivo unipersonal tiende al principio de mayoría, y que, por ende, el presidencialismo también lo hace, constituye un aserto general que debe ser contrastado con la realidad, pues –insistimos– se debe ver el tipo de gobierno concreto de que se trate y contextualizar las circunstancias históricas en que se desarrolla, para poder concluir si esta última característica facilita y/o viabiliza un tipo u otro de democracia.

Resulta paradójico que Arend Lijphart, quien cuestionó los modelos de régimen político de Almond y Powell porque no consideraban debidamente el rol de las élites políticas en la estabilidad democrática, más allá de las restricciones institucionales o sociales, incurra en una suerte de determinismo institucionalista.

2. Polarización, papel del centro y de las élites políticas

Desde que Giovanni Sartori caracterizó el sistema chileno de partidos políticos de 1973 como un caso de pluralismo polarizado, esta afirmación se convirtió en un lugar común sobre el cual se han construido muchos planteamientos e hipótesis⁴⁰. Como vimos, se ha ligado la lucha electoral por la conquista de la Presidencia de la República, cargo unipersonal que acumulaba enormes poderes, con la polarización del sistema político chileno.

Nuestro objetivo ahora es matizar las impresiones del profesor italiano respecto de la existencia en Chile de un pluralismo polarizado; cuestionar la presunta erosión política y electoral del centro, e indicar que la Presidencia de la República muchas veces constituyó un elemento moderador que impulsó fuerzas centrípetas en nuestra política.

⁴⁰ Recordemos que caracterizar al sistema chileno de partidos políticos como pluralismo polarizado, representa el eje central del planteamiento de Arturo Valenzuela en las obras ya citadas.

- Hay quienes discuten la presencia de un pluralismo polarizado. Se afirma que en Chile no hubo más de seis partidos relevantes, pues ellos concentraban el 90% de la fuerza electoral; las demás colectividades que lograron representación parlamentaria la consiguieron por ir en coalición con alguno de los partidos grandes. Se podría sostener, en defensa de la tipología de Sartori, que la relevancia política de estas colectividades no sólo depende de su éxito electoral sino de su capacidad de chantaje, es decir, de la aptitud para cambiar la dirección de la competencia. En el caso chileno es posible argumentar que movimientos como el Mapu o la Izquierda Cristiana, en conjunto, tuvieron dicha capacidad. Sin embargo, el punto es discutible⁴¹.

Por otra parte, se debe señalar que en Chile no existió ningún partido antisistema en la derecha. Más bien debiéramos ver al Partido Nacional como una colectividad que ejerció una oposición "desleal" al gobierno de Allende⁴². En la izquierda chilena no fue el Partido Comunista el que cuestionó frontalmente al régimen democrático liberal, sino el Partido Socialista, particularmente desde el Congreso de Chillán, en el que optó por la vía armada⁴³.

El desencadenamiento de la crisis de 1973 se facilitó por un esquema de competencia e interacción partidista más bipolar (CODE-UP) que multipolar, es decir, cuando lo que Sartori llama "las oposiciones bilaterales", o mutuamente excluyentes, habían desaparecido -o perdido fuerza- por la creciente convergencia electoral y política de la Democracia Cristiana y el Partido Nacional en el Parlamento, en la lucha callejera y/o la acción en los "frentes de masas" de la sociedad civil chilena.

Además, la tipología de Sartori incluye características que dependen estrechamente de elementos inexistentes en la coyuntura final del proceso político chileno de principios de los años setenta.

⁴¹ Para efectos del debate sobre la existencia o no del pluralismo polarizado en el sistema político de 1973, ver:

a) Huneeus, Carlos: Los partidos políticos y la transición a la democracia hoy. En: Estudios Públicos N° 15. CEP. Santiago de Chile, 1984.

b) Huneeus, Carlos: El sistema de partidos políticos en Chile: cambio y continuidad. En: Opciones. N° 13. CERC, Santiago de Chile. 1988;

Para una discusión complementaria sobre la reducción de la fragmentación chilena en la década del sesenta, ver: Miranda, María Teresa. Magnitud de las circunscripciones electorales y fraccionamiento de los sistemas de partidos. En: Revista de Ciencia Política, Volumen V, N° 2. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1983.

⁴² Siguiendo la terminología del profesor Juan Linz. En: La quiebra de las democracias. Alianza Universidad. Madrid, 1987.

⁴³ Para conocer la historia del Partido Socialista, ver: Jobet, Julio. El Partido Socialista en Chile. Prensa Latinoamericana. Santiago de Chile, 1971.

La mecánica que fomenta la existencia de oposiciones irresponsables está estrechamente ligada a la situación dominante de un partido de centro en el gobierno. Este impide la llegada al poder de los representantes de los extremos, excluyéndolos de la coalición predominante centrista. Lo anterior potenciaría la estrategia de los partidos excluidos, en orden a no orientarse hacia el gobierno, desarrollando una política irresponsable. Las limitaciones a la alternancia en el poder hacen que fuerzas políticas relevantes provoquen o acentúen la política de la “super oferta” o de promesas excesivas.

Como se ve, estas características sistémicas surgirían en función de una competencia partidista estructurada bajo la dominación centrista del gobierno, mediante el mecanismo de alternación periférica, en la que sólo cambian los socios menores de la coalición que administra hegemónicamente un partido de centro. Sin embargo, en el caso chileno, es evidente que la polarización política, generada por la radicalización ideológica, alcanzó su clímax justamente cuando el gobierno fue ocupado por una coalición expresiva de la izquierda del espectro partidario. Además, la alternancia periférica de las coaliciones en el gobierno se facilita enormemente por la existencia de un tipo de gobierno parlamentario. Así lo demuestra la historia contemporánea de Italia.

Por último, no es efectivo que el sistema de partidos marchaba de acuerdo a una dinámica de fragmentación desde los años sesenta. El cuadro N°1 lo demuestra:

Cuadro N° 1

Índice de fraccionamiento partidario en elecciones parlamentarias: 1932-1973

	1932	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973
Rae	0,903	0,865	0,861	0,854	0,870	0,929	0,890	0,860	0,770	0,815	0,815
Laakso Y Taagepera	10.03	7.4	7.2	6.8	7.7	13.2	9.1	7.1	4.3	5.4	5.4

Fuente: Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. Op cit. Pp. 145.

Lo anterior prueba que en la década de los '60 disminuyó el fraccionamiento⁴⁴ y no se produjo la dispersión de los apoyos electorales y la atomización de los partidos, como ocurrió a finales de la República de Weimar⁴⁵. Incluso, en este período se observa una cierta concentración del sistema de partidos.

La situación de los cinco partidos más grandes, entre 1969 y 1973, se aprecia en el cuadro N°2:

Cuadro N° 2
Porcentaje de votación de los cinco partidos mayores en las elecciones
parlamentarias de 1969 y 1973

	1969	1973
Partido Nacional	20,0%	21,0%
Democracia Cristiana	29,8%	28,7%
Partido Radical	13,0%	3,6%
Partido Comunista	15,9%	16,0%
Partido Socialista	12,2%	18,4%

Fuente: Cruz Coke, Ricardo. Historia electoral de Chile, 1925-1973. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1984. Pp. 85 y 89.

Pese a la intensa movilización política, en la elección de 1973 al igual que en la de 1969, los cinco partidos mayores siguieron concentrando cerca del 90% de los votos. Además, en el cuadro N° 1 se constata que tanto el índice de Rae como el de Laakso y Taagepera, muestran idéntico valor en las dos últimas elecciones parlamentarias.

Del cuadro N° 2 se desprende que la situación del centro político es completamente diferenciada, según cuál sea el partido que se considere. La Democracia Cristiana mantuvo una gran continuidad y fortaleza en su apoyo electoral; en cambio, el Partido Radical se dividió en tres sectores entre 1969 y 1971, y colapsó electoralmente (la suma de las tres fuerzas radicales alcanzó en la última elección estudiada, el 7,7% de las preferencias electorales).

⁴⁴ A ello no fue ajena la prohibición de los pactos electorales en el año 1961.

⁴⁵ Ver, Nohlen, Dieter. Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981. pp. 369-373.

Así, en Chile, entre 1969 y 1973, se observan los siguientes fenómenos simultáneos: índice de fraccionamiento inferior al de las tres décadas anteriores, que no sufre variación; aumento en la votación de la derecha y de la izquierda; mantención del apoyo electoral a la Democracia Cristiana; y, división y colapso electoral del radicalismo.

El nuevo fenómeno, respecto del fraccionamiento y la votación obtenida por los polos en otros períodos, es la radicalización de las fuerzas políticas, sobre todo del Partido Socialista y del Partido Nacional. Esto último es lo que provoca el aumento de la distancia ideológica entre las fuerzas políticas del extremo del espectro partidario, o índice de polarización⁴⁶, denotando una crisis de la legitimidad democrática.

El cuadro siguiente muestra cómo entre 1937 y 1973 hubo períodos en que a la alta fragmentación del sistema de partidos, se unió una baja votación del centro o, lo que es igual, una alta votación de los polos del espectro partidario, sin que se derrumbara el sistema democrático. Ello, puesto que las fuerzas políticas no estaban radicalizadas, por lo que la distancia ideológica era baja.

Cuadro N° 3

Porcentaje de votos recibidos por la derecha, el centro y la izquierda en elecciones parlamentarias. 1937-1973

	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973
Derecha	42,0%	31,2%	43,7%	42,0%	25,3%	33,0%	30,4%	12,5%	20,0%	21,3%
Centro	28,1%	32,1%	27,9%	46,7%	43,0%	44,3%	43,7%	55,6%	42,8%	32,8%
Izquierda	15,5%	33,9%	23,1%	9,4%	14,2%	10,7%	22,1%	22,7%	28,1%	34,9%

Fuente: Chaparro, Patricio. Los actores sociales y políticos y el quiebre del sistema político democrático chileno. En: Estudios Sociales N° 25. CPU. Santiago de Chile, 1980.

⁴⁶ Creemos que muchas de las confusiones surgen porque, aunque se usa la tipología de Sartori, se entiende por polarización no el aumento de la distancia ideológica, sino el crecimiento de la votación de los partidos extremos del espectro. Sin embargo, como lo prueba la historia contemporánea de Chile, ambos fenómenos no se dan necesariamente juntos, ni es posible establecer relaciones mecánicas entre ellos.

- En segundo lugar, es destacable que hasta el paro de octubre de 1972, no se produjo la erosión política del centro como sostiene, por ejemplo, Arturo Valenzuela⁴⁷. Por el contrario, y cuestionando nuevamente el análisis abstracto que hace Lijphart, parte de la élite política chilena buscó, más allá de las restricciones institucionales, ideológicas y políticas, un acuerdo que moderara el conflicto político.

La historiografía y la politología nacional, seguramente porque hacen su análisis a partir del doloroso desplome de la democracia chilena, han reescrito la historia del lapso 70-73 desde una perspectiva que ve el golpe militar como prácticamente inevitable.

El conflicto Ejecutivo-Congreso, las diferencias entre Salvador Allende y el Partido Socialista, el enfrentamiento mundial Este-Oeste, el antagonismo Unidad Popular-Democracia Cristiana, las Fuerzas Armadas y la Doctrina de la Seguridad Nacional, la burguesía chilena, el capitalismo mundial y la defensa de sus intereses, parecen ser, a la luz de esta visión de las cosas, cursos que conducían ineluctablemente al golpe de Estado. Sin embargo, ello pudo haberse evitado si los impulsos centrípetos que generaron algunos actores políticos chilenos hubiesen fructificado. Lo que generalmente se olvida o se desprecia, considerándolo como un dato menor en el conflicto político de aquel entonces, es que los elementos proclives al acuerdo, dentro de la Democracia Cristiana y la Unidad Popular, buscaron muchas veces el consenso. Hablamos de elementos favorables al entendimiento dentro de partidos políticos absolutamente enfrentados, pues no podemos obviar el análisis de las subunidades partidistas, es decir, de las fracciones. Buena parte de los estudios homogeneizan a los partidos y perciben sus estrategias como monolíticas, sin tomar en cuenta la existencia de actores y coyunturas que pudieron haber tenido incidencia relevante en el curso del conflicto político. Es lo que queremos demostrar inmediatamente⁴⁸.

⁴⁷ Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. Op cit. Pp. 165

⁴⁸ Acerca de la coincidencia programática existente entre la Democracia Cristiana y la Unidad Popular, ver: Bitar, Sergio. Transición, socialismo y democracia: la experiencia chilena. Siglo XXI. México, 1979. pp. 64-66.

En 1970, la Democracia Cristiana había levantado una propuesta programática extremadamente coincidente con el programa básico de la Unidad Popular. Su abanderado, Radomiro Tomic, había propuesto una plataforma común con la izquierda, bajo la fórmula de la "Unidad política y social del pueblo". El había sostenido que "sin la participación a fondo de las fuerzas sociales y de las fuerzas políticas capaces de comprometer a las capas profundas del pueblo en un muy duro esfuerzo revolucionario, es imposible dar solución a los mayores problemas de Chile y evitar el desplome institucional a corto plazo". Si bien el planteamiento originalmente fue rechazado por la Democracia Cristiana y definitivamente desechado por la izquierda, Tomic fue el abanderado del PDC, su directiva le era favorable y la propuesta programática recogía los planteamientos de la tendencia mayoritaria: "la vía no capitalista de desarrollo". La coincidencia programática con la izquierda era amplia, al punto que ambas constituían alternativas de democratización no capitalista.

Al día siguiente del triunfo electoral de Salvador Allende, Tomic concurrió a reconocer su triunfo. El acuerdo logrado con la Democracia Cristiana, expresado en el "estatuto de garantías constitucionales", hizo posible la proclamación de Allende en el Congreso Pleno. Ello, a pesar de las maniobras de la derecha y de la propia Central de Inteligencia Americana⁴⁹.

El acuerdo Unidad Popular-Democracia Cristiana fue la verdadera "coalición original" que llevó a Allende al poder⁵⁰.

En los meses siguientes, el PDC, bajo la presidencia de Benjamín Prado y posteriormente de Narciso Irureta, propuso a Salvador Allende formar comisiones conjuntas para discutir la concreción de las medidas programáticas comunes, planteadas en 1970. Ante las elecciones municipales de abril de 1971, se ofreció a la Unidad Popular ir en listas conjuntas para elegir el "85% de los alcaldes de todo Chile". Ambas propuestas fueron rechazadas⁵¹.

⁴⁹ Ver: Opazo, Cristián. Frei, Allende y la mano de la CIA. Informes del Senado Norteamericano. Ediciones del Ornitorrinco. Santiago de Chile. Sin fecha. Pp 68.

⁵⁰ Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. Op cit. Pp. 180.

⁵¹ Tomic, Radomiro. Testimonios. Editorial Emisión. Santiago de Chile. 1988. Pp. 504.

Al fallecer un diputado demócratacristiano de Valparaíso, se convocó a elecciones complementarias para llenar la vacante. La Democracia Cristiana propuso a Salvador Allende convenir en que la Unidad Popular no llevara candidato, a cambio de respetar en lo sucesivo el mejor derecho del partido que sufriera una vacante parlamentaria. Así se evitaba la polarización entre ambas fuerzas políticas, provocado por un eventual pacto entre la Democracia Cristiana y el Partido Nacional. Allende hizo suya la propuesta y la presentó, en junio de 1971, a la coalición de gobierno. Sin embargo, ésta la rechazó y nominó un candidato propio que a la postre perdió ante el, ya a esas alturas, candidato único de la oposición⁵².

Poco después, temiendo el curso del creciente proceso de polarización política, Narciso Irureta, presidente del PDC, encargó a Radomiro Tomic reunirse con Salvador Allende. En la ocasión se debía discutir la incorporación del PDC al gobierno de la Unidad Popular. Tomic, extrañado, le preguntó al presidente de la DC: ¿qué hacemos si nos dice que sí? Narciso Irureta respondió que se convocaría a una Junta Nacional, organismo máximo del PDC, para que aprobara el acuerdo. Si se rechazaba la propuesta de la mesa directiva, ella renunciaría. En caso de aprobarse, la Democracia Cristiana se incorporaría al gabinete de Salvador Allende. La propuesta demócratacristiana fue rechazada una vez más⁵³.

El 1 de diciembre de 1971 tuvo lugar la denominada "marcha de las cacerolas", que terminó en serios enfrentamientos callejeros. Dos días después, el Consejo Nacional del PDC acordó acusar constitucionalmente al ministro del Interior, José Tohá. Ello significaba el giro hacia una política más confrontacional con el gobierno, puesto que ya en tres ocasiones la DC se había negado a apoyar al Partido Nacional en sendas acusaciones constitucionales⁵⁴.

Por último, la noche del 17 de diciembre de 1971, Allende se reunió en Tomás Moro con su antiguo rival: Radomiro Tomic. Según un asesor directo del Presidente y testigo del encuentro, el socialista español Joan Garcés, el gobernante había invitado a Tomic para que "se atreviera a dar el paso de encabezar el sector popular del PDC para buscar un acuerdo con el gobierno". Incluso le señaló que podría incorporar al gobierno a la izquierda del PDC, jamás al sector "freísta". El líder demócratacristiano, según esta versión, se habría negado a jugar ese papel⁵⁵.

⁵² Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 195.

⁵³ Entrevista efectuada a Narciso Irureta, en la ciudad de Santiago, los días 23 y 24 de octubre de 1991.

⁵⁴ Garcés, Joan. Revolución, Congreso y Constitución. El caso Tohá. Editorial Quimantú. Santiago de Chile, 1972.

⁵⁵ Garcés, Joan. Allende y la experiencia chilena. Op cit. pp. 209-214.

Como se puede apreciar, en el primer año de gobierno se experimentó una creciente polarización política y un gradual distanciamiento entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana. Sin embargo, hubo esfuerzos e instancias para lograr acuerdos. Su concreción pudo haber permitido avanzar sustancialmente por la vía institucional en la aplicación del programa básico de gobierno, y en la contención de la espiral de enfrentamiento.

Durante el segundo año de gobierno, al fracasar la estrategia de los resquicios legales, y con el conflicto de la reforma constitucional de las tres áreas de la economía amenazando con paralizar el funcionamiento del Estado, nuevamente se realizaron importantes intentos para convenir una salida a la crisis. Presidía el PDC el senador Renán Fuentealba.

En marzo de 1972, la Unidad Popular y la Democracia Cristiana acordaron la aplicación del programa básico en lo relativo al manejo de la economía. Según Manuel Sanhueza, ministro de Justicia que dirigió las negociaciones, sus términos finales eran que el Estado mantenía herramientas vitales para continuar siendo un agente en la vida económica. Las facultades que había ejercido a través de CORFO, mediante las cuales había requisado e intervenido empresas se mantenían, sin perjuicio que serían reguladas consensualmente. Se exigía una ley general o especial para seguir nacionalizando o estatizando, que, además solucionaría el problema de las empresas intervenidas o requisadas a la época. En esta área se impulsarían las empresas de trabajadores, propuesta enarbolada por la Democracia Cristiana⁵⁶.

El Ministro de Justicia, ampliamente satisfecho, dio por terminada su tarea. Luego de haber informado diariamente al Presidente de la República de los términos de la negociación, e incluso tras incorporar ciertas indicaciones a instancias del propio Allende, daba por hecho que el acuerdo sería aprobado por el gobierno. Sin embargo, ello no ocurrió, a raíz de la oposición de los sectores más extremos de la Unidad Popular, quienes consideraron la negociación como una renuncia inaceptable.

⁵⁶ Entrevista efectuada a Manuel Sanhueza, en Santiago de Chile, el 16 de abril de 1987.

Las actitudes adoptadas por el ministro Pedro Vuskovic, la oposición de la mayoría del Partido Socialista y buena parte de la Unidad Popular, hicieron fracasar una gran oportunidad para reorientar el proceso político chileno. Más aún, aquellos sectores proclives al acuerdo, perdieron fuerza al interior de la UP. Por ello el PIR decidió renunciar al gabinete y se unió a la oposición, argumentando que el gobierno no tenía una intención seria de evitar un conflicto de poderes constitucionales. Esto significó la salida de prestigiosos políticos, como los senadores Luis Bossay y Alberto Baltra, y la pérdida de la amplitud ideológica de la coalición de gobierno, integrada ya casi exclusivamente por marxistas.

La posibilidad de un consenso se alejaba, agudizándose aún más el conflicto político⁵⁷.

El fracaso de las negociaciones llevó al recrudecimiento de la polarización política. Dentro de este clima se realizó, en junio de 1972, el "cónclave de Lo Curro". Una vez más se enfrentarían las dos posturas antagónicas al interior de la Unidad Popular. Una era apoyada por el propio Salvador Allende, el Partido Radical y el Partido Comunista, quienes sostenían la necesidad de consolidar lo avanzado, ya que era urgente alcanzar un acuerdo con la Democracia Cristiana y superar el conflicto institucional. La otra entendía que debía avanzarse aún más en el proceso de constitución del área social. El acuerdo con la Democracia Cristiana se percibía imposible. Además, lo prioritario era mantener el apoyo de las capas populares.

Esta vez se impuso la primera postura. Pedro Vuskovic fue relevado del Ministerio de Economía y Orlando Millas, comunista, nombrado nuevo ministro de Hacienda. Jorge Tapia, del Partido Radical, fue mandatado por Salvador Allende para emprender un nuevo intento de acuerdo. El senador demócratacristiano Tomás Pablo Elorza sería su interlocutor⁵⁸. Este se desempeñaba en la Presidencia de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Alta.

A pesar de las protestas, que venían de uno y otro extremo, se desarrollaron las conversaciones. A fines de junio nuevamente se había alcanzado acuerdos sustantivos. Sin embargo, esta vez fueron rechazados -a pesar del parecer favorable del Consejo Nacional de la Democracia Cristiana- por los senadores de dicho partido, quienes debían sancionarlos a través de su voto parlamentario. Al año siguiente se efectuaron nuevos diálogos, pero en un clima que hacía muy improbable alcanzar el entendimiento.

⁵⁷ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 203.

⁵⁸ Entrevista efectuada a Jorge Tapia, en Mendoza, en enero de 1987.

Como se puede apreciar, si bien el resultado final fue el conflicto, la polarización y el quiebre de la democracia en Chile, hubo importantes intentos para llegar a acuerdos que, de haber prosperado, hubiesen cambiado la dirección de la competencia política, haciendo viable la democracia presidencialista chilena. Ello demuestra que la erosión política del centro no fue de la magnitud ni la intensidad estimadas por Sartori y buena parte de la historiografía y la politología nacionales.

- Por último, es posible afirmar que un análisis histórico acucioso del proceso político chileno a partir de 1932, es decir, desde la entrada en vigencia efectiva de la Carta de 1925, muestra cómo la Presidencia de la República jugó un papel clave de moderación política.

Contrariando las formulaciones genéricas de Linz o de Lijphart, Presidentes de la República como Pedro Aguirre Cerda o Eduardo Frei Montalva tuvieron el enorme coraje de enfrentarse incluso a sus propios partidarios, alegando el interés general de todos los chilenos. Pedro Aguirre Cerda llegó a amenazar al Partido Radical con su renuncia, si éste insistía en entorpecer o instrumentalizar al gobierno. Eduardo Frei emplazó al Partido Demócrata Cristiano a pasarse a la oposición si exigía cambios más rápidos y drásticos de los que estaba dispuesto a realizar el gobierno. Los Presidentes González Videla, Ibáñez del Campo y Alessandri Rodríguez, jugaron papeles claves en la reestructuración de sus gabinetes y en la inclusión de nuevos partidos políticos al gobierno, buscando así ampliar la base de apoyo a sus gestiones.

El ejercicio de este papel puede ser discutible en el caso de Salvador Allende. Sin perjuicio de ello, deberían considerarse los reiterados enfrentamientos que tuvo con su propio partido, pese a que muchas veces se dejó condicionar por su coalición en coyunturas políticas centrales. Pero, en este sentido, Allende actuó más bien como Jefe de Gobierno en un régimen parlamentario, que como Presidente de la República en un régimen presidencial. La Unidad Popular estaba atravesada por conflictos ideológicos insalvables, que le impedían actuar de consuno y, como vimos, sólo podía tomar acuerdos por unanimidad⁵⁹, pues así se había convenido al constituir la. Una coalición dividida era insalvable en un tipo de gobierno parlamentario, en la medida que el gabinete no llegaba a consenso. En un tipo de gobierno presidencial, esta situación podía ser superada. Sin embargo, Salvador Allende aceptó una especie de gobierno colegiado con cuatro partidos, dos movimientos y ... el Presidente⁶⁰.

⁵⁹ Entrevista efectuada a Luis Guastavino, en enero de 1987, en Mendoza.

⁶⁰ Ruiz-Esquide, Mariano. El socialismo traicionado. Editorial del Pacífico. Santiago de Chile, 1973. Pp 70.

Las sesiones de gabinete eran verdaderas asambleas deliberantes donde concurrían no sólo los ministros, sino que también los presidentes de partidos, e incluso, los líderes de las fracciones internas de cada colectividad de la Unidad Popular. En ellas el gobernante era un "compañero más". Muchas veces se retiraba de las mesas de reuniones y se iba al balcón que daba al Patio de los Naranjos, diciendo: "sigan no más", "pónganse de acuerdo"⁶¹.

Allende actuó así pues conocía muy bien las diferencias que lo separaban de la mayoría de su propio partido y de su coalición, cada vez más hegemonizada por el polo leninista. Sabía que toda imposición respecto al diálogo o a la transacción con la oposición "provocaría la división de la Unidad Popular y el término, por consiguiente, del movimiento revolucionario"⁶². El no quería ser recordado por la historia de Chile como un mandatario que, electo con los votos de izquierda, había terminado abdicando frente a la oposición. Aspiraba a conciliar su carácter de demócrata respetuoso de la institucionalidad, con su vocación de revolucionario. Es cierto que no logró evitar el quiebre democrático, pero, pese al contexto confrontacional que se vivía, jamás aceptó las posturas extremistas sostenidas por la mayoría de su propio partido.

En síntesis, afirmamos que no necesariamente la Presidencia de la República juega un papel polarizador del conflicto político. Por el contrario, puede moderarlo, como muchas veces ocurrió en Chile. Lamentablemente el Presidente Allende no desempeñó ese rol con la decisión que le permitía su carácter de Jefe de Estado. Fue un miembro más de un gabinete colegiado dividido.

Se podrá objetar el razonamiento, afirmando que justamente ello demuestra lo negativo que es concentrar y personalizar el poder en una sola persona, en un Jefe de Gobierno que es a la vez Jefe de Estado. Pero este alegato nos remite a lo obvio: cualquiera sea la bondad y excelencia de las instituciones, lo central sigue siendo la inteligencia y prudencia con las cuales el liderazgo político ejerce las facultades. También un Ejecutivo dual, aún con manifiesto desequilibrio de poderes entre sus dos integrantes, puede ser funcional al conflicto y a la parálisis institucional⁶³.

⁶¹ Entrevista a Manuel Sanhueza, ya citada.

⁶² Garcés, Joan. El Estado y los problemas tácticos en el gobierno de Allende. Siglo XXI. Buenos Aires, segunda edición, 1974. pp. 36.

⁶³ Henández, Mario. Presidencialismo, parlamentarismo y semi- presidencialismo. Op cit. Pp 90.

3. Presidente de minoría, mandato fijo y ausencia de mecanismo dirimente

Se argumenta que al existir en el presidencialismo dos organismos legitimados democráticamente y al no establecerse un mecanismo que dirima un eventual conflicto, este tipo de gobierno introduce un factor de inestabilidad. Junto a esto, se sostiene que el mandato fijo provoca una rigidez del sistema político que impide superar la crisis mediante la salida del Presidente de la República. Por último, se alega que ambos defectos del presidencialismo son especialmente graves cuando nos enfrentamos a Presidentes minoritarios ante el electorado y el Congreso Nacional.

Ahora bien, en el caso chileno estuvieron presentes estos defectos, pero se deben considerar algunos matices importantes:

- Es evidente que Salvador Allende era un Presidente minoritario ante el electorado y el Congreso Nacional. Sin embargo, igual carácter han tenido muchos Primeros Ministros en regímenes parlamentarios. El laborismo inglés fue gobierno en 1974 con el 39,3% de los votos.

Por otra parte, Allende llegó al poder gracias a un mecanismo parlamentarista -el voto en el Congreso Pleno- que le dio una aplastante mayoría en el Congreso Nacional, de la cual han carecido muchos Jefes de Gobierno parlamentarios. El Presidente fue apoyado por una "coalición original", integrada por la Unidad Popular y la Democracia Cristiana.

- En la mitad del mandato presidencial y pese a la existencia de una seria crisis política y económica, la Unidad Popular obtuvo el 43,4% de los votos en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973. Frente a este resultado, ¿se puede afirmar que el deseo del pueblo chileno era la salida de Salvador Allende? Señalamos esto pues similar votación permitiría, bajo un sistema electoral mayoritario como el inglés, una confortable base de apoyo electoral al gobierno. Como ya lo indicamos, en las elecciones de octubre de 1974, el Partido Laborista obtuvo una mayoría parlamentaria absoluta de 319 escaños sobre 635, con sólo el 39,3% de la votación total. Los partidarios del parlamentarismo para Chile, críticos por ende del presidencialismo, ¿consideran que los opositores a Allende habrían estado dispuestos a reconocer a la "mayoría" obtenida por la Unidad Popular en 1973, todos los derechos que confiere la soberanía parlamentaria?

Por otro lado, en la situación inversa, si la oposición hubiera obtenido la mayoría en el Congreso Nacional, ¿sería tan fácil sostener la viabilidad de un voto de censura contra Salvador Allende, considerando el apoyo popular al gobierno?

En suma, no parece tan sencillo aplicar al Chile de 1973, las categorías y mecanismos institucionales que surgen del debate abstracto sobre los tipos de gobierno.

- La aplicación concreta del voto de censura constructivo para derribar al gobierno de Salvador Allende, que supone programa de gobierno y Primer Ministro alternativos, no parece del todo viable, a la luz de lo que pensaban los actores políticos en 1970. Por ejemplo, la Democracia Cristiana se negó constantemente a unirse con el Partido Nacional. Sólo lo hizo en 1973, en la Confederación Democrática, para enfrentar las elecciones parlamentarias de ese año. Incluso en esa oportunidad, y en un ambiente de absoluta radicalización del enfrentamiento DC/UP, el acuerdo de la Democracia Cristiana con la derecha fue impulsado primordialmente por una mañosa interpretación de la Ley Electoral.

A pesar de las protestas de la DC ante el Tribunal Calificador de Elecciones y la Corte Suprema, se acordó que la ley permitía la presentación de listas conjuntas de partidos políticos, aduciendo la constitución de federaciones. La situación obligó a la Democracia Cristiana a participar en un pacto opositor lo más amplio posible para así maximizar el número de cargos que se obtendrían.

Esta fue la razón por la cual se consolidó un bloque opositor a Salvador Allende. No es fácil sostener que dicho bloque era capaz de presentar un programa y un jefe de gobierno alternativos.

Por lo demás, la Unidad Popular tenía un sólido respaldo en medio de un clima sumamente polarizado. En tales circunstancias, provocar su salida podía desencadenar un dramático enfrentamiento social de imprevisibles consecuencias para la democracia. De hecho, en noviembre de 1970, la derecha le ofreció a la Democracia Cristiana que siguiera en el poder. Bastaba con que los parlamentarios DC hubiesen votado por Jorge Alessandri, y no por Salvador Allende como lo hicieron en definitiva. En estas circunstancias, según la propuesta derechista, Jorge Alessandri renunciaría, provocando una nueva convocatoria a elecciones, en las que Eduardo Frei se presentaría con el apoyo del PDC y del PN, puesto que ya no regiría en su contra la prohibición constitucional de ser reelecto. La Democracia Cristiana rechazó esta oferta, que se conoció como "gambito Frei", por respeto a la primera mayoría nacional de Allende -un 36% de los votos, no un 43%-, porque se sentía programáticamente más cercana a la izquierda que a la derecha y

porque temió un estallido social⁶⁴. Una coalición DC/PN no era viable en absoluto en 1970; aun en 1973 su factibilidad política es del todo discutible .

- Finalmente, en el caso chileno existía un mecanismo para dirimir el conflicto entre ambos poderes del Estado, legitimado democráticamente: el plebiscito.

La reforma constitucional del 4 de noviembre de 1970, permitía al Presidente de la República convocar a plebiscito en caso de que el Congreso Nacional rechazara una propuesta de reforma constitucional, promovida por el Ejecutivo. Igual posibilidad se preveía frente a una propuesta de reforma impulsada por el Congreso. En octubre de 1970, junio y agosto de 1971, Salvador Allende expresó a la Unidad Popular la necesidad de convocar a plebiscito para dirimir el conflicto con la mayoría parlamentaria opositora. El Presidente creía que, planteado en forma inteligente y teniendo a la vista el apoyo que había logrado su gobierno en las elecciones municipales, era posible ganar el plebiscito. La Unidad Popular no le dio el consenso unánime a la propuesta, por considerarla una apuesta riesgosa y por estar convencida de que el Estado chileno le confería poderes suficientes al Ejecutivo, ampliados por los resquicios legales, para llevar a cabo el programa de gobierno.

Cuando el conflicto por la propuesta de reforma constitucional de las tres áreas de la economía amenazaba con destruir la institucionalidad, la oposición exigió que ella se promulgara o se llamara a plebiscito, como lo señalaba la Constitución Política del Estado. Salvador Allende expresó a la Unidad Popular su decisión de convocarlo entre los meses de junio y septiembre de 1973⁶⁵. Si ello se hubiese concretado dentro del plazo constitucional, que vencía el 6 de junio de 1973, la democracia chilena podría haber superado la crisis política.

En suma, el presidencialismo chileno contó con este mecanismo democrático, que descansaba en el pueblo como árbitro soberano e inapelable, para dirimir el conflicto de poderes y así salvar la democracia en Chile.

⁶⁴ Entrevista a Narciso Irureta ya citada.

⁶⁵ Según algunas versiones, Salvador Allende, con la anuencia del Partido Comunista, tomó la decisión de convocarlo el 10 de septiembre de 1973.

Si se cuestiona el plebiscito por considerarlo un mecanismo autoritario, se ignora que Presidentes demócratas, como De Gaulle, o dictatoriales, como Pinochet, los convocaron y los perdieron. La crítica olvida, además, que mucho más autoritaria y doblegadora de la voluntad de los parlamentarios opositores, es la facultad Ejecutiva, propia del parlamentarismo, de disolver la Cámara Política. No es aventurado sostener que un parlamentario puede estar dispuesto a oponerse a los designios del Ejecutivo, provocando la convocatoria a plebiscito pese al riesgo de perderlo a manos del Presidente de la República. Pero, generar un *impasse* con el Primer Ministro le puede costar la pérdida de su escaño parlamentario, lo que no ocurriría en el primer caso, por muy abrumadora que sea la derrota en el plebiscito.

Es efectivo que este mecanismo debe contar con la voluntad del Ejecutivo para ser activado, lo cual es una evidente debilidad. Si ocurre un conflicto similar en un gobierno parlamentario, tanto el Ejecutivo, disolviendo el Congreso, o el Legislativo, censurando constructivamente al gobierno, pueden provocar el fin del *impasse*. Sin embargo, como hemos visto, ambas posibilidades planteaban, en el caso de Chile, evidentes dificultades para la estabilidad de la democracia y era de dudosa viabilidad el voto de censura constructivo.

Además, si bien Allende no tenía la obligación institucional de convocar al plebiscito, como critican los detractores del presidencialismo, no es menos cierto que sí estaba obligado políticamente a hacerlo. La supervivencia del gobierno así lo exigía. Este último deber no tenía una fuerza menor que la imposición constitucional. Pese a ello, no lo convocó y su gobierno cayó, arrastrando a la democracia chilena.

En fin, todo mecanismo puede ser utilizado con prudencia y justicia, o con indolencia y arbitrariedad. ¿Por qué no fue utilizado el plebiscito por el Ejecutivo? Esbozaremos un intento de respuesta a esta pregunta en el próximo capítulo.

IV. El presidencialismo y Chile de 1973: Breve síntesis

a) En resumen, es efectivo que el presidencialismo, como han señalado ciertos autores, tiene defectos que pueden generar problemas al funcionamiento del régimen político. Algunas de estas debilidades se expresaron en la crisis de 1973, tal como recordamos brevemente a continuación:

- Legitimidad democrática dual -Presidencia de la República y Congreso- y ausencia de mecanismo dirimente nítido.
- Personalización del poder en la figura del Presidente, que es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno.
- Existencia de un Presidente de la República de doble minoría, ante el electorado y ante el Congreso Nacional.
- Peligro de polarización del proceso político al centrarse toda la competencia en un solo cargo.
- Mandato fijo y rigidez del sistema político en caso de crisis.
- Existencia de un Ejecutivo unipersonal que puede fomentar una democracia de mayoría, en un contexto político poco favorable a la estabilidad del régimen.

b) Sin embargo, los detractores del presidencialismo deberían reconocer que la aplicación de sus puntos de vista a la crisis de 1973, deben ser relativizados en algunos casos y descartados en otros, por las siguientes razones:

- Salvador Allende fue un Presidente de minoría ante el electorado, tal como lo han sido muchos Jefes de Gobierno en regímenes parlamentarios que establecen sistemas electorales mayoritarios o proporcionales "impuros". Además, fue elegido en el cargo mediante un mecanismo parlamentarista que le dió mayoría en el Congreso Pleno.
- En Chile existía el plebiscito como mecanismo democrático para dirimir el conflicto.
- El sistema chileno de partidos políticos no encuadra claramente en la tipología de Sartori de pluralismo polarizado. La erosión política y electoral del centro no tuvo la magnitud ni la intensidad que se ha sostenido insistentemente; no había oposiciones mutuamente excluyentes; el conflicto fue acentuado por una lógica de competencia bipolar y no multipolar, y el gobierno estaba ocupado por la izquierda del espectro partidario y no por el centro de éste.
- La figura del Presidente de la República no necesariamente deviene en un elemento de polarización. Como vimos, los Mandatarios chilenos muchas veces fueron decisivos en la moderación del conflicto político, y buscaron acuerdos con los adversarios o parte de ellos, pese a la oposición de los partidos gobernantes.

Además, como lo prueba el triunfo de Alessandri en 1958 y de la Unidad Popular en 1970, el presidencialismo proveía de una estructura de oportunidades a todas las fuerzas políticas para acceder al gobierno. De hecho, la izquierda chilena experimentó un impulso hacia el centro del sistema al ganar la presidencia en 1970. Pese a sus sucesivos reveses electorales y a la influencia de la revolución cubana, con el triunfo de Salvador Allende en 1970, los elementos más extremos de la izquierda sufrieron una derrota que, por errores del propio Presidente de la República, no se supo administrar positivamente para la democracia⁶⁶.

⁶⁶ En el Congreso de La Serena, celebrado en 1971, Salvador Allende, inexplicablemente, apoyó a Carlos Altamirano en su candidatura a secretario general del Partido Socialista. Esta actitud forma parte de un comportamiento ambiguo de Allende hacia los sectores más radicalizados de la izquierda, cuyas tesis jamás compartió.

El sistema político chileno, pese al tipo presidencial de gobierno, poseía muchos más elementos propios de una democracia de consenso que de una democracia de mayoría, lo que demuestra las dificultades prácticas que presentan los tipos ideales utilizados por Lijphart. En nuestra opinión, el profesor holandés comete errores metodológicos -agrega *a posteriori* un nuevo elemento a su definición de presidencialismo, lo que permite "preconstituir" la base de toda su argumentación siguiente en contra de dicho tipo de gobierno. Por otra parte, la aplicación del tipo ideal adolece de serias deficiencias para el análisis empírico, pues no considera el papel de las élites políticas, ni las diferencias existentes entre los distintos subtipos de presidencialismo y de parlamentarismo.

c) Además, los partidarios del parlamentarismo deberían reconocer que sus instituciones no sólo eran de difícil aplicación en el Chile de 1970, sino que tampoco aseguraban la permanencia de la democracia en un contexto de crisis tan profunda. Si se acepta la pertinencia de los análisis contrafácticos, debieran también considerarse los siguientes argumentos:

- Si Salvador Allende y la Unidad Popular hubiesen obtenido la primera mayoría relativa en elecciones generales, contando con un sistema electoral proporcional "puro", lo más probable es que no hubiesen llegado al poder. Ello habría potenciado fuertemente la opción extraparlamentaria y violenta, que importantes sectores de la izquierda chilena venían desarrollando desde el triunfo de la revolución cubana.
- En esta eventualidad -ningún sector político obtiene por sí solo mayoría suficiente para conformar un gobierno parlamentario monocolor- la constitución de una coalición de gobierno, considerando la enorme distancia ideológica que separaba a los distintos actores del proceso político, hubiera sido bastante dificultosa. Esto también pudo arrastar al país a una seria crisis política.
- En el caso hipotético de que Salvador Allende hubiera querido obtener una mayoría parlamentaria para gobernar, convocando a un plebiscito una vez electo, o intentando cambiar el tipo de gobierno hacia formas parlamentarias, con el fin de poder disolver el Congreso, las perspectivas para la estabilidad democrática tampoco eran demasiado promisorias, pues probablemente se hubiera provocado el quiebre del régimen político por la presión de los elementos extremos de la izquierda o por la reacción anticipada, defensiva y conjunta, de los actores políticos de la oposición; de los intereses corporativos de empresarios, gremios y Fuerzas Armadas y del gobierno de los Estados Unidos.

- Por último, si se hubiera conformado una coalición mayoritaria entre la DC y la UP, su permanencia en el tiempo es del todo discutible. El clima ideológico de los años setenta y la propia voluntad de la Unidad Popular, no facilitaban la moderación ni el acuerdo. En tal caso, luego del quiebre de la coalición original, no parece clara la viabilidad de un voto de censura constructivo. Ello, tanto por la dificultad de consensuar un Jefe de Gobierno y programa alternativos por parte de la DC y el PN, como por temor a un estallido social y político, provocado por los sectores más extremos de la izquierda, absolutamente renuentes a la idea de ver caer a su gobierno.

Obviamente estas son especulaciones que pertenecen al mundo de lo contingente y de lo opinable. En ese sentido son tan discutibles como las desarrolladas por algunos analistas partidarios del parlamentarismo en Chile. Esperamos que estas especulaciones sirvan para cuestionar la argumentación abstracta y tajante de dichos autores. Ese es nuestro objetivo: relativizar lo relativo.

- d) Nos queda por abordar un último tema. Creemos que el tipo de gobierno presidencial en Chile proveía de instrumentos para resolver la crisis que amenazaba con el quiebre de la democracia. Salvador Allende, como Jefe de Estado y de Gobierno, tenía facultades suficientes para haber conseguido el acuerdo con la Democracia Cristiana, superando toda presión en sentido contrario, incluso la amenaza de quiebre de su coalición de gobierno. El plebiscito era un mecanismo para resolver el conflicto Ejecutivo-Legislativo, en forma democrática y directa. Sin embargo, dichas facultades e instrumentos no fueron utilizados. ¿Por qué? La respuesta parlamentarista -en orden a que no obligaban al Presidente- no convence. Es cierto que el acuerdo con la Democracia Cristiana o la convocatoria a plebiscito no eran formalmente obligatorios para Salvador Allende, pero políticamente tenían un carácter ineludible.

Finalmente reiteramos que es altamente discutible la factibilidad de que los mecanismos parlamentarios pudieran estabilizar la democracia en crisis, sin que mediara un cambio de conducta en los actores y el liderazgo político de la época.

Estas constataciones nos conducen a nuestro próximo argumento que se sintetiza en la afirmación de que el quiebre democrático de 1973 no fue producto de los defectos del tipo de gobierno presidencial, sino una crisis del régimen político, porque el nivel de sus apoyos, debido a una multiplicidad de causas y

factores, cayó más allá del umbral crítico. La demostración de este aserto permitirá concluir que instituciones políticas distintas al tipo de gobierno presidencial no hubiesen podido evitar dicho quiebre.

Esto lo analizaremos en el capítulo siguiente.

CAPITULO SEGUNDO

EL QUIEBRE DEMOCRATICO DE 1973: CRISIS DE LEGITIMIDAD

1973: Crisis de Legitimidad de Origen MULTICAUSAL

Creemos que el error basal de la argumentación que considera el tipo de gobierno presidencial como un elemento explicativo fundamental del quiebre democrático de 1973, consiste en sobreestimar la importancia de los factores institucionales en la caída del régimen. Al respecto resulta ilustrativa la siguiente cita: “las numerosas investigaciones que hemos efectuado sobre el presidencialismo en Chile bajo el imperio de la Constitución Política de 1925, y las realizadas por otros autores, permiten afirmar el funcionamiento deficiente de ese sistema que, a juzgar por los resultados, ha fracasado: la ruptura de las instituciones del 11 de septiembre de 1973 es prueba suficiente”¹²². Es decir, el quiebre democrático chileno sería efecto del tipo de gobierno existente en 1973 y, por ello, una prueba concluyente del fracaso del presidencialismo. De lo anterior se colegiría la urgencia de cambiarlo hacia formas semipresidenciales o parlamentarias.

En este capítulo desarrollaremos nuestra principal objeción: la incidencia del tipo de gobierno presidencial en la caída de la democracia chilena fue de importancia menor, puesto que el quiebre de 1973 se produjo como consecuencia de una crisis de legitimidad de origen multicausal.

Para fundar esta afirmación recurriremos a la conceptualización de la legitimidad hecha por Leonardo Morlino¹²³. Sobre la base de este marco teórico, intentaremos demostrar cómo a septiembre de 1973 se había corroído el conjunto de las fuentes esenciales de apoyo al régimen político.

Morlino, recogiendo el aporte clásico de Max Weber -legalidad, carisma y tradición-, incorpora la legitimidad por resultado¹²⁴, en la categoría de la legitimidad específica. Además, su conceptualización es operativa, provee de indicadores y permite vincular instituciones y procesos políticos con procesos sociales.

¹²² Cumplido, Francisco. Análisis del presidencialismo en Chile. En: Godoy, Oscar (Editor). Cambio de Régimen Político. Op cit. pp.133.

¹²³ Morlino, Leonardo. Cómo cambian los regímenes políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985. pp. 177 y ss.

¹²⁴ Ver Weber, Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1984. Cap. III. Y Deutsch, Karl. Política y gobierno.

I. La legitimidad: concepto, clasificación y fuentes

Según el politólogo italiano, la legitimidad consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político, que se considera como merecedor de apoyo.

Esta definición destaca que la convicción positiva acerca de la bondad de las instituciones políticas debe traducirse en apoyo, a fin de que el régimen pueda persistir. Es decir, no basta sólo la aceptación pasiva de las instituciones y del régimen. La legitimidad se distingue así del consenso, al que se define genéricamente como un estado de acuerdo entre ciertos sujetos del sistema político sobre determinados objetos, ya que éste no implica necesariamente las actitudes de adhesión y apoyo al régimen que, en la definición adoptada, son típicas de la primera. Como el consenso es un acuerdo, éste puede recaer también sobre lo que se estima menos malo en vez de sobre lo mejor, o ser simple expresión de apatía e indiferencia¹²⁵.

En definitiva, en este esquema conceptual y analítico, la legitimidad comprende el consenso, pero es un fenómeno más amplio y complejo. Ella supone otros elementos tales como la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones y a un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y ejerce el poder.

▪ Los tipos de legitimidad y sus fuentes

Leonardo Morlino, utilizando por analogía las categorías de David Easton en relación a los tipos de apoyo al sistema político¹²⁶, comienza por distinguir entre legitimidad específica y difusa.

- a) **La legitimidad específica** sería el conjunto de actitudes positivas hacia el régimen y las autoridades, debido a la satisfacción de determinadas demandas por medio de determinados actos de gobierno.

¹²⁵ Morlino, Leonardo. Op cit. pp. 180.

¹²⁶ Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu. Buenos Aires, 1969. Pp. 171-172.

b) **La legitimidad difusa** es definida como una adhesión genérica al régimen político, provocada por factores más generales que la satisfacción de demandas particulares por actos puntuales del gobierno¹²⁷.

La creación y desarrollo de la legitimidad específica depende estrechamente del nivel de satisfacción relativa de las necesidades materiales y simbólicas de los miembros de la comunidad política. Obviamente no se trata de necesidades particulares sino sociales, es decir, compartidas por muchos actores. El grado de satisfacción relativa surge de la relación (positiva o negativa) entre el nivel de necesidades satisfechas, dividido por el nivel de las necesidades existentes entre los miembros de una comunidad política.

Finalmente, el estudio de la legitimidad específica en sociedades como la chilena debe tener presente que en los países en vías de desarrollo, la movilización social ha hecho crecer rápidamente las necesidades, sin que el sistema político haya tenido tiempo y posibilidad de adecuar sus estructuras a una mayor eficacia decisoria. Consiguientemente, el grado de satisfacción puede ser muy bajo, o inexistente¹²⁸.

La legitimidad difusa, es decir el apoyo genérico al sistema político, posee al menos dos fuentes: el sentido de confianza en las instituciones y las autoridades; y la existencia de una larga tradición de permanencia de las instituciones.

La primera fuente -la actitud genérica de confianza- está relacionada a su vez con la presencia de líderes carismáticos; la adhesión a valores ampliamente compartidos dentro del sistema, y el grado de adhesión a ciertas ideologías que lo apoyan, o ideologías legitimantes.

La segunda fuente se vincula al valor atribuido a ciertas instituciones que se convierten en motivo de orgullo nacional.

¹²⁷ Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Op cit. pp. 182.

¹²⁸ *Ibid.* Pp. 186.

Por último, y como es obvio, se destaca que entre ambos tipos de legitimidad -difusa y específica-, así como entre sus fuentes respectivas, hay una serie de relaciones¹²⁹. Cada una de ellas puede contribuir al crecimiento o a la disminución de la otra. Esto puede ser expresado de la siguiente forma:

Cuadro N° 4

LEGITIMIDAD

LEGITIMIDAD DIFUSA	
Adhesión a valores compartidos	Sentido de confianza
Adhesión a ideologías legitimantes	en las instituciones y en las autoridades
Presencia de líderes carismáticos	Tradicición de duración de las instituciones
LEGITIMIDAD ESPECIFICA	
Funcionamiento de los mecanismos de regulación de las demandas	Satisfacción de las necesidades
Diferenciación de los canales de transmisión de las demandas	
Eficacia decisoria	Satisfacción relativa
Estatus social	
Instrucción	
Comunicación	
Urbanización	Nivel de las necesidades
Adhesión a las ideologías	
Exposición a la modernidad (países en vías de desarrollo)	

Fuente: Adaptado de Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Op cit. pp. 189.

¹²⁹ Ibid. Pp. 188

II. La legitimidad y el quiebre de la democracia en Chile

Con el marco teórico esbozado, y advirtiendo que los umbrales y grados mínimos de legitimidad necesarios para la persistencia del régimen sólo pueden fijarse usando datos concretos sobre sistemas políticos históricos¹³⁰, analizaremos el nivel de legitimidad de la democracia chilena en el período 1970-1973.

1. Las fuentes de la legitimidad difusa y su erosión

1.1 La tradición democrática chilena

La primera fuente de la legitimidad difusa, vale decir la existencia de una larga tradición de funcionamiento de las instituciones políticas, constituida en un motivo de orgullo nacional, es claramente una poderosa razón que explica la persistencia estable de la democracia chilena hasta 1973. La historiografía nacional y la cultura ciudadana valoraban como distintivo de la chilenidad sus instituciones democráticas, que diferenciaban positivamente al país del resto de América Latina. Por sus tradiciones democráticas y el carácter moderado y tolerante de sus élites y ciudadanos, Chile constituía una excepción a la convulsionada política del continente. La tradición jugó un importante papel a la hora de contener los procesos deslegitimadores de la democracia nacional, que se expresaron con particular fuerza a fines de los años sesenta y principios de los setenta.

1.2 El sentido de confianza en las instituciones y autoridades

Esta fuente de la legitimidad difusa fue progresivamente afectada en los últimos años del régimen democrático, hasta el punto que, a septiembre de 1973, la confianza en las instituciones y en las autoridades prácticamente no existía dentro del sistema político chileno.

Fundamentaremos esta afirmación analizando el conjunto de los elementos que conforman esta fuente.

¹³⁰ Ibid. pp. 194.

a) La adhesión a valores compartidos

La amplitud de la legitimidad, es decir, qué aspectos deben ser merecedores de apoyo por parte de la población, es un tema que se debate profusamente. Para Leonardo Morlino son tres los objetos posibles de la legitimidad: el régimen, las autoridades y las directrices políticas¹³¹. En un sentido levemente distinto, Giovanni Sartori distingue tres niveles de consenso: el de la comunidad o consenso básico; el del régimen o consenso procedimental, y el relativo a la acción política o consenso político. Según Sartori, la condición necesaria para que persista el régimen democrático es la existencia del consenso procedimental aunque, obviamente, el consenso a nivel de la comunidad facilita la democracia¹³².

En lo que respecta al caso chileno, Gonzalo Vial Correa ha planteado que en el cambio del siglo XIX al XX nuestro país perdió su unidad nacional al romperse tres consensos básicos: el doctrinario, estructurado en torno al catolicismo tradicional; el político, esto es, la adhesión al parlamentarismo; y el social, es decir, el reconocimiento del papel conductor de la aristocracia¹³³. Vial afirma que a mediados del presente siglo, este consenso nacional tendió a ser reemplazado por otro, constituido en torno a la tolerancia y el pluralismo, al presidencialismo y al rol dirigente de la clase media. Ahora bien, tales consensos no llegaron a cristalizar por distintas razones. En lo que nos interesa, el nuevo consenso doctrinario en torno a la tolerancia y el pluralismo (nuevos valores compartidos), se habría corroído totalmente en los años sesenta, por lo que Mario Góngora denominó las "planificaciones globales"¹³⁴.

Muchos autores señalan que hasta los años sesenta la democracia chilena no había transcurrido fácilmente, pero el régimen había funcionado y podía exhibir una línea gruesa y ascendente de progreso. Su evolución se caracterizaría por un proceso continuo de incorporación social. En cada etapa de ese proceso, determinados actores antes excluidos, se incorporaban al sistema político. De esta forma, finalizando dicha década, la marginalidad constituía una categoría prácticamente residual.

¹³¹ Ibid. pp. 192.

¹³² Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. Alianza Universidad. Madrid, 1988. Tomo I, pp. 129.

¹³³ Vial, Gonzalo. Decadencia, consensos y unidad nacional en 1973. En: Dimensión histórica de Chile N° 1. Santiago de Chile, 1984. Pp. 152-153

¹³⁴ Góngora, Mario. Ensayo histórico sobre la evolución del concepto de Estado en Chile. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1988. pp. 246 y ss.

Paralelamente, el régimen político permitió a las élites conservar importantes cuotas de poder. Al mismo tiempo, éstas tuvieron una capacidad de adaptación y de respuesta a los procesos sociales en curso, posibilitando que las demandas de los actores que se incorporaban fueran acogidas antes de que la presión adquiriera una intensidad peligrosa para la estabilidad del sistema político.

Las cuestiones políticas centrales, hasta principios de los años sesenta, y particularmente bajo los gobiernos radicales, se insertaron dentro de una lógica de transacciones particularistas, compromisos cotidianos y relaciones clientelísticas de la base social con los partidos políticos. Este proceso se desarrollaba normalmente, más allá de las diferencias ideológicas que separaban a los partidos políticos, y que se expresaban sobre todo en el nivel discursivo¹³⁵.

La forma que adoptó el desarrollo de nuestro sistema político ha sido denominada Estado de compromiso mesocrático. Esta modalidad se perfiló nítidamente desde 1938 en adelante, aunque contenía elementos generados en el período populista anterior (1927-1932). En su base se encontraba un modelo de desarrollo hacia adentro, cuyos motores eran la industrialización sustitutiva de importaciones; un marco institucional democrático y un subsistema de partidos políticos que había emergido fortalecido en 1932, porque expresaba y canalizaba a sectores significativos de las nuevas fuerzas sociales urbanas.

Este Estado de compromiso reflejó el acuerdo obtenido entre los representantes políticos de la oligarquía en retroceso, de las capas medias definitivamente implantadas en el aparato estatal y de emergentes sectores populares urbanos organizados. El contenido del acuerdo fue, fundamentalmente, el ejercicio compartido del poder político y, por ende, la aceptación de las reglas democráticas básicas. También suponía la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, que requería poner énfasis en la industrialización del país. Para esto último se asociaron la tecnoburocracia estatal, representantes del sindicalismo urbano y los sectores mayoritarios del empresariado nacional. No fueron actores del acuerdo ni se beneficiaron de su contenido, vastos sectores populares organizados ("pobladores y marginales") y el grueso del campesinado. Ello, porque el Estado de compromiso también descansaba en mantener la situación de propiedad y relaciones sociales en el agro.

¹³⁵ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op.cit. pp. 48-50.

Sin embargo, a principios de los años sesenta, el proceso político sufrió un cambio radical, cuando los partidos y movimientos políticos comenzaron a postular proyectos sociales de estilos y/o contenidos excluyentes y que exigían acelerada aplicación. Dichos proyectos eran percibidos como intransables, debían aplicarse de inmediato y en forma íntegra. Los adversarios políticos pasaron a ser enemigos a combatir. Los medios de comunicación social cooperaron a exacerbar las diferencias e influyeron en la polarización del sistema. Se desató una espiral de intransigencia. Eduardo Frei M. proclamó, en su campaña presidencial de 1964, que "ni por un millón de votos cambiaría una coma de mi programa"; Aniceto Rodríguez, secretario general del PS, señaló ese mismo año que "a la DC le negaremos la sal y el agua"; Luis Corvalán expresó en 1969 su oposición a un acuerdo de centro-izquierda diciendo "con la DC nada y con Tomic ni a misa".

La tesis de Mario Góngora es politológicamente discutible pues, en su afán de interpretar globalmente el período, asemeja procesos radicalmente distintos. No resulta convincente, sobre todo, homologar proyectos de cambio que se desarrollaban en el marco de la democracia política, con transformaciones estructurales promovidas a través de un régimen autoritario.

En rigor, el nuevo sistema de partidos políticos configurado tras el fracaso de la experiencia ibañista, ya mostró signos claros de rigidez en la elección presidencial de 1958. En esa ocasión fracasó la alianza de la Democracia Cristiana con los liberales y estos últimos optaron por una plataforma definitivamente derechista, en coalición con los conservadores. La alianza de centro izquierda también se frustró, quedando aislados los radicales tras la candidatura de Luis Bossay, pues comunistas y socialistas optaron por el Frente de Trabajadores, que tenía como plataforma programática un drástico proyecto de cambio, sobre una base clasista. La falta de capacidad de coalición del sistema de partidos fue tan aguda que a la elección presidencial confluieron cinco candidaturas, cuatro de ellas con apoyos ciudadanos significativos.

Así, aunque el sistema de partidos políticos que emergió en la coyuntura de 1957 y 1958, sobrevivió con éxito al desafío populista del ibañismo, experimentó cambios relevantes.

En primer término, el centro político fue dominado por la Democracia Cristiana, que desplazó al flexible y contemporalizador Partido Radical. Este último había jugado a la perfección el papel de centro pragmático y posicional durante largos años. Así, el Partido Radical gobernó junto con Jorge Alessandri y terminó integrándose a la Unidad Popular, a fines de la misma década.

La Democracia Cristiana, en cambio, fue un partido fuertemente ideológico, con un gran proyecto programático y vocación transformadora, que se sentía portador de un proyecto alternativo al capitalismo y al comunismo. Para su concreción se debía buscar el camino propio y sus militantes debían saber estar solos¹³⁶.

Además, la Democracia Cristiana rechazó la política clientelística y particularista, no sólo despreciando el toma y daca tradicional, sino que promoviendo reformas legales y constitucionales que atacaron el núcleo central de su desarrollo: el Congreso y sus facultades económicas. Esto contribuyó a debilitar fuertemente un modo de hacer política funcional a la democracia, propio de los gobiernos radicales¹³⁷.

Por último, el partido gobernante habría colaborado en el proceso de polarización política al actuar como fuerza disruptiva entre 1964 y 1970, provocando una doble centrifugación; empujó a la derecha hacia la derecha, y a la izquierda hacia la izquierda.

La derecha se sintió amenazada y violentada por las reformas estructurales que promovió el gobierno de Frei Montalva, particularmente la reforma agraria y la sindicalización campesina. De otro lado, las iniciativas gubernamentales más radicales obligaron a la izquierda a diferenciarse, haciendo aún más explícito un programa extremo. De no hacerlo así, corría el riesgo que la DC le expropiara su discurso revolucionario¹³⁸.

¹³⁶ Gazmuri, Cristián. Algunos antecedentes acerca de la gestación de la crisis chilena de 1970-1973. En: Opciones, N° 9. CERC. Santiago de Chile, 1986. pp. 62-67.

¹³⁷ Valenzuela, Arturo. Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. En: Estudios Públicos. N° 18. CEP. Santiago de Chile, 1985. pp. 117-199.

¹³⁸ Moulian, Tomás. Estabilidad democrática en Chile: Una mirada histórica. En: Walker, Ignacio y otros. Democracia en Chile: Doce conferencias. Ediciones Cieplan. Santiago de Chile, 1986. Pp. 135-138.

La izquierda chilena también sufrió un proceso de ideologización extrema. En rigor, la radicalización socialista tuvo lugar a fines de los años cincuenta. La influencia de la revolución cubana fue evidente y fundamental, sobre todo en el caso del Partido Socialista¹³⁹. La revolución cubana planteó a la izquierda chilena la posibilidad y la obligación de acceder en forma rápida al socialismo, desechando todo planteamiento gradualista. En este contexto, el Partido Socialista se declaró marxista-leninista, reveló la ilusión de la vía pacífica y llamó a prepararse para vencer militarmente en el inevitable enfrentamiento con la burguesía. El Partido Comunista comenzó a ser desbordado por la ultra-izquierda y por su propia retórica y definición marxista-leninista¹⁴⁰.

La derecha, después de sus reveses electorales, particularmente el que sufrió en las elecciones parlamentarias de 1965, experimentó una total transmutación. Los antiguos y democráticos partidos de la derecha tradicional, el Liberal y el Conservador, se fusionaron, creando el Partido Nacional. La nueva organización fue progresivamente controlada por grupos nacionalistas de franca tendencia autoritaria. Ello, sumado a la creciente sensación de amenaza que experimentaba su base social, producto de las reformas estructurales promovidas por el gobierno de Eduardo Frei y del agresivo discurso y comportamiento de la izquierda, haría de la derecha un actor político radicalizado y proclive al autoritarismo¹⁴¹.

El Estado de compromiso mesocrático comenzó a experimentar una tensión que corroía sus cimientos. La dinámica política que lo sustentaba, basada en el arreglo y la transacción, fue reemplazada por la lógica de la guerra, del conflicto total. Tres tercios irreconciliables, dotados de proyectos comprensivos y excluyentes en su contenido y/o estilo, hicieron de la tolerancia, el diálogo y el acuerdo -instrumentos democráticos imprescindibles-, defectos políticos a erradicar.

Esta rápida secuencia nos demuestra cómo lo que Gonzalo Vial denomina el consenso doctrinario en torno al pluralismo y la tolerancia, estaba fuertemente socavado por los impulsos centrífugos del sistema político, iniciados durante los años cincuenta. En la década siguiente se acentuó la erosión del consenso acerca de los valores centrales del régimen democrático.

¹³⁹ Politzer, Patricia. Altamirano. Grupo Editorial Zeta. Buenos Aires, 1989. pp. 109.

¹⁴⁰ Moulian, Tomás. Estabilidad democrática en Chile. Op cit. pp. 137-139.

¹⁴¹ Subercaseaux, Julio. La derecha democrática en Chile. Mimeo. ICHEH. Santiago de Chile, sin fecha.

b) La adhesión a ideologías legitimantes

Esta fuente de legitimidad difusa prácticamente no existía en 1973. Para demostrarlo analizaremos cuáles eran las ideologías y/o las actitudes hacia la democracia de tres actores principales del proceso político.

▪ El sistema chileno de partidos de los setenta

- La Unidad Popular y la vía chilena al socialismo

Hasta hoy se debate la relación existente entre el régimen democrático y la Unidad Popular, como formulación teórica en cuanto vía chilena al socialismo y como experiencia concreta de gobierno. Para sus más decididos opositores, el proyecto socialista chileno resultó absolutamente irreconciliable con la democracia y la legalidad. La declaración de la Cámara de Diputados del 23 de agosto de 1973, y los pronunciamientos de la Corte Suprema, particularmente el que denunció un perentorio o inminente quiebre de la juridicidad del país, constituyeron las expresiones más claras de ello. Para otros, sus partidarios más cercanos, el gobierno de la Unidad Popular fué víctima de una legalidad que respetó, pero que sus adversarios estuvieron dispuestos a acatar sólo en la medida que defendiera sus privilegios e intereses. Cuando la institucionalidad demostró ser incapaz de jugar este rol, no dudaron en destruirla. El golpe de Estado contra un gobierno constitucional, legítimo en su origen y ejercicio, así lo probaría. Según esta visión, los enemigos de la democracia estuvieron ubicados en la oposición al gobierno de Salvador Allende y no al interior de éste.

Esta discusión no está terminada. Sobre las distintas posiciones existentes al respecto, se cimentan las justificaciones políticas y morales de las acciones y omisiones de los principales actores políticos, a partir del 4 de septiembre de 1970.

En este apartado pretendemos responder a la pregunta de si la Unidad Popular, en su formulación política teórica: la vía chilena al socialismo, configuraba o no un proyecto político democrático de cambio social. No nos corresponde analizar aquí si en su accionar concreto, en cuanto gobierno y coalición política, ella respetó o violentó la institucionalidad. Sólo se trata de discutir si en su discurso, expresión y fundamentación ideológica, este conglomerado adhería o no a la ideología democrática.

Para abordar esta tarea es necesario distinguir, cosa que no siempre se hace, entre el pensamiento teórico de Salvador Allende y las ideologías de sus principales apoyos partidarios: el Partido Socialista y el Partido Comunista.

En el pensamiento de Allende, la vía chilena al socialismo, que supuestamente constituía el marco ideológico-estratégico de la coalición de gobierno, era genéricamente una opción democrática que buscaba terminar con las estructuras económicas tradicionales, para iniciar la construcción del socialismo. Consistía en una propuesta de democratización no capitalista¹⁴².

El objetivo era transitar por una vía que no empleara la violencia física organizada ni la ruptura violenta del orden institucional. Se rechazaba la tesis del partido único y de toda forma dictatorial de gobierno, apostando en cambio a la democracia y al uso recto de la institucionalidad y legalidad vigente como medios para acceder al socialismo.

Quedaban así desechadas las tesis marxista-leninistas ortodoxas que veían en el Estado sólo una superestructura de dominación clasista. Asimismo, era rechazada la idea de concebir la democracia como simple realidad formal, desprovista de contenidos sustantivos.

De la simple lectura de los documentos centrales del pensamiento allendista, parece fácil concluir que el proyecto político de la Unidad Popular era, en sus líneas gruesas, democrático. El podría haber servido como sustento ideológico del régimen político chileno¹⁴³.

Sin embargo, esta conclusión es fuertemente cuestionada al analizar los postulados y opciones de los partidos que la integraban.

Lamentablemente el pensamiento de Salvador Allende era minoritario en la coalición de gobierno, e incluso al interior de su propio partido. Los principales partidos de la Unidad Popular - Socialista y Comunista- divergían entre sí y con el Presidente de la República en puntos cruciales.

¹⁴² Garretón, Manuel Antonio. El proceso político chileno. Ediciones FLACSO. Santiago de Chile, 1983. pp. 44.

¹⁴³ Centrales para comprender la vía chilena al socialismo son los siguientes documentos de Salvador Allende: Discurso en el Estadio Nacional, 5 de noviembre de 1970. Primer Mensaje al Congreso Pleno, 21 de mayo de 1971. Discurso en el Estadio Nacional en la celebración del Primer Aniversario del Gobierno, 4 de noviembre de 1971. Segundo Mensaje al Congreso Pleno, 21 de mayo de 1972.

Las discrepancias eran posibles, pues el programa básico de la Unidad Popular, aprobado por unanimidad el 17 de diciembre de 1969, representó una solución de compromiso entre las discrepancias estratégicas y tácticas existentes en las organizaciones de izquierda. Especialmente, entre los partidos Socialista y Comunista que representaban más de las tres cuartas partes del contingente electoral de la coalición gubernamental¹⁴⁴.

El Partido Socialista quería ver en el programa de gobierno un mandato claro para iniciar de inmediato la construcción del socialismo. Eran la revolución, no el reformismo; el socialismo y el poder popular los que harían avanzar al proletariado en su lucha contra la burguesía. Su exigencia era categórica: avanzar sin transar.

Para el Partido Comunista, en cambio, la táctica consistía en unir a los más amplios sectores y aislar a los enemigos fundamentales de la revolución. Esto exigía la gradualidad del proceso, al que sólo se le pedía crear las condiciones previas para la transición al socialismo. La tarea era avanzar consolidando.

Las divergencias fueron resueltas mediante una opción negociada en la que se optó por imprimirle un carácter revolucionario al discurso programático de la Unidad Popular, como lo proponía el Partido Socialista¹⁴⁵. A cambio, el Partido Comunista logró incluir a radicales y socialdemócratas en la coalición, a pesar de la oposición socialista.

Esto significó que se planteara al país una propuesta programática de tal intensidad y magnitud que socavaría la institucionalidad democrática. El propio Carlos Altamirano, luego de experimentar un fuerte proceso de renovación, afirmó en 1989 que la responsabilidad fundamental fue “no darnos cuenta de que una transformación de la sociedad como la que proponíamos no era viable en Chile”¹⁴⁶. Aunque, veinte años después del gobierno de la UP se reconoció que no era posible avanzar tan rápido en la dirección del socialismo, esa fue la opción adoptada en el programa básico, ante la insistencia y presión del Partido Socialista.

¹⁴⁴ Estamos considerando la elección municipal de 1971.

¹⁴⁵ Silva Solar, Julio. Programa de la Unidad Popular. En: Gil, Federico. Chile 1970-1973. Lecciones de una experiencia. Tecnos. Madrid, 1975.

¹⁴⁶ Politzer, Patricia: Altamirano. Op. cit pp. 121.

Por otra parte, en el debate en torno al camino a seguir -institucional o insurreccional- se reflejó con más claridad aún el cuestionamiento a la ideología democrática. Pese a que, como vimos, la opción allendista era categórica, la tradición marxista-leninista y la propuesta socialista oponían objeciones fundamentales.

La ortodoxia marxista-leninista respecto al tema del poder, iluminó y a la vez oscureció el dilema que se le planteaba a la Unidad Popular al acceder al gobierno.

Para el grueso de la obra de Marx, la clase trabajadora no podía limitarse a tomar posesión de la máquina estatal existente, buscando hacerla funcionar para sus propios fines. Lenin reclamaba que la clase obrera debía destruir todo lo que de opresor del proletariado hubiese en la máquina del Estado: Ejército, burocracia y policía.

Basándose en los predicamentos clásicos, un sector de la Unidad Popular -su polo insurreccional o extremista- sostenía la imposibilidad de acceder al Estado burgués y controlarlo sin destruir tales poderes e instituciones opresoras. Era necesario crear un poder dual, alternativo al burgués. En esta posición se ubicó el Partido Socialista.

Sin embargo, texto en mano, se alzó en contra el Partido Comunista, recurriendo al propio Lenin. “Mientras sea un instrumento mediante el cual la burguesía ejerza violencia sobre el proletariado, no había más consigna revolucionaria que una: destruir ese Estado. Pero cuando el Estado sea proletario, cuando sea para el proletariado un instrumento de violencia sobre la burguesía, entonces seremos partidarios, íntegra e incondicionalmente, de un poder firme y del centralismo”, había sostenido el líder de la revolución de octubre¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Citado en Garcés, Joan. Vía insurreccional y vía política: dos tácticas. En: Revista de la UTE N° 13-14. Santiago de Chile, 1973. pp. 21.

A la fuerza de los argumentos ortodoxos se unía la experiencia de la revolución cubana. De esta forma el Partido Socialista, en su XXI Congreso Ordinario, celebrado en Linares en junio de 1965, acordó descartar de hecho la vía electoral como método para alcanzar su objetivo de toma de poder. Más tarde, en el XXII Congreso, celebrado en Chillán, en noviembre de 1967, el plenario aprobó unánimemente que la violencia revolucionaria era inevitable y legítima, constituyendo la única vía que conduce a la toma del poder político y económico. También señaló que las formas pacíficas o legales de lucha (reivindicativas, ideológicas, electorales) no conducen por sí mismas al poder. Por ello las consideraba como instrumentos limitados de acción, incorporadas al proceso político que lleva a la lucha armada¹⁴⁸.

No es de extrañar entonces que Salvador Allende, el más ardoroso contradictor de tal tesis, y a quien incluso se le quiso negar la palabra en el Congreso de Chillán, se sintiera absolutamente minoritario en su partido. Tanto así que, en 1969, los miembros del Comité Central Socialista lo nombrarían candidato presidencial, con 12 votos a favor y 13 abstenciones, aunque a esas alturas era candidato único, ante el retiro de Aniceto Rodríguez¹⁴⁹. Al 11 de septiembre de 1973 el Partido Socialista prácticamente había roto relaciones con Allende, quien estaba decidido a llamar a plebiscito para resolver el conflicto sobre las tres áreas de la economía, aun contra la opinión de su partido¹⁵⁰.

Por el contrario, el Partido Comunista, su decidido sostén en este punto, creía en la posibilidad real de acceder al poder mediante las urnas, sin recurrir a las armas. Luego, serían la movilización popular y la institucionalidad las que promoverían y canalizarían los cambios revolucionarios.

En suma, para unos la institucionalidad debía ser avasallada; para otros, respetada. Nuevamente profundas diferencias separaban a los integrantes de la Unidad Popular, ahora en lo relativo al problema de las vías.

Como vimos sobre este punto, el programa básico de la Unidad Popular indicaba que se respetarían irrestrictamente los derechos políticos y las libertades individuales de la oposición, en la medida que se ejercieran dentro de los marcos legales. No habría, en consecuencia, ruptura violenta del Estado de derecho ni del régimen democrático. El triunfo electoral de la Unidad Popular aparentemente reafirmó tal lectura del programa básico.

¹⁴⁸ Jobet, Julio César. El partido socialista en Chile. Op cit. Tomo II. pp. 130.

¹⁴⁹ Ver: Arriagada, Genaro. De la vía chilena a la vía insurreccional. Editorial del Pacífico. Santiago de Chile, 1974. pp. 70.

¹⁵⁰ Las difíciles relaciones entre Salvador Allende y el Partido Socialista chileno son tratadas extensamente en: Walker, Ignacio. Socialismo y Democracia. Cieplan-Hachette. Santiago de Chile, 1989. pp. 153.171.

Sin embargo, esta interpretación, en los hechos, no fue la única. Al poco andar, ambas vías - institucional e insurreccional- progresivamente se fueron decantando y separándose hasta el divorcio irreconciliable¹⁵¹.

“El Estado burgués en Chile no sirve para construir el socialismo y es necesaria su destrucción. Para construir el socialismo, los trabajadores chilenos deben ejercer su dominación política sobre la burguesía, deben conquistar todo el poder y arrancarle gradualmente todo el capital(...). Es lo que se llama dictadura del proletariado. No lo hemos establecido así en el programa de la Unidad Popular, pero el Partido Socialista no ha desestimado este aserto histórico leninista”, señalaba el Comité Central del PS, en febrero de 1972¹⁵².

El conflicto se expresó en cada una de las principales decisiones adoptadas por el Ejecutivo: la forma de constituir el área de propiedad social; el tratamiento que debía darse al Congreso Nacional, a los tribunales de justicia y a la Contraloría General de la República; la incorporación de las Fuerzas Armadas al gabinete; el diálogo con la Democracia Cristiana; el tratamiento de la violencia y las actividades extra-legales de la ultra izquierda, entre otras.

En conclusión, si bien el programa básico optó decididamente por el respeto de la institucionalidad, el Partido Socialista no compartía esta opción.

Además, aunque el Partido Comunista chileno, siguiendo los acuerdos del Vigésimo Congreso del de la Unión Soviética, había proclamado la posibilidad de acceder al socialismo respetando la legalidad y mediante la vía electoral, para muchos, tal tesis adolecía de ambigüedades¹⁵³. Más allá de su conducta concreta, durante la mayor parte del período de la Unidad Popular, en general respetuoso de la legalidad, el discurso y el proyecto histórico del PC fueron siempre marxista-leninistas, lo cual, unido a su rígido alineamiento a las directrices del Partido Comunista soviético, permiten encuadrarlo en la categoría de partido antisistema o antirégimen. Al respecto es útil tener presente que el criterio “objetivo” para discernir si un partido es o no antirégimen depende de la actitud de aceptación o de rechazo que tengan hacia las fuerzas políticamente relevantes. Si el rechazo es nítido, pues las fuerzas consideran claramente antirégimen al partido de oposición -y, por ejemplo, en la hipótesis que ese partido llegase al poder, sus

¹⁵¹ Algunos han sostenido que la separación no fue tal, pues, en las postrimerías del gobierno de la Unidad Popular, ambas vías se habrían confundido en una sola, la insurreccional. Así: Arriagada, Genaro. De la vía chilena a la vía insurreccional. Op cit. pp. 275 y ss.

¹⁵² La declaración de P. S. La encontramos en: Walker, Ignacio. Op. Cit. pp. 203.

¹⁵³ Arriagada, Genaro. De la vía chilena a la vía insurreccional. Op cit. pp. 80-81.

reacciones serían tales que modificarían efectivamente el régimen- se puede considerar que él es considerado “objetivamente”, es decir, independientemente de las propias decisiones o acciones políticas, un partido antirégimen¹⁵⁴.

Desde otro ángulo, el debate en torno a si la “vía chilena al socialismo” optaba por un modelo de sociedad democrático como proyecto final, no posee respuesta clara. Ello jamás fue dilucidado al interior de la Unidad Popular, pues en este vital aspecto no había acuerdo y todo quedaba en la semi oscuridad. A tal extremo alcanzó la ambigüedad dentro de la coalición gubernamental, que la polémica estalló a raíz del Mensaje del Presidente Allende al Congreso Pleno el 21 de mayo de 1971, que es un texto fundamental del proyecto “allendista”. En aquella oportunidad algunos dedujeron que el segundo camino al socialismo no desembocaba en la dictadura del proletariado.

Sergio Ramos, un militante destacado del Partido Comunista, partidario de la vía institucional para acceder al poder, señaló: “nos parece evidente que, respetando todas las peculiaridades, la transición al socialismo en Chile debe pasar necesariamente (e inaugurarse) por la dictadura del proletariado independientemente de la forma que ella pueda asumir”¹⁵⁵. Así, incluso el polo moderado de la Unidad Popular, carecía de planteamientos semejantes a la tesis eurocomunista de los Partidos Comunistas que, a mediados de los años 70, buscaban acceder al poder en Italia, Francia y España.

José Antonio Viera-Gallo, subsecretario de Justicia de la época expresó a este respecto que el socialismo supone un largo período de transición, caracterizado políticamente por la dictadura del proletariado, y ningún camino que conduzca hacia él puede evadir el punto. Más adelante, agregó que aquéllos que creían en otra cosa no buscaran amparo en el Mensaje Presidencial, puesto que “estamos ciertos que no es ésta la posición del Presidente Allende”¹⁵⁶.

Este recuento muestra que para algunos miembros de la Unidad Popular el socialismo debía construirse en democracia, pluralismo y libertad. Para otros, su inicio pasaba por una dictadura que desembocaría, como en las otras experiencias históricas, en una sociedad totalitaria.

¹⁵⁴ Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Op cit. pp. 206.

¹⁵⁵ Ramos, Sergio. *Chile: ¿Una economía en transición?* Santiago. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1972. Pp. 234.

¹⁵⁶ Viera-Gallo, José Antonio. *El segundo camino al socialismo: aspectos institucionales*. En: Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15. CEREN. Santiago de Chile, 1972. pp. 160.

De esta forma, la opción revolucionaria y socialista del programa básico de la UP, la ambigüedad en torno al respeto o quebrantamiento de la institucionalidad del '25 y el jamás esclarecido objetivo final del gobierno de Salvador Allende, conforman un cuadro de cuestionamiento ideológico de la democracia y de fuerte deslegitimación de este régimen político.

Finalmente, no cabe duda que al declararse marxista-leninistas, los dos principales partidos de la coalición de gobierno se situaron conceptualmente fuera de la democracia. Así lo reconoció Carlos Altamirano en 1989, cuando señaló que la mayor contradicción fue asumir el leninismo, cuya propuesta revolucionaria implica efectivamente la toma violenta del poder, la destrucción del Estado anterior y la instauración de la llamada dictadura del proletariado¹⁵⁷.

- **La Democracia Cristiana y su oposición al gobierno de la UP**

Pese a las dificultades ya indicadas, es razonable señalar como antisistema al Partido Socialista y al Partido Comunista chilenos. Ahora bien, abordar la tarea de calificar la relación entre el PDC y la democracia parece sencilla, pues pese a que su antecesor directo, la Falange Nacional, optaba en sus veinticuatro puntos fundamentales, por una democracia orgánica, autoritaria, a la vez que respetuosa de la libertad¹⁵⁸, la historia y el pensamiento del PDC eran claramente democráticos. Este partido nació inspirado en el esfuerzo de conciliar democracia y catolicismo -de ahí la influencia de Jacques Maritain-, buscando su perfeccionamiento y profundización. La declaración de principios del PDC, aprobada en 1957, era clara a este respecto. En ella se afirmó que el partido tiene por misión realizar una verdadera democracia en la que el hombre pueda obtener su pleno desarrollo espiritual y material. Más adelante se agregó que el Partido Demócratacristiano sostiene las normas de la democracia establecidas en la ley y aplicadas por legítima autoridad (...), sin perjuicio que se compromete a luchar por una democracia amplia¹⁵⁹. De ello se puede concluir que el PDC chileno era pro sistema democrático, pues adhería a una ideología que legitimaba tal régimen político y así lo demostraba su historia.

Pese a ello, esta conclusión debe ser relativizada al analizar su comportamiento concreto en la oposición al gobierno de Salvador Allende. Para abordar esta tarea, recurriremos al trabajo teórico de Juan Linz.

¹⁵⁷ Politzer, Patricia. Altamirano. Op cit. Pp. 105.

¹⁵⁸ Grayson, George. La Democracia Cristiana en Chile. Editorial Francisco de Aguirre. Buenos Aires, 1968. pp. 476.

¹⁵⁹ Ibid. pp. 483.

Este autor, estudiando los quiebres democráticos, sostiene que en la mayoría de las sociedades el régimen existente tiende a contar con el beneficio de la duda, o por lo menos con la neutralidad de amplios sectores de la sociedad. Excepto en situaciones de crisis, esto le permite aislar, si no desanimar, a la oposición desleal¹⁶⁰. Ahora bien, en tales situaciones de crisis, la oposición semileal y la desleal pasan a ser elementos determinantes en la descomposición del régimen.

¿Cuáles son los posibles indicadores de deslealtad?, se pregunta Linz. Su respuesta es que un partido sería desleal con el régimen sí:

- no asume un compromiso público de emplear sólo los medios legales para llegar al poder y rechaza el uso de la fuerza;
- busca apoyo político en los militares;
- niega toda legitimidad como participantes en el proceso político a los partidos que pretenden ser participantes leales;
- posee disposición a limitar con prontitud las libertades políticas y civiles de líderes y simpatizantes de otros partidos;
- ataca al sistema político en general, más bien que a partidos o personas particulares; difama sistemáticamente a los líderes políticos; ejerce una obstrucción parlamentaria constante; apoya o realiza acciones conjuntas con partidos supuestamente desleales para desestabilizar o derribar gobiernos sin ninguna posibilidad de constituir una nueva mayoría y presenta a su contrario colectivamente como un instrumento de grupos extranjeros secretos y conspiradores¹⁶¹.

¹⁶⁰ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Op cit. pp. 58.

¹⁶¹ Ibid. pp. 60-63.

Linz señala que ninguna de estas respuestas por si sola es suficiente para catalogar a un partido como desleal. Por lo pronto, en situaciones de crisis, uno leal puede recurrir a la fuerza o contactarse con las Fuerzas Armadas para defender el régimen político. Sin embargo, es claro que todos los elementos indicados, en conjunto, permiten determinar si un partido es o no desleal. El autor español concluye expresando que la presencia intermitente, de manera atenuada o ambivalente, de alguna de las características que hemos usado para definir las fuerzas políticas leales a un sistema democrático es propia de partidos y actores políticos semileales¹⁶².

Teniendo presente el conjunto de elementos indicados, podemos afirmar que si bien el PDC tenía una ideología claramente democrática, y su conducta hasta 1970 era coherente con sus postulados, a septiembre de 1973 ejercía una oposición semileal.

Las razones que fundamentan nuestro aserto son:

- Apoyó el paro de octubre de 1972, a pesar de que era una huelga ilegal y con clara intencionalidad política, como lo afirmó incluso Radomiro Tomic. A este respecto, Linz sostiene que el empleo de la presión de masas por medio de los sindicatos, contribuyentes o ciudadanos, en forma de huelgas o manifestaciones, entorpeciendo la acción del gobierno, podría ser otro indicador de deslealtad¹⁶³.
- No asumió posición oficial de condena al intento de golpe de Estado que se produjo el 29 de junio de 1973, hasta después del fracaso de dicho golpe¹⁶⁴. Linz señala que un indicador claro de semilealtad es la disposición a animar, tolerar, cubrir, disculpar o justificar las acciones de otros participantes que van más allá de las pautas de acción democráticas, pacíficas y legítimas¹⁶⁵.
- Su dirección exigió a Allende, en el diálogo de julio de 1973, incorporar a los militares no sólo al gabinete sino también a los mandos de la estructura intermedia del Estado¹⁶⁶.

¹⁶² Ibid. pp. 65.

¹⁶³ Ibid. pp. 61.

¹⁶⁴ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 253.

¹⁶⁵ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Op cit. pp. 65.

¹⁶⁶ Vial, Gonzalo. Decadencia, consensos y unidad nacional. Op cit. 141.

- Sus diputados concurrieron al acuerdo de la Cámara del 22 de agosto, en la que, junto con declararse la ilegalidad de numerosos actos del gobierno, se hizo una explícita exhortación política a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas presentes en el gabinete de Salvador Allende¹⁶⁷. Así se acentuaba la politización de éstas.
- Su declaración oficial del 12 de septiembre de 1973 es prueba de una equivocación histórica de la directiva democratacristiana de la época. Desencadenada la crisis democrática muchos creyeron que una eventual intervención militar salvaría al país de una inminente dictadura marxista permanente. Por el contrario, estimaban que el golpe tendría sólo un carácter transitorio, restablecería el orden y la institucionalidad y, tras breve plazo, se convocaría a elecciones generales.

Esta visión, que el tiempo demostró errada, se reflejó en la declaración de la directiva del PDC que expresó la confianza en la vocación democrática de las Fuerzas Armadas, señalando: “Sus tradiciones institucionales y la historia republicana de nuestra patria, inspiran la confianza de que tan pronto sean cumplidas las tareas que ellas han asumido para evitar los graves peligros de destrucción y totalitarismo que amenazaban a la nación chilena, devolverán el poder al pueblo soberano. En esta confianza, los propósitos de restablecimiento de la normalidad institucional(...) expresados por la Junta Militar de Gobierno, interpretan el sentimiento general y merecen la cooperación patriótica de todos los sectores”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op. cit. pp. 276-277.

¹⁶⁸ Al día siguiente, un grupo de democratacristianos, encabezados por Bernardo Leighton, emitieron una declaración condenando el derrocamiento del Presidente constitucional de Chile y llamando al restablecimiento de la democracia. Por último, Juan de Dios Carmona y William Thayer, encabezaron a los democratacristianos que integraron el gobierno militar

Podría parecer injusto catalogar como semileal la oposición que ejerció la Democracia Cristiana contra Allende, pues, como se dijo, los principales partidos que integraban la Unidad Popular eran antisistema y anti régimen democrático, lo que explicaría la actitud del PDC. Para salvar la democracia en una situación tan difícil se requerían medios extremos. El propio Linz señala que una de las características principales de una democracia en crisis es que incluso los partidos que han creado el sistema, cuando encuentran hostilidad entre los extremistas de ambos lados del espectro, tienden a desviarse del ideal de un partido leal¹⁶⁹. Particularmente, oposiciones leales pueden caer ocasionalmente en deslealtad cuando se enfrentan con fuerzas políticas que perciben como desleales. De hecho, la presencia de una, pero especialmente de dos oposiciones desleales y polarizadas con apoyo significativo, tiende a desembocar en la presencia de participantes semileales en la escena política, a su polarización y al creciente aislamiento de las decididamente leales a un sistema político competitivo y democrático¹⁷⁰.

Todas estas citas serían especialmente atingentes para entender la actitud del PDC. Por lo demás, su directiva efectuó hasta el final esfuerzos denodados para superar la crisis mediante procedimientos democráticos. Incluso, días antes del golpe de Estado, dicho partido ofreció la renuncia de todos sus militantes que ocupaban cargos de representación popular, a cambio de una actitud similar de los militantes de la UP, con el fin de convocar a elecciones anticipadas que dirimieran el conflicto mediante el voto popular.

Sin restar total validez a ese razonamiento, extremar tal lógica lleva a un círculo vicioso que exime de responsabilidad a todos los actores políticos en la crisis democrática. Así, se podría afirmar que la izquierda chilena actuó como lo hizo debido a la intervención de la CIA o a la violencia de la derecha extremista. Argumentos en el sentido inverso podría esgrimir la derecha. Como es posible apreciar, todos los actores pueden recurrir al expediente de culpar al otro para excusar sus propios errores. Esta lógica termina por destruir la más elemental responsabilidad política, fundamento de la democracia.

Por todo lo dicho, creemos que el PDC actuó, desde octubre de 1972, como una oposición semileal, socavando objetivamente y, quizás más allá de sus intenciones, los cimientos de la legitimidad democrática.

¹⁶⁹ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Op cit. pp. 69.

¹⁷⁰ Ibid. pp. 70

- **El Partido Nacional: la oposición frontal a la UP**

Como dijimos, el Partido Nacional fue creado en marzo de 1966, producto de la fusión de liberales y conservadores que habían sufrido una gran derrota en las elecciones parlamentarias de 1965¹⁷¹. También influyeron en este hecho las presiones de su base social, que sentía amenazados sus intereses vitales por las reformas estructurales que promovió el gobierno de Eduardo Frei. Desde su formación este partido se caracterizó por la relevancia que adquirieron en su interior sectores neocorporativistas y antidemocráticos. En 1973 la colectividad era dirigida por el senador Sergio Onofre Jarpa, quien provenía de la vertiente nacionalista y no del tronco liberal o conservador, históricamente democráticos.

La posición del PN en el período, estuvo marcada por una frontal oposición al gobierno de Allende, y ya desde 1972 el grueso de sus más importantes dirigentes había declarado ilegítimo al gobierno de la Unidad Popular¹⁷². Además, muchos de sus cuadros y activistas tenían doble militancia, pues también formaban parte del extremista Movimiento Patria y Libertad, pionero, desde septiembre de 1970, en la oposición extraparlamentaria al gobierno de la izquierda.

Los hechos principales que muestran cómo en el período el PN desarrolló comportamientos desleales hacia la democracia, son los siguientes:

- Promovió y apoyó activamente el paro de octubre de 1972;
- desarrolló grupos paramilitares en los niveles agrarios, vecinales y juveniles, a instancias de la propia directiva del partido;
- apoyó el intento de golpe de Estado del 29 de junio de 1973;
- usó y abusó de las acusaciones constitucionales contra ministros de la Unidad Popular;
- promovió y apoyó la declaración de la Cámara de Diputados de agosto de 1973, e
- hizo un constante llamado a la renuncia de Salvador Allende e incluso de sus ministros militares, cuya salida se exigió reiteradamente, pública y formalmente.

¹⁷¹ Ambos partidos obtuvieron sólo el 12, 5% de los sufragios en esa elección.

¹⁷² Así por ejemplo, ver Larraín, Jorge. Orientaciones y actividades de la Confederación Democrática de Partidos. En: Cuadernos de la Realidad Nacional N° 16. CEREN. Santiago de Chile. 1973. Pp. 238 y ss.

Este partido apoyó el golpe militar, disolviéndose en 1973 pues, salvo excepciones, sus líderes se sintieron plenamente identificados con el programa y proyecto de la Junta Militar¹⁷³.

Basta contrastar este listado de actitudes desleales hacia el régimen democrático y el comportamiento del PN, para concluir que ejerció una oposición desleal al gobierno de la Unidad Popular.

▪ **Los medios de comunicación social y la deslegitimación de las autoridades e instituciones democráticas**

Dado que los medios de comunicación constituyen un factor determinante en la comunicación política y en el proceso de socialización de la opinión pública, su papel en la formación de actitudes y opiniones favorables al régimen político, sus instituciones y autoridades, es decisivo para la legitimidad.

Los estudios realizados sobre la actuación de la prensa escrita en el período¹⁷⁴, son concluyentes en el sentido de que actuó como un acelerador de la crisis democrática.

Los trabajos de Patricio Dooner demuestran que tanto la prensa “ariete” como la prensa seria -de derecha y de izquierda- aunque con distintos estilos, fueron un factor de desprestigio y daño para las instituciones y autoridades democráticas. El autor las califica a ambas de maniqueas, groseras, ofensivas, destructivas y, por ende, esencialmente antidemocráticas¹⁷⁵.

Así, por ejemplo, él señala que una de las constantes de la prensa de punta de la derecha, fue bucar el deterioro de la autoridad; la generación de alarma pública y el llamado permanente al golpe militar.

No conocemos estudios semejantes que analicen la actuación de la radio y la televisión en el período. No obstante, nos atrevemos a suponer que la actuación de estos medios no debe haber apuntado en un sentido legitimador del régimen democrático, dado el nivel de polarización política y de radicalización ideológica que vivió el país bajo la Unidad Popular.

¹⁷³ Valenzuela, Arturo y Valenzuela, Samuel. Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno. En: Garretón, Manuel Antonio (Editor). Chile 1973-198?. FLACSO. Santiago de Chile, 1983. Pp. 281.

¹⁷⁴ Dooner, Patricio. La prensa de derecha en Chile. 1970-1973. ICHEH. Santiago de Chile, 1984; y, La prensa de izquierda en Chile. 1970-1973. ICHEH. Santiago de Chile, 1988. Lamentablemente el trabajo de Dooner no analiza la conducta de la prensa escrita cercana al PDC, sin embargo su actuación no debe haber apuntado en un sentido muy distinto. Ver: Tomic, Radomiro. Testimonios. Op cit. pp. 486.

¹⁷⁵ Dooner, Patricio. La prensa de dercha en Chile. Op cit. pp.15.

▪ **La Iglesia Católica**

Si se analizan los documentos oficiales de esta institución religiosa durante los tres años de gobierno de la Unidad Popular¹⁷⁶, y pese a que ella sufrió tensiones internas en el período, puede verse que su actuación estuvo permanentemente centrada en la búsqueda de acuerdos que disminuyeran las dificultades del sistema político y que redujeran el nivel de conflicto, polarización y radicalización, a fin de permitir el funcionamiento de la democracia política. En tal sentido la Iglesia fue un factor de legitimación del régimen democrático. Sin embargo, su influencia no era suficiente para contrapesar las tendencias generales y el accionar de fuerzas que operaban en sentido contrario. El último y desesperado esfuerzo del Cardenal Raúl Silva Henríquez, efectuado ya en la fase terminal de la crisis política, permitió que se realizara el diálogo Allende-DC, pero no logró que éste prosperase.

c) **La presencia de líderes carismáticos**

En 1973, retirado de la actividad política el ex Presidente Jorge Alessandri, quedaban en el sistema político chileno dos liderazgos carismáticos: el de Salvador Allende, a la fecha Presidente de la República, y el de Eduardo Frei, Presidente del Senado. Ambos líderes -que incluso habían sido amigos- experimentaron un deterioro de sus relaciones personales ya en 1964, a raíz de la dureza de la campaña electoral a la Presidencia de la República. Durante todo el gobierno de la Unidad Popular, Frei enfrentó durísimos ataques de los dirigentes políticos y de la prensa de izquierda, lo que le radicalizó contra el gobierno y contra Allende¹⁷⁷.

Por último, tanto Allende como Frei estaban a la cabeza de dos poderes (Ejecutivo y Congreso) duramente enfrentados en torno al tema de la reforma constitucional sobre las tres áreas de la economía.

La literatura ha destacado la importancia de los liderazgos carismáticos como factor de reequilibrio de una democracia en crisis y ha dado como ejemplo de ello la subida al poder en Francia de De Gaulle, en 1958¹⁷⁸. Sin embargo, en el caso chileno ello no fue posible, ya que Allende y Frei no sólo

¹⁷⁶ Oviedo, Carlos (Editor). Documentos del Episcopado de Chile 1970-1973. Ediciones Mundo. Santiago de Chile, 1974.

¹⁷⁷ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 245. Para conocer la postura de Eduardo Frei frente al gobierno de la Unidad Popular, ver su prólogo al libro de Genaro Arriagada, De la vía chilena a la vía insurreccional, ya citado.

¹⁷⁸ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Op cit. pp. 15.

estaban en lados opuestos de la lucha política, sino que, además, cada uno tenía una profunda desconfianza respecto de las reales intenciones del otro¹⁷⁹.

En concreto, ambos liderazgos carismáticos se neutralizaron políticamente y no tuvieron significación práctica relevante en la detención del proceso de caída de la democracia.

Como se puede deducir, los elementos constitutivos de la segunda fuente de la legitimidad difusa -el sentido de confianza en las instituciones y en las autoridades- estaban absolutamente socavados por los impulsos centrífugos de la política chilena de los años setenta.

En rápida secuencia, recordemos que la adhesión a los valores democráticos de la tolerancia y el pluralismo era fuertemente cuestionada por el proceso descrito, de creciente sobreideologización, sectarismo y desarrollo de modelos societales de estilo o contenido excluyentes. También, la adhesión a ideologías legitimantes -en este caso las democráticas-, era igualmente puesta en entredicho por la ideología y creciente práctica colectivista totalitaria del grueso del PS; la ideología, adhesión al PCUS e imagen objetiva del PC; la progresiva oposición semileal del PDC y el desleal comportamiento del PN.

Se debe considerar que ellos eran los cuatro principales partidos del sistema político de 1973, acumulando en conjunto más del 84% de la votación. El dato es importante y revelador a la hora de constatar el grado de legitimidad de la democracia chilena de 1973, pues “el segundo grupo de fenómenos que parecen buenos indicadores de actividades antirégimen(...)son las diversas manifestaciones de oposición al régimen y/o a las autoridades, lo cual conduce directamente a analizar la actitud de los partidos políticos en democracia”¹⁸⁰. En la década del cuarenta, el jurista Hans Kelsen señaló que no hay democracia sin partidos políticos. Es evidente que cuando la mayoría de los partidos restan su apoyo al régimen, la viabilidad democrática está fuertemente amenazada, como lo demuestra la experiencia chilena.

Por último, los líderes carismáticos existentes en el Chile de los setenta, no jugaron un papel de reequilibrio democrático que ayudara a superar la crisis.

¹⁷⁹ Bitar, Sergio. Transición, socialismo y democracia. La experiencia chilena. Op cit. pp. 133

¹⁸⁰ Morlino, Leonardo. Cómo cambian los regímenes políticos. Op cit. pp. 200.

Pese a que lo hasta aquí afirmado demuestra el debilitamiento de la legitimidad difusa de la democracia chilena en 1973, con el propósito de completar el análisis revisaremos brevemente tres elementos que también atentaron fuertemente contra el sentido de confianza en las instituciones y en las autoridades. Ellos son: el conflicto Ejecutivo-Congreso; la politización de los poderes neutrales; y, la violencia política.

d) El conflicto Ejecutivo-Congreso

El cuarto factor deslegitimador reside en el choque frontal entre las dos principales instituciones del presidencialismo chileno. La Unidad Popular buscó concretar su programa de cambios eludiendo al Parlamento, en el que era minoría. Salvo la nacionalización del cobre -aprobada por la unanimidad del Congreso- el resto de las reformas estructurales fueron llevadas a cabo por la vía administrativa, a través de los resquicios legales. Debido al papel que éstos jugaron en la crisis institucional, se impone una breve consideración.

Los resquicios legales eran recursos de absoluta legalidad formal, se basaban en leyes vigentes en el ordenamiento jurídico chileno y eran aplicados por la autoridad competente, dentro del ejercicio de sus atribuciones y cumpliendo las formalidades legales. Suponían utilizar en toda su extensión las facultades que confería la legislación al Jefe del Ejecutivo y a sus organismos dependientes. En particular, dichas normas decían relación con preceptos olvidados, que había dictado un breve gobierno socialista en los años treinta; con facultades otorgadas al Ejecutivo para intervenir en la economía nacional y con la aplicación, por parte del Estado, de la libertad contractual.

La esencia de dichos recursos era su carácter extraparlamentario, es decir, la utilización de instrumentos normativos para estatizar aceleradamente la economía nacional, sin que el Ejecutivo se viera obligado a obtener la aprobación del Congreso Nacional de leyes que se lo permitieran. Su uso por el gobierno de la UP llevó a que el Parlamento, sintiéndose sobrepasado, presentara un proyecto de reforma constitucional, sobre las tres áreas de la economía. Así se buscaba establecer que la constitución del área de propiedad social sólo pudiera efectuarse por ley. De prosperar la reforma, se habría puesto fin a los resquicios legales. El Ejecutivo vetó el proyecto y ante la ambigüedad del texto constitucional, sostuvo que la insistencia debía ser aprobada por los dos tercios del Congreso Nacional. En ausencia de ese quórum, la reforma constitucional debía entenderse rechazada. La oposición contraargumentó que le bastaba insistir con la mayoría. Al formularse la insistencia se desató un conflicto institucional sin salida política, pues las negociaciones Allende-DC fracasaron.

Tampoco hubo solución jurídica, pues el gobierno intentó promulgar la reforma parcialmente, negándose la Contraloría General de la República a tomar razón del decreto promulgatorio. Llevado el asunto al conocimiento del Tribunal Constitucional, éste se declaró incompetente para resolver el conflicto.

Como es obvio, este enfrentamiento de poderes afectó fuertemente la confianza en las instituciones democráticas como vía de resolver los conflictos. Así se sumó un factor más al desprestigio de los mecanismos mediadores tradicionales ante los grupos de interés, el grueso de la opinión pública y sectores militares.

e) **La politización de los poderes neutrales**¹⁸¹

El fracaso de las negociaciones entre el gobierno y parte de la oposición, unido a la falta de voluntad política para llegar a acuerdos que permitieran resolver los conflictos, llevó al creciente involucramiento de los poderes neutrales en la controversia política nacional. Así, por ejemplo y en rápida secuencia:

- Debido al fracaso político de las negociaciones respecto de las áreas de la economía, el **Tribunal Constitucional** fue llamado a pronunciarse sobre un conflicto, la regulación jurídica del área social, eminentemente político y que involucraba una materia de trascendental importancia. Antes ya había debido resolver agudos conflictos políticos. Por ejemplo, el nombramiento de José Tohá como Ministro de Defensa, que inauguró los llamados enroques ministeriales.

Con ello, este importante órgano quedaba en el centro del debate político y, muchas veces, de la descalificación pública.

- La **Contraloría General de la República** recibía una solicitud tras otra para determinar la legalidad de un sinnúmero de acciones del gobierno y de la oposición, incluyendo la expropiación de industrias y fundos¹⁸². Sus pronunciamientos provocaban duros ataques de gobiernistas y opositores, según quien resultara favorecido por el dictamen. Su cuestionamiento alcanzó tales extremos, que el Contralor debió dar una conferencia de prensa para condenar la polarización

¹⁸¹ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Op cit. pp. 123 – 127.

¹⁸² Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 219.

política del país, que llevaba a que la institución fuera acusada alternativamente de revolucionaria o reaccionaria¹⁸³. De hecho, en su celo fiscalizador del gobierno, la Contraloría ciertamente incurrió en excesos¹⁸⁴.

- Los **Tribunales de Justicia**, al fallar sobre un sinnúmero de causas controvertidas recibían fuertes críticas de los actores políticos. Los términos del cuestionamiento alcanzaron niveles aún más fuertes que los sufridos por la Contraloría. El Poder Judicial entró en abierta confrontación con el gobierno, al ordenar la devolución de industrias requisadas o intervenidas por el Ejecutivo¹⁸⁵. Este muchas veces respondió a lo que consideraba como una intromisión indebida del Poder Judicial, no cumpliendo las sentencias de los tribunales. El 26 de mayo de 1973, la situación culminó con un oficio de la Corte Suprema al Presidente de la República, en el cual se planteaba la inminente quiebra de la juridicidad del país. Los términos del oficio provocaron una airada respuesta de Allende y la posterior réplica de la Corte Suprema, el día 25 de junio. El Presidente de la República ordenó devolver la réplica sin respuesta por considerarla “irrespetuosa”¹⁸⁶.

Como se desprende de lo expuesto, en la época se desencadenaron conflictos entre todos los poderes del Estado, por lo que la crisis institucional abarcó aspectos que trascendieron la confrontación entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

La extensión del conflicto a todos los niveles del Estado, muchas veces no se considera en los análisis que relevan el efecto del tipo de gobierno presidencial en la caída del régimen democrático.

- Las **Fuerzas Armadas** constituían el gran desconocido de la política chilena. En 1932, la llamada reacción civilista, producida al término de la dictadura del general Carlos Ibáñez, las había confinado a labores exclusivamente castrenses.

La posición de las Fuerzas Armadas en el período 1932-1970, había sido de clara subordinación al poder político, salvo puntuales excepciones. Ni siquiera el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército, perpetrado en octubre de 1970 por un grupo ultraderechista, hizo que las instituciones armadas alteraran su invariable conducta apolítica, practicada por casi cuarenta años.

¹⁸³ Ibid. pp. 220.

¹⁸⁴ Entrevista a Mónica Madariaga, abogada de Contraloría en esa época. Revista Análisis N° 120. Santiago de Chile, 1985. Pp. 16 – 17.

¹⁸⁵ Arriagada, Genaro. De la vía chilena a la vía insurreccional. Op cit. pp. 251.

¹⁸⁶ Ibid. pp. 254 – 255.

Esta situación hizo posible que un militante de un partido marxista-leninista pudiera llegar a la Presidencia de la República, producto de la mayoría obtenida en el Congreso Pleno, sin que se produjeran ni siquiera presiones militares o intentos de vetos de las Fuerzas Armadas para impedir su elección. De hecho, la ultra derecha consideró como un apoyo implícito a Salvador Allende la llamada doctrina Schneider, sostenida por el Ejército chileno.

La no intervención castrense en la política chilena sufrió un brusco cambio cuando el 3 de noviembre de 1972, a fin de resolver un grave conflicto político provocado por el paro de octubre, el Presidente Allende incorporó a su gabinete a tres uniformados. Uno de ellos era el Comandante en Jefe del Ejército, general Carlos Prats, quien fue nombrado ministro del Interior. Este renunció a dicho cargo el día 27 de marzo de 1973. Pese a que la inclusión de militares en el gabinete fue presentada como una prueba de la intención gubernamental de resolver los conflictos gremiales y de garantizar la honestidad de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en los hechos, la presencia militar aceleró la politización castrense, dado que los uniformados, y en especial el Ejército, quedaron al centro del conflicto político civil. Desde casi todos los sectores políticos se hicieron fuertes críticas a los ministros militares mientras desempeñaban sus cargos¹⁸⁷.

Como es obvio, la participación militar en el gabinete del Presidente Allende, también generó tensiones al interior de las ramas, pues era débil el argumento de que los generales formaban parte de él en calidad individual y sin que su presencia significara responsabilidad de las instituciones armadas en el gobierno.

Lo anterior, se agravó con el gabinete formado el 9 de agosto de 1973, ya que entonces los ministros militares fueron los Comandantes en Jefe de las tres ramas de la Defensa, más el Director General de Carabineros.

En el período hubo otros factores y situaciones que también fomentaron la politización castrense. La presencia creciente de grupos paramilitares vinculados a los partidos políticos de izquierda - particularmente el llamado poder popular, expresado en los cordones industriales y en los consejos campesinos, que hicieron ostentosa publicidad de un presunto poder de fuego como respuesta al tanquetazo del 29 de junio-, llevó a muchos miembros de las Fuerzas Armadas a ver amenazado el monopolio de la fuerza que les correspondía como instituciones del Estado. En este sentido, especialmente

¹⁸⁷ Vial, Gonzalo. Decadencia, consensos y unidad nacional. Op cit. pp. 142.

poco feliz fue la reacción presidencial a la insubordinación de junio, al señalar que el pueblo tendría armas.

Este hecho, sumado al ejercicio de las atribuciones que les confería la ley de control de armas, hizo enfrentarse en forma cada vez más fuerte a las Fuerzas Armadas con sectores políticos vinculados a la izquierda. La situación culminó con las peticiones de desafuero hechas por la Armada a importantes parlamentarios y dirigentes, entre ellos Carlos Altamirano, acusados de intentar subvertir a la suboficialidad de la Marina.

Como se ve, la prescindencia castrense en política, que se extendió por más de cuatro décadas en la historia de Chile, fue crecientemente alterada durante el último año del gobierno de Allende, y en sus postrimerías las Fuerzas Armadas se encontraban tanto o más comprometidas en el conflicto político que las restantes instituciones fundamentales de la República.

f) La violencia política y el desquiciamiento de la convivencia democrática

La ausencia de grados significativos de violencia es una condición básica para la estabilidad democrática, pues el orden civil es el primer factor que denuncia la ausencia o el bajo grado de sentimientos de legitimidad. Por orden civil se entiende la ausencia del recurso no regulado y colectivo a la violencia, o a actos que amenacen con ella, o en que haya una alta probabilidad de violencia directa contra objetivos públicos o privados¹⁸⁸. La memoria colectiva del pueblo chileno, cualquiera sea su posición ideológica, recuerda los años anteriores al golpe de Estado como un escenario de confrontación, enfrentamiento, tumultos y conspiraciones. Incluso, los adherentes al régimen militar llegan a hablar de un estado de guerra.

Es efectivo que a principios de la década del setenta el proceso político chileno estuvo marcado por innumerables tumultos: desórdenes bastante espontáneos y desorganizados, con amplia participación popular; masivas manifestaciones políticas pro o antigubernamentales; huelgas generales políticas; motines violentos que culminaban en enfrentamientos con la policía y breves choques entre grupos adversarios. Más aun, las conspiraciones o luchas bien organizadas con participación limitada, se presentaron en esa época bajo la forma de asesinatos políticos, insurrección contra las autoridades por parte de grupos de militares, terrorismo en pequeña escala e intentos de golpe de Estado. Dos citas ahorrarán mayores comentarios.

¹⁸⁸ Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Op cit. pp. 196.

Primero, Carlos Altamirano recuerda el terrorismo sistemático, achacándolo fundamentalmente a los adversarios del gobierno de la UP, que entre el 23 de julio y el 5 de septiembre de 1973 había perpetrado mil quince atentados, 24 al día, con un saldo de más de 10 muertos y 117 heridos, fuera de los enormes daños económicos. Señala que tal virulencia opositora habría justificado la política del PS y su lema de avanzar sin transar¹⁸⁹.

Segundo, el general Carlos Prats, ministro del Interior, denunció que por hechos vinculados con la campaña parlamentaria, entre el 6 y el 31 de enero de 1973, fueron detenidas 449 personas, 15 de ellas por portar armas; se produjeron treinta atentados contra personeros y sedes políticas; fueron asesinadas tres personas y 50 quedaron lesionadas¹⁹⁰. Fue en este contexto que los chilenos determinaron, por última vez en 17 años, los destinos de su país, eligiendo diputados y senadores.

Este clima de violencia debe ponderarse en el marco histórico-cultural en que se desarrolló. Por ello, tomando en cuenta nuestra tradición política lejana a la violencia y al extremismo, la crisis que vivía la democracia era extremadamente grave. El Chile de mediados de los años sesenta aún se preciaba de que sus Presidentes de la República volvían caminando a sus casas y que los transeúntes podían pasar por el medio de La Moneda para acortar camino.

En síntesis, la tolerancia y el pluralismo socavados hasta sus cimientos; los principales partidos políticos adhiriendo a ideologías antisistema democrático o exhibiendo comportamientos desleales o semileales con este régimen; una prensa escrita particularmente virulenta en los ataques y las descalificaciones, erosionando el derecho al mando de las autoridades e, inevitablemente, la legitimidad democrática; los principales líderes carismáticos enfrentados; prácticamente un solo actor relevante ejerciendo un impulso centrípeto: la Iglesia Católica; el Ejecutivo y el Congreso Nacional opuestos frontalmente entre sí; los poderes neutrales en el centro de la polémica; la descalificación y el enfrentamiento político como pautas mayoritarias de conducta; las Fuerzas Armadas deliberando y actuando políticamente; la violencia desenvolviéndose al punto de convertirse en lo normal, fueron configurando un cuadro de destrucción casi total de la legitimidad difusa de la democracia chilena.

Cómo se ve, la pregunta no es ¿por qué se derrumbó el régimen político?, sino, ¿cómo es posible que haya durado tanto? La respuesta está, creemos, en la tradición democrática chilena.

¹⁸⁹ Politzer, Patricia. Carlos Altamirano. Op cit. pp. 116.

¹⁹⁰ Prats, Carlos. Memorias de un soldado. Editorial Pehuén. Santiago de Chile, 1985. Pp. 359 – 360.

Es posible sostener que el Presidente Allende no habría gobernado el país durante casi tres años, y ni siquiera habría llegado al poder, si en Chile no hubiese existido una fuerte tradición de las instituciones democráticas. Sustentamos esta afirmación en lo siguiente:

- Aunque el grueso de la coalición que conformaba la Unidad Popular estaba constituida por partidos políticos que adherían al marxismo-leninismo, y a la precariedad de la mayoría relativa conseguida por Allende en las elecciones de 1970, éste fue elegido por la mayoría del Congreso Nacional. De ese modo se respetó la tradición constitucional chilena de reconocer el triunfo de la primera mayoría relativa.

Resulta extremadamente significativo que las fuerzas derechistas concurrieran al Congreso Pleno para apoyar con su voto al candidato Alessandri a sabiendas que el triunfo de Allende en el Congreso estaba asegurado. Obviamente, con lo anterior la derecha legitimaba expresamente los canales normales de decisión institucional. Cabe destacar el gesto del propio Jorge Alessandri, al reconocer en aquellos difíciles momentos, en carta pública, el carácter de demócrata de Salvador Allende.

- Por su parte las Fuerzas Armadas se subordinaron a la decisión del Congreso. Aun antes de la elección de Allende por aquel órgano, señalaron que respetarían la decisión de la mayoría parlamentaria. Ello fue cumplido incluso a pesar del asesinato de su Comandante en Jefe.
- Está absolutamente acreditada la injerencia del gobierno norteamericano de Richard Nixon en orden a impedir la llegada al poder de Allende, lo que supuso introducir en Chile armas y millones de dólares. Nuestra democracia soportó estas presiones y los líderes políticos estuvieron prontos a cumplir con su deber constitucional, más allá de sus legítimos temores.

En perspectiva, es realmente notable que las Fuerzas Armadas no tuvieran en el período 1970-1973 un papel político más activo, considerando la gravedad de la crisis política y económica del país. La línea constitucionalista al interior del Ejército fue capaz, incluso en junio de 1973, de aplastar la insurrección de un regimiento y, en esta misma rama de las FF.AA., los generales que se oponían al golpe de Estado recién perdieron poder en agosto de 1973.

- Cabe destacar, por último, que inmediatamente de producido el golpe de Estado, el nuevo régimen apeló, como una manera de conseguir legitimidad, a la necesidad de restaurar la institucionalidad quebrantada.

La tradición democrática chilena significó un vital sustento a la persistencia estable del régimen político. Empero, la erosión absoluta de la segunda fuente de la legitimidad difusa, sumada, como veremos inmediatamente, a la destrucción de la legitimidad específica, pudieron más.

2. La legitimidad específica de la democracia chilena

Como ya lo señalamos, la legitimidad específica es un conjunto de actitudes de adhesión al régimen y a las autoridades, debido a la satisfacción de determinadas demandas por medio de ciertos actos del gobierno. Ella depende de la relación entre el nivel de las necesidades satisfechas y el nivel de las necesidades existentes. Estas son colectivas y de naturaleza material y/o simbólica.

Por otra parte, el nivel de necesidades satisfechas por el régimen político depende del funcionamiento de los mecanismos de regulación y reducción de las demandas (o necesidades expresadas); de la diferenciación y especialización de los canales de transmisión de las demandas y de la eficacia decisoria¹⁹¹.

Sostener que la legitimidad específica de la democracia chilena en los años setenta era baja, no es difícil de probar. Por lo pronto, la sociedad de un país subdesarrollado como Chile está frecuentemente marcada por la diferencia entre la creciente conciencia popular en torno a sus necesidades, acicateadas por la movilización social, la demanda de participación política y la baja capacidad de respuesta a tales necesidades, debido a lo precario del desarrollo socioeconómico.

Puntualmente, pretendemos demostrar el bajo nivel de satisfacción de las necesidades de la población en el período. Ello afectó particularmente a las clases medias chilenas, soporte fundamental de nuestra democracia. Con ese objetivo analizaremos los siguientes aspectos:

- La creciente participación política;
- la crisis de la función intermediadora de los partidos políticos;
- la baja satisfacción de las demandas materiales de las clases medias, debido a la profundidad de la crisis económica;
- la baja satisfacción de las demandas simbólicas de las clases medias, producto de la violencia política y del cuestionamiento del orden civil.

¹⁹¹ Morlino. Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Op cit. pp. 183 – 184.

2.1 La creciente participación política y el aumento de las demandas

Alrededor de 1960 se hizo evidente que importantes sectores del país se encontraban excluidos de la democracia y del desarrollo. De ahí que, con la llegada al poder de la Democracia Cristiana, se iniciara lo que se conoció como "Promoción Popular", irrumpiendo así dos nuevos actores sociales: los campesinos y los pobladores. Estos intentos de inclusión social se efectuaron en un contexto político social marcado por un significativo aumento de la base electoral de la democracia chilena a partir de los años cincuenta. El siguiente cuadro muestra el curso seguido por el incremento de la ciudadanía en el sistema político nacional.

CUADRO N° 5: INSCRITOS Y VOTANTES, 1862-1970

AÑO	INSCRITOS N° ABSOLUTO	% SOBRE POBLACION TOTAL	VOTANTES (* N° ABSOLUTO)	% SOBRE POBLACION TOTAL
1862	18.183	1,0		
1883	22.261	1,3		
1870	43.188	2,2	30.632	1,6
1871	43.379	2,2	20.294	1,1
1873	48.047	2,4	25.981	1,2
1876	106.194	5,1	80.345	3,8
1879	148.737	6,9	104.041	4,8
1882	111.036	4,9	97.060	4,4
1885	122.583	4,6	78.911	3,2
1888	134.119	5,3	89.977	3,6
1912	593.234	17,5	290.234	8,6
1915	184.307	5,4	149.813	4,2
1918	341.872	9,6	180.664	5,0
1920	370.314	9,9	166.917	4,4
1921	380.000	9,9	197.267	5,1
1925	302.142	7,4	260.278	6,4
1927	302.142	7,2	223.741	5,3
1931	388.959	8,8	284.949	6,4
1932	429.772	9,5	342.990	7,6
1937	475.354	9,8	412.230	8,5
1938	503.871	10,3	441.441	9,0

1941	575.625	11,2	450.248	8,7
1942	581.486	11,1	464.669	8,9
1943	661.495	11,6	449.980	8,1
1946	631.527	11,2	477.793	8,5
1949	591.994	9,1	464.872	7,8
1952	1.105.029	17,6	964.131	15,2
1953	1.100.027	17,1	779.174	12,1
1957	1.284.159	8,0	878.229	12,3
1958	1.497.902	20,5	1.235.552	16,9
1961	1.858.980	23,6	1.339.896	17,0
1964	2.915.121	34,8	2.512.147	29,0
1965	2.920.615	34,1	2.282.443	26,6
1969	3.244.892	33,9	2.307.512	24,1
1970	3.539.747	36,2	2.923.294	30,0

* Incluye total de votos emitidos válidamente en favor de los distintos candidatos.

Fuente: Boron, Atilio, La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: El caso de Chile. Estudio ELACP N° 24. Santiago de Chile, 1971. Cuadro N° 3.

Obviamente la organización y movilización de estos nuevos actores sociales, dotados de voto desde la década de los cincuenta, significarían una enorme presión sobre el sistema político chileno.

Algunos han resaltado que los partidos políticos jugaron un papel vital en este proceso¹⁹². Como, ciertamente, fueron sus militantes, e incluso los funcionarios públicos, quienes gatillaron en buena medida la incorporación política, se ha sostenido que jamás hubo una explosión de participación ni desborde del sistema político. Nuestra opinión es que el proceso superó a sus promotores y significó un ostensible aumento del nivel de las necesidades expresadas. Ellas recayeron sobre el Estado, que controlaba más del 60% de la economía nacional.

Un aumento de las necesidades percibidas y expresadas por la población, debió haberse acompañado de un mejor funcionamiento de las instituciones llamadas a regularlas y de una mayor eficacia económica y simbólica del sistema. Un estudio pionero de Samuel Huntington demostró el

¹⁹² Chaparro, Patricio. Los actores sociales y políticos y el quiebre del sistema político democrático chileno. En: Estudios Sociales N° 25. CPU. Santiago de Chile. Pp. 36.

enorme desafío que significa para la institucionalización de un sistema político la irrupción de nuevas fuerzas sociales y la creciente interacción entre ellas¹⁹³.

2.2 La crisis de la función intermediadora de los partidos políticos

Con excepción del período 1927-1931, en Chile no existieron proyectos significativos que promovieran una intermediación de intereses de tipo corporativo. La experiencia populista impulsada por Ibáñez al amparo de un régimen autoritario, fue bruscamente abortada por los efectos que tuvo en Chile la gran depresión de 1929. Ya en 1932 emergió un nuevo sistema de partidos, capaz de desempeñar una función de representación eficiente. Este fue desafiado fuertemente en 1952 por el llamado “terremoto Ibañista”, pero, como vimos, finalmente le sobrevivió con éxito.

De hecho, hasta fines de los sesenta, los partidos políticos chilenos demostraron ser relativamente exitosos para canalizar a los sectores sociales más relevantes de la sociedad chilena¹⁹⁴.

Sin embargo, tal capacidad se perdió progresivamente. El frontal desencuentro entre la dirigencia política que se produjo bajo el gobierno de la UP no era un hecho aislado; él se veía reflejado y amplificado en la base social. El propio Patricio Aylwin, presidente del PDC durante 1973, expresó: “son nuestros camaradas más modestos, los obreros, los campesinos, las mujeres pobladoras, nuestros militantes juveniles quienes más sufren la prepotencia, el sectarismo, la persecución, el odio y la violencia por ciertos sectores del oficialismo. Y son ellos, por lo mismo, quienes nos piden mayor dureza”.

La izquierda y el gobierno también fueron sobrepasados por los sectores sociales. La aceleración para constituir el área de propiedad social a través de vías de hecho, es prueba de ello. El propio Partido Socialista se sintió cuestionado por los cordones industriales, comandos comunales, consejos campesinos y comités de vigilancia de la producción, deseosos de protagonismo y dispuestos al enfrentamiento. Carlos Altamirano se quejaría de esta izquierda siempre dispuesta a estar a la izquierda de la izquierda¹⁹⁵.

Por último, la irrupción política de los gremios de transportistas y comerciantes, colegios profesionales y otras organizaciones de base, presionaron con inusual fuerza a las directivas del PN y del PDC, estimulando los procesos de radicalización.

¹⁹³ Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio. Paidós. Buenos Aires. 1972, Capítulo I.

¹⁹⁴ Chaparro, Patricio. Los actores sociales y políticos en el quiebre del sistema político democrático chileno. Op. cit 36 y ss.

¹⁹⁵ Ver: Altamirano, Carlos. Dialéctica de una derrota. Editorial Siglo XX. México. 1977. Pp. 120. y Politzer, Patricia. Altamirano. Op cit. pp. 66 y 71.

Como se ve, la movilización de masas y el desarrollo de los grupos de presión cuestionaron la estructura de representación del sistema político chileno. El proceso de radicalización del conflicto político y social que experimentaba la política nacional, redundó en un proceso de politización de toda la sociedad. Las fuerzas sociales desbordaron los marcos tradicionales de la acción política y de la intermediación partidista. Se produjo una explosión de desorden y de movilización, generándose conflictos horizontales, entre clases sociales y grupos políticos, así como conflictos verticales, entre la base social y la clase dirigente¹⁹⁶.

En suma, el aumento de la participación política -expresada en la mayor organización social y expansión electoral- no fue acompañada del indispensable mejor funcionamiento de los canales de expresión y regulación de las demandas políticas y sociales. Por el contrario, al ser sobrepasados los partidos políticos, disminuyó aún más la capacidad de control del sistema político. Es así como el nivel de satisfacción de las necesidades, ahora mayores, disminuyó.

2.3 La baja satisfacción de las demandas materiales de las clases medias

El modelo de industrialización sustituya de importaciones, hegemónico en el período democrático chileno, significó que el producto *per cápita* creciera, entre 1932 y 1970, en alrededor del 2,5% anual. Junto a esto se registró una creciente incorporación de los sectores marginados y una mejoría en su calidad de vida. Lo anterior se expresó en una baja del nivel de analfabetismo y en el mejoramiento de los índices de salud, mortalidad y promedio de vida¹⁹⁷.

Sin embargo, la clase política e intelectual de la época, entendía que el crecimiento económico y el desarrollo social obtenido eran insuficientes. Aníbal Pinto consideraba la historia económica de Chile como “un caso de desarrollo frustrado”; Jorge Ahumada proponía el desarrollo “en vez de la miseria”.

Como es obvio, el logro de una mayor igualdad socioeconómica, bajo la presión de emergentes sectores sociales, era un desafío muy difícil para todo gobierno democrático. Como lo ha demostrado Arturo Valenzuela, si bien la economía chilena que dejó el gobierno demócratacristiano era superior a la de los años cincuenta¹⁹⁸, lo cierto es que el manejo de las crecientes expectativas sociales, acicateadas por

¹⁹⁶ Garretón, Manuel Antonio. El proceso político chileno. Op cit. Capítulo I y II.

¹⁹⁷ Gazmuri, Cristián. Algunos antecedentes sobre la gestación de la crisis chilena de 1970-1973. Op cit.

¹⁹⁸ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 84-88.

el propio discurso y programa de la Unidad Popular, constituían un grave problema para el gobierno. Además, desde un ángulo politológico, el problema clave es el de las expectativas de los grupos sociales, como lo destaca Albert Hirschman a propósito del llamado efecto túnel¹⁹⁹.

Aunque el contexto no era favorable, sin duda tuvieron mayor incidencia factores de coyuntura en el desencadenamiento de la crisis económica, pues en el diseño e implementación de la política económica de la Unidad Popular se cometieron múltiples errores. El de mayor impacto sobre los actores sociales y políticos fue el aumento descontrolado del gasto fiscal y de la emisión de dinero, lo que generó una inflación altísima. Es así como en julio de 1972 el índice de precios se había elevado bruscamente a un 45,9% y al final de ese año alcanzó el 163,4%. Pese a que las reservas del país, a fines de 1970 alcanzaban los US\$ 343,4 millones, en diciembre de 1972 existía un déficit de US\$ 288,7 millones en la balanza comercial.

En el curso del año 1973, el panorama de la economía empeoró progresivamente. El mercado negro, la inflación y la escasez crearon una situación explosiva entre la población, particularmente en las clases media y alta. El cuadro N° 6 demuestra la magnitud del impacto de la crisis económica.

¹⁹⁹ Hirschman, Albert. De la economía a la política y más allá. Fondo de Cultura Económica. México, 1984. pp. 69-81.

Cuadro N° 6

Respuestas a la pregunta:

“En su opinión, comprar ahora los productos esenciales para el hogar, ¿es fácil o difícil?”

Grupo socioeconómico				
	Alto	Medio	Bajo	Total
	%	%	%	%
Fácil	1	7	75	47
Difícil	99	77	19	48
Ni fácil ni difícil	0	6	6	5

Fuente: Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 163.

De esta forma, la percepción del grado de necesidades materiales satisfechas era crecientemente negativa, particularmente para las clases medias. Como producto de ello, la legitimidad específica de nuestra democracia disminuyó fuertemente.

2.4 Las clases medias y la Unidad Popular: las necesidades simbólicas no satisfechas

Nos preocupa centralmente la legitimidad específica que tenía la democracia de 1973 entre las clases medias. La razón es obvia: este estrato social constituía el soporte central del sistema político que surgió a principios de los años 30: el Estado mesocrático. Su importancia no había disminuido a septiembre de 1973, a pesar de la irrupción de los obreros organizados, de los campesinos y de los marginales urbanos, y su influencia era central, tanto por significación política²⁰⁰, como por capacidad de organización y movilización potencial y efectiva²⁰¹.

²⁰⁰ Sobre la importancia de las clases medias en Chile en 1970, ver: Altamirano, Carlos. Dialéctica de una derrota. Op cit. pp. 74.

²⁰¹ Bitar, Sergio. Transición, socialismo y democracia, la experiencia chilena. Op cit. Para el detalle de las fuerzas de las organizaciones, ver página 297. Para las agrupaciones de comerciantes y transportistas, ver página 166. Para los efectos del análisis habría que agregar a la FESES y otras organizaciones de estudiantes secundarios opositoras a la UP.

Por lo dicho, en el papel, la Unidad Popular estaba absolutamente consciente de la importancia decisiva de ganar a los sectores medios. Su estrategia era aislar a los que consideraba enemigos fundamentales de la revolución: el capital imperialista extranjero, la burguesía monopólica y el latifundio. Sin embargo, cometió el grueso error de creer que la alianza con los sectores medios era sólo un problema de redistribución y aumento de sus ingresos. Descuidó así factores ideológicos y emocionales que demostraron tener gran importancia. Esto explica, por ejemplo, que los comerciantes, ampliamente favorecidos por las ganancias derivadas del aumento del consumo, fueran virulentos opositores del gobierno.

Para Manuel Antonio Garretón, la búsqueda de la seguridad y estabilidad personales, la ideología de la movilidad social individual y el horror al descenso, la ideología de la estabilidad y el orden social²⁰², son algunos de los elementos centrales que unen a los sectores medios. Al descuidar estos aspectos, la Unidad Popular se fue distanciando cada vez más de ellos y radicalizándolos política e ideológicamente en contra del gobierno.

Para los sectores medios, la coalición gobernante significaba una seria amenaza por los siguientes motivos²⁰³:

- La estrategia de reformas económicas del gobierno que, teóricamente, garantizaba sus derechos a los pequeños y medianos empresarios, fue desbordada por las tomas y ocupaciones de hecho, muchas veces estimuladas por grupos de ultra izquierda e, incluso, por funcionarios gubernamentales. Ello provocó que ningún sector empresarial sintiera seguras sus pertenencias y propiedades.
- Los sectores medios vinculados o dependientes de la economía capitalista, veían en el discurso y en la creciente acción de la izquierda una amenaza global a la propiedad privada.
- La izquierda imprimió un estilo político confrontacional y extraparlamentario, que cuestionaba los procedimientos moderados e institucionales promovidos por las capas medias. Particularmente, el rechazo a entenderse con la Democracia Cristiana, representante significativa de estos sectores, constituyó un factor decisivo en su distanciamiento del gobierno.

²⁰² Garretón, Manuel Antonio. El proceso político chileno. Op cit. pp. 47.

²⁰³ Ibid. Pp. 47-50.

- El discurso obrerista, altamente ideologizado y amenazante, aumentaba el sentimiento de inseguridad y desconfianza de estos sectores sociales.
- Por último, el clima de desorden y violencia política, que mayoritariamente era atribuido al gobierno²⁰⁴, constituía un grueso factor de rechazo a la Unidad Popular.

Se sumaba a este cuadro que todas sus facetas eran amplificadas y estimuladas por la prensa de oposición, lo que aumentaba aún más el nocivo efecto de deslegitimación de las autoridades y, a mediano plazo, del régimen político.

Tres hechos centrales permiten dar cuenta cabal de los errores de la Unidad Popular con las clases medias y la progresiva radicalización ideológica y política de estas últimas.

- La marcha de las cacerolas

En noviembre de 1971, para reclamar contra el desabastecimiento, se produjo en Santiago una multitudinaria marcha de mujeres de clase media y alta que protestaban contra el gobierno. Dicha movilización, generada desde la base, sin el apoyo inicial de los partidos políticos²⁰⁵, provocó un violento enfrentamiento en las calles, una acusación constitucional y la primera destitución de un ministro de Estado. Arturo Valenzuela señala que la manifestación de las mujeres generó una salida creciente de la política a las calles, iniciándose una serie de marchas y contramarchas, de movilizaciones y contramovilizaciones, con un obvio efecto desestabilizador sobre las instituciones políticas democráticas²⁰⁶.

- El paro de octubre de 1972

Entre agosto y septiembre de 1972 se produjeron huelgas de camioneros y comerciantes, quienes señalaban que sus intereses económicos vitales eran amenazados por los intentos del gobierno de racionar la distribución de alimentos y de regular el transporte terrestre. El 7 de octubre de aquel año, el paro de los camioneros adquirió carácter nacional, provocando que el gobierno decretara Estado de Emergencia. En

²⁰⁴ Ver: Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 189.

²⁰⁵ Arriagada, Genaro. De la vía chilena a la vía insurreccional. Op cit. pp. 166 – 167.

²⁰⁶ Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. Op cit. pp. 213 – 214.

los días siguientes se sumaron a la huelga los gremios de autobuseros, taxistas, distribuidores de combustibles, comerciantes, pequeños industriales y la Federación de Estudiantes Secundarios (FESES). Más tarde solidarizaron los colegios profesionales.

Esta huelga provocó una profunda crisis económica, social y política -cuatro ministros de la Unidad Popular fueron acusados constitucionalmente- y la agudización de la violencia. Ello culminó con el ingreso al gobierno de los miembros de las Fuerzas Armadas, y, aunque la situación finalmente se superó, el paro de octubre marcó un peligroso hito en la política chilena: el reemplazo de la movilización dirigida y manipulada por los partidos políticos, por una movilización directa, generada por los grandes y pequeños empresarios, cuyo objetivo era defender sus intereses en el sistema²⁰⁷. El accionar de los gremios empresariales fomentó el endurecimiento de la posición opositora DC, orientada a competir con el Partido Nacional por el apoyo de los grupos medios.

Finalmente, Valenzuela destaca que fue la contramovilización de las capas medias, en respuesta a intereses materiales y simbólicos que se percibían amenazados, la que engendró la movilización autónoma y significativa de grupos obreros hasta ese momento bastante inactivos²⁰⁸, sin que por ello los sectores movilizados se constituyeran en una mayoría de la clase obrera.

■ La ENU y la movilización secundaria

Con posterioridad a las elecciones parlamentarias de marzo, y luego de la renuncia del gabinete con presencia militar, se filtró a la opinión pública la existencia de un proyecto del gobierno para reformar la educación básica y media. Su conocimiento provocó airadas reacciones de las fuerzas políticas opositoras y una ola de manifestaciones y huelgas de los estudiantes secundarios en todo el país. La movilización juvenil culminó en violentos y multitudinarios enfrentamientos callejeros. La jerarquía de la Iglesia Católica y los altos mandos de las Fuerzas Armadas manifestaron su rechazo a la iniciativa. Lo anterior, percibido por Allende como gravísimo, llevó al retiro del proyecto ENU.

Estos tres hechos políticos, sumados a múltiples huelgas, manifestaciones y paros de sectores representativos de las capas medias, que tuvieron lugar entre agosto y septiembre de 1973, conformaron un cuadro desolador para la Unidad Popular.

²⁰⁷ Ibid. pp. 213.

²⁰⁸ Ibid. pp. 213 – 214.

Todo lo anterior permite reputar como correcta la afirmación de Arturo Valenzuela quien, en relación a las características de la movilización de masas del período, destaca que ella fue más el resultado de las contramovilizaciónes frente a amenazas percibidas, que una excesiva manifestación de sectores que demandaban sus reivindicaciones²⁰⁹.

Sin embargo, habría que agregar que las características de la movilización durante los dos últimos años del gobierno de Allende, no contradicen lo expuesto en lo relativo al proceso general de incorporación de sectores sociales marginados en las décadas de los '50 y '60, ni a las características tardías que presenta la ampliación de la ciudadanía en la democracia chilena.

En síntesis, la legitimidad específica del sistema político nacional se deterioró, en el período 1970-1973, fundamentalmente entre los grupos medios. Sin perjuicio de ello, también hubo manifestaciones de sectores proletarios, subproletarios, campesinos y estudiantiles, fuertemente movilizados, que apoyaban al gobierno de la Unidad Popular tanto por razones ideológicas como materiales.

III. La crisis de legitimidad del régimen político democrático en 1973

Lo expuesto permite concluir, a manera de síntesis, que la crisis de legitimidad de la democracia chilena a septiembre de 1973, era categórica, si se analiza la erosión de las fuentes de la legitimidad difusa. Ello se expresa en los siguientes puntos:

- Cuestionamiento global de la tolerancia y del pluralismo, por los intentos de la izquierda de aplicar aceleradamente un proyecto político-ideológico, que fue visto como excluyente por la derecha y la Democracia Cristiana.
- Existencia de un sistema de partidos políticos formado casi completamente por movimientos que promueven ideologías antisistema, o desarrollan comportamientos semileales o desleales con el régimen democrático. Lo dicho respecto del PS, el PC, el PN y el PDC, se aplica superlativamente a movimientos como el MIR, el MAPU, Patria y Libertad e Izquierda Cristiana. El segundo indicador de ilegitimidad de un régimen político está ampliamente verificado en el caso chileno.

²⁰⁹ Ibid. pp. 215.

- Existencia de liderazgos carismáticos -Salvador Allende y Eduardo Frei- absolutamente enfrentados el uno con el otro y, por tanto, objetivamente disfuncionales a la democracia. Este hecho debe ser ponderado no sólo por la influencia decisiva que tenían ambos dirigentes en sus respectivos partidos y en la opinión pública. Además, en 1973 ambos encabezaban los principales poderes democráticos del Estado.
- Desempeño de un papel deslegitimador por parte de los medios de comunicación social, particularmente de la prensa escrita, que amplificaba e incentivaba las conductas de radicalización y polarización.
- Presencia de una crisis institucional, producto de la politización de los poderes neutrales y del enfrentamiento Ejecutivo/Congreso; Ejecutivo/Contraloría y Ejecutivo/Poder Judicial.
- Situación de violencia desatada, que configura plenamente el primer indicador de ilegitimidad del régimen democrático: el cuestionamiento del orden civil.

La legitimidad específica de la democracia chilena en los '70, por su parte, experimentó crecientes desafíos producto de las siguientes circunstancias:

- Aumento de las demandas políticas, es decir de las necesidades sociales expresadas, derivadas del crecimiento de la base electoral de la democracia, del fortalecimiento de la organización social y de la incorporación de los sectores marginados (particularmente campesinado y pobladores). Ellos se expresaron con fuerza particular en el período, aunque fueron la culminación de procesos anteriores.
- Pérdida de capacidad regulatoria del sistema político chileno, debido a la crisis institucional y al debilitamiento de la representación de los partidos políticos desbordados por los gremios, las organizaciones sociales y populares y por la radicalización política.
- Resultados catastróficos de la política económica, lo cual impactó negativamente en la satisfacción real y en la percepción del nivel de satisfacción de las necesidades socio-económicas de la población. Ello influyó fundamentalmente en las clases medias y en los estratos altos.

- Aumento del sentimiento de inseguridad ciudadana, creciente miedo a la pérdida de la integridad física, producto de la violencia desatada, temor a perder súbitamente la propiedad privada, rechazo al desabastecimiento de artículos de primera necesidad, al colapso económico, al desorden social y a ideologías que se estimaban foráneas y contrarias a la idiosincracia de las clases medias chilenas. Ello incidió en la percepción ciudadana de que el régimen político poseía una bajísima capacidad de satisfacción de las demandas simbólicas.

En consecuencia, la democracia chilena vivía, a septiembre de 1973, una profunda y global crisis de legitimidad. Destacamos que en ella la gravitación de factores institucionales fue muy menor y relativa. Siguiendo el marco teórico que se ha utilizado, la legitimidad difusa tiene mínima vinculación con el funcionamiento de las instituciones, salvo en lo relativo a la tradición institucional. Un papel de mayor importancia ejercen el liderazgo, las ideologías y las doctrinas compartidas por los ciudadanos.

Por otra parte, la legitimidad específica se relaciona con factores institucionales. Pero, en su determinación parecieran ser más decisivos elementos como la capacidad mediadora de los partidos políticos, el desarrollo productivo, la capacidad distribuidora del sistema económico y el nivel de satisfacción de demandas inmateriales tan sentidas como la seguridad.

Terminamos el capítulo anterior señalando que el tipo de gobierno chileno disponía de instrumentos para resolver la crisis que arrastró al quiebre de la democracia. Indicamos que Salvador Allende, como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, tenía facultades suficientes para haber provocado el acuerdo con la Democracia Cristiana, superando las presiones en sentido contrario, y que el plebiscito era un mecanismo que permitía resolver el conflicto Ejecutivo-Congreso, en forma democrática. Sin embargo, dichas facultades y mecanismos jamás fueron utilizados. ¿Por qué? La respuesta parlamentarista -en orden a que no obligaban al Presidente-no convence. Si bien es cierto que el acuerdo con la Democracia Cristiana o la convocatoria a plebiscito no obligaban formalmente a Salvador Allende, ello era políticamente ineludible. Los mecanismos jurídicos e institucionales sólo enmarcan los procesos de decisión que adoptan los actores políticos.

Creemos que los mecanismos no fueron utilizados en forma funcional a la democracia, por dos factores.

El primero, es la evidente crisis de legitimidad del régimen político. Esta superó el umbral crítico, provocando el cambio de régimen y el tránsito de la democracia al autoritarismo. Pensamos que en las circunstancias chilenas los factores institucionales jugaron un papel marginal. Es muy discutible que otras instituciones y tipos de gobierno pudieran haber provocado un efecto distinto, alterando las conductas de los actores sociales y políticos y posibilitando afrontar la crisis con éxito.

Un régimen político enfrentado a una crisis de legitimidad profunda, difícilmente puede sobrevivir. Los tipos de gobierno parlamentario o semipresidencial no garantizan la supervivencia del régimen político ante un cuestionamiento generalizado a sus instituciones. Así lo prueban la quiebra democrática de Weimar; de la Segunda República Española; de Italia ante el fascismo; de Grecia en 1967, y de Portugal en la década del '20.

El segundo factor se vincula al liderazgo y al comportamiento de la élite política chilena. Robert Dahl sostiene que cuando la creencia en la legitimidad de las instituciones de la poliarquía no está arraigada en la población de un país, sería menos posible que ese país cuente con tal régimen. Es determinante, sobre todo, la firmeza con que los activistas políticos crean en la legitimidad de la democracia²¹⁰.

Las reflexiones del profesor norteamericano, reafirmadas en su última obra²¹¹, permiten relevar la importancia que tienen las opiniones y actitudes de las élites políticas. Si éstas adhieren a ideologías deslegitimantes del juego democrático y de sus procedimientos, tienen una actitud general de absoluta desconfianza hacia el adversario, postulan o ven la violencia como un recurso para solucionar los conflictos, sea a través de una revolución socialista o de un golpe de Estado militar transitorio, ciertamente la poliarquía comenzará a experimentar un serio riesgo. Ya en la década de los sesenta, Arend Lijphart demostró el papel clave de las élites en la estabilización de regímenes democráticos amenazados por la fragmentación social y la diversidad cultural.

Es indudable que la legitimidad y, finalmente, la permanencia de la democracia chilena requerían de una actitud diametralmente distinta a la que desarrolló la mayoría de la élite política nacional. El acuerdo Unidad Popular/Democracia Cristiana, la convocatoria a plebiscito, incluso el acercamiento entre Eduardo Frei y Salvador Allende, ciertamente hubiesen significado gruesos costos políticos para quienes

²¹⁰ Dahl, Robert. La poliarquía. Tecnos. Madrid. 1990. Capítulo VIII.

²¹¹ Dahl, Robert. La democracia y sus críticos. Paidós. Buenos Aires. 1992.

se hubieran atrevido a realizarlos. Pero, quizás, sólo esos pasos evitaban el autoritarismo. No haber tenido disposición a efectuarlos constituyó la ceguera histórica de la mayoría de la élite política del período.

En consecuencia, pensamos que es simplificar en extremo el proceso político chileno imputar las causas del quiebre de la democracia al tipo de gobierno presidencial o, más matizadamente, sostener que el presidencialismo contribuyó decisivamente a ese quiebre y que el parlamentarismo lo hubiese evitado. Afirmamos que en 1973, más allá de la excelencia y bondad de las instituciones políticas, sólo un cambio integral en las conductas de los actores, que permitiera superar la crisis de legitimidad del régimen político, pudo haber salvado a la democracia chilena. Era razonable exigir una mayor lucidez a los actores políticos de la época, pues ya habían surgido regímenes burocrático-autoritarios en Brasil y Uruguay²¹². Con comportamientos funcionales a la democracia, los mecanismos que otorgaba el tipo de gobierno presidencial hubiesen posibilitado la mantención del régimen político. De igual forma, en ausencia de una actitud cooperativa de los actores y del liderazgo político, difícilmente los mecanismos que ofrece el parlamentarismo hubiesen evitado la caída del régimen democrático.

Destacamos que en un importante trabajo sobre el centro político español en la transición a la democracia²¹³, Carlos Huneeus, citando al sociólogo Reinhard Bendix, alerta sobre el peligro de incurrir en la falacia del determinismo retrospectivo al analizar el cambio de régimen. Se caería en ella cuando el analista olvida que, en su oportunidad, los actores vieron el futuro compuesto de opciones encontradas entre las cuales tuvieron que escoger. Esas alternativas, obviamente, estaban enmarcadas por normas, estructuras y comportamientos individuales y colectivos que, configurando un contexto para ellas, no hacían, sin embargo, inevitable un desenlace por sobre otro.

Lo expuesto en el presente capítulo nos permite concluir que el quiebre democrático de 1973 derivó de una crisis de legitimidad democrática, incentivada por la ceguera del liderazgo político y no fue efecto del tipo de gobierno presidencial.

²¹² O'Donnell, Guillermo. *Modernización y autoritarismo*. Paidós. Buenos Aires. 1972. Pp. 123 y 128, *passim*.

²¹³ Huneeus, Carlos. *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España. Siglo XXI-CIS*. Madrid, 1985. pp.20.e67

CAPITULO TERCERO

LIBERALIZACIÓN, TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA Y CAMBIO DEL TIPO DE GOBIERNO

Gobierno Presidencial y Consolidación Democrática

Arend Lijphart expresó que, por regla general, en los países donde se vuelve a la democracia luego de una interrupción temporal, se observa una resistencia muy marcada a efectuar innovaciones fundamentales en los sistemas democráticos³⁹⁶. Más bien se tiende a restablecer la constitución democrática anterior, introduciéndole sólo cambios menores. Cuando la constitución antigua provoca una gran insatisfacción, se realizan modificaciones que apuntan sólo a remediar deficiencias específicas de los antiguos sistemas, sin emprender un completo análisis de lo que sería mejor para el país.

Lijphart condena este “conservantismo constitucional” y sugiere “un criterio más abierto y más amplio, una mayor voluntad de innovar e incluso de ser más audaces”³⁹⁷. En el mismo sentido se pronuncia Juan Linz, señalando la necesidad de aprender de la experiencia y, mirando hacia el futuro, estar dispuestos a realizar los cambios institucionales para lograr la estabilidad de la democracia³⁹⁸.

Los críticos al presidencialismo nacional, que ven en sus defectos una contundente línea explicativa del quiebre democrático chileno, sugirieron reiteradamente, desde mediados de los años ‘80³⁹⁹, un cambio radical del tipo de gobierno. Algunos plantearon como modelo el semi-presidencialismo francés⁴⁰⁰. Otros, propusieron derechamente la instauración de un régimen parlamentario de gobierno⁴⁰¹.

¹⁴⁸ Lijphart, Arend. Democratización y modelos alternativos de democracia. En: Revista Opciones N° 14. Santiago de Chile, 1998. pp. 30

³⁹⁷ Ibid. pp. 31.

³⁹⁸ Linz, Juan. Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo. En: Estudios Públicos N° 36. CEP. Santiago de Chile, 1989. pp. 49-51 y 66.

³⁹⁹ Arriagada, Genaro. El sistema político chileno. Una exploración de futuro. Colección Cieplan N° 15. Santiago de Chile, 1984.

⁴⁰⁰ Por ejemplo, Cumplido, Francisco. Análisis del presidencialismo chileno. En: Godoy, Oscar (Editor). Cambio de régimen político. Op cit. pp. 133-140.

⁴⁰¹ Larraín, Hernán. El parlamentarismo como desafío para Chile. En: Godoy, Oscar (Editor). Cambio de régimen político. Op cit. pp. 141 – 162.

Estos críticos al tipo de gobierno presidencial coincidían en que la oportunidad para plantear la temática e incluso, intentar realizar los cambios es, precisamente, durante la redemocratización. Así, a fines del régimen anterior, mientras concluía el autoritarismo, Arturo Valenzuela propuso que el Congreso generado en las elecciones de 1989 prorrogara el mandato del Presidente de la República electo, por cuatro años adicionales, con el fin de que pudiera efectuarse la transición hacia un gobierno parlamentario, entregando sus funciones a un Primer Ministro designado por el nuevo Parlamento elegido en 1993, y manteniendo las facultades de Jefe de Estado por un nuevo período⁴⁰².

Este planteamiento, de origen más bien intelectual, tuvo sin embargo expresión concreta, dado que tres secretarios generales de los más importantes partidos políticos chilenos apoyaron el establecimiento en Chile de un tipo de gobierno semipresidencial⁴⁰³. Aún más, fue acuerdo de la Cámara de Diputados, recién establecido el Parlamento, constituir una Comisión especial de estudio del Régimen Político. Producto de su trabajo surgió el documento “Consideraciones sobre el cambio de régimen político chileno”⁴⁰⁴.

La misma discusión politológica y política se desarrolló en su momento en los países del Cono Sur, que transitaban del autoritarismo a la democracia durante los años ochenta⁴⁰⁵.

La idea subyacente en todos estos análisis y proposiciones, era que, el tipo de gobierno presidencial constituye un obstáculo a la estabilidad de la democracia y que el momento propicio para su reemplazo es la redemocratización.

El presente capítulo pretende discutir las ideas anteriores. Para ello, se plantea como hipótesis de trabajo que el tipo de gobierno presidencial puede ser un elemento funcional a la instauración y consolidación democrática. Ello en sistemas políticos en proceso de redemocratización que tienen como obstáculos principales para su éxito, la legitimación democrática y la subordinación de las Fuerzas

⁴⁰² Ver: Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile. Proposición para un gobierno parlamentario. En: Godoy, Oscar (Editor). Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria. Op cit. pp. 190.

⁴⁰³ Nos referimos a los dirigentes Andrés Allamand, Gutemberg Martínez y Jorge Schaulsohn. Estos dos últimos, secretarios de la DC y del PPD respectivamente realizaron, además, un llamado público para que las reformas al tipo de gobierno se hicieran durante el primer período democrático. Ver: El Mercurio del 3 de noviembre de 1990, Cuerpo A. pp. 3. Los dirigentes Allamand y Martínez, mientras eran, presidentes de sus respectivos partidos reiteraron la necesidad de las reformas al presidencialismo. Ver: El Mercurio, 17 de julio de 1993, cuerpo C. pp. 5. El propio Presidente de la República llamó, más cautamente, a un debate nacional sobre el punto. Ver: El Mercurio, 24 de octubre de 1990, cuerpo C. pp. 1 y 4.

⁴⁰⁴ El informe está publicado en la Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Volumen XIV Nos 1 y 2, correspondiente al año 1992.

⁴⁰⁵ Nino, Carlos y otros. El presidencialismo puesto a prueba. Centro de Estudios Constitucionales. Madrids. 1992. Artículos de Adrián Lerer sobre Brasil; y de Liliana De Riz y Catalina Smulovitz sobre Argentina y Uruguay.

Armadas al poder civil. Complementaria o subsidiariamente, se pretende demostrar que cuando está pendiente la consolidación del régimen político democrático no es adecuado introducir cambios al tipo de gobierno.

Para verificarlo, se utilizará como análisis de caso el proceso político chileno entre 1983 y 1999.

I. Algunos elementos para el análisis del cambio político

Para abordar la temática que nos preocupa, esto es, la necesidad y viabilidad de cambiar el tipo de gobierno durante el proceso de redemocratización chileno, se impone la tarea previa de caracterizarlo mediante categorías politológicas que permitan definir con precisión las distintas fases del cambio y cuáles han sido sus posibilidades y límites. Para ello recurriremos a un campo de investigación relativamente nuevo en la ciencia política: la transición hacia la democracia.

Dieter Nohlen señaló que “los investigadores del *breakdown of democracies* y del autoritarismo han dejado en un segundo plano los problemas que nos ocuparon hasta ahora y han comenzado a estudiar la transición a la democracia, las condiciones, los factores y los modelos en curso para la democratización de los sistemas políticos. Así, se puede hablar de un nuevo campo científico dentro de la politología, la investigación de la transición, que ya puede exhibir una considerable producción científica teórica”⁴⁰⁶.

Como el propio Nohlen lo señaló, las síntesis más logradas escritas hasta ahora sobre el tema de la transición en una perspectiva comparativa, son los trabajos de Leonardo Morlino y de O'Donnell y Schmitter⁴⁰⁷. Particularmente, la obra del primero nos provee de una serie de instrumentos de análisis indispensables para estudiar estos procesos y, en nuestro caso, la redemocratización chilena.

Las próximas páginas están destinadas a desarrollar un marco analítico, fundado en la investigación comparada, que nos permita estudiar el proceso de cambio de régimen que se desarrolló en Chile.

⁴⁰⁶ Nohlen, Dieter. Más democracia en América Latina. Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada. En: Estudios Sociales. N° 59. CPU. Santiago de Chile, 1989. pp. 10

⁴⁰⁷ Ibid. pp. 11.

▪ *Revisión de los conceptos vinculados al cambio de régimen*

En la ciencia política los términos tienen una connotación diferente al uso que les dan los actores de los procesos políticos. Se hace necesario, por tanto, la uniformación de términos claves⁴⁰⁸. Estos son, en lo relativo al cambio de régimen: transición; liberalización; democratización; instauración y consolidación⁴⁰⁹.

1. Transición

Leonardo Morlino entiende por transición el período ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunas de las características determinantes del anterior ordenamiento institucional sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen que se instaurará. Se configuraría así un período de fluidez institucional en el que aún se enfrentan las diferentes soluciones políticas apoyadas por los actores presentes en la liza.

Como en numerosos casos posteriores a la primera democratización, el régimen desde el que se parte es autoritario. “La transición se inicia cuando empiezan a reconocerse los derechos civiles y políticos que están en la base de todo ordenamiento democrático. Puede considerarse concluida cuando resulta evidente la dirección democrática tomada por el proceso político; cuando surge claramente la posibilidad concreta de instaurar una democracia. El nuevo régimen se consagra con las primeras elecciones libres, competitivas y limpias que se celebren en el país, pero a veces, ya antes de esas elecciones, puede ser evidente el giro democrático”⁴¹⁰. Se debe precisar que la transición puede consistir en un largo proceso

⁴⁰⁸ Sobre la importancia de los conceptos en politología ver:

- Manheim, Jarol y Rich, Richard: *Análisis político empírico. Metodología de investigación en ciencia política*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1988. pp. 36 y 37.

- Bartolini, Stefano. *Metodología de la investigación política*. En: Pasquino, Gianfranco y otros. *Manual de ciencia política* Alianza Universidad, Textos. Madrid, 1988. pp. 48-50.

- Sartori, Giovanni. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México 1984. pp. 275-281.

⁴⁰⁹ Gran parte de la obra teórica que analizaremos fue escrita previamente a los sucesos de Europa del Este, no obstante ello, sigue teniendo vigencia. La razón es que los procesos de cambio de régimen en Europa del Este van acompañados de un cambio de sistema social, por lo que técnicamente serían revoluciones, aunque sólo en el caso de Rumania el tránsito incorporó altos niveles de violencia. Sin perjuicio de la observación anterior, ver: Lynn, Terry Karl y Schmitter, Philippe. *Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este*. También ver: Guenov, Nikolai. *La transición a la democracia en Europa Oriental. Tendencias y paradojas de la racionalización social*. Ambos trabajos aparecen publicados en: *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 128. UNESCO. Barcelona, 1991.

⁴¹⁰ Morlino, Leonardo. *Las democracias*. En: Pasquino, Gianfranco y otros. *Manual de ciencias políticas*. Op cit. pp. 104 y 105.

fluido y confuso, o concentrarse en unos cuantos acontecimientos, pocos y rápidos, como los que caracterizan un golpe de Estado⁴¹¹.

Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter entienden por transición el “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”⁴¹². Dicho proceso se delimita, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y, del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia.

Según estos autores, lo típico de la transición es la indefinición en torno a las reglas del juego político, y la señal de que se ha iniciado una transición, es que los gobernantes autoritarios, por motivos que varían según los casos, comienzan a modificar sus propias reglas con el fin de ofrecer mayores garantías para los derechos individuales y grupales.

Por último, para Nohlen, la transición coincidiría con la democratización política: las primeras elecciones libres, el primer gobierno elegido libremente, la aprobación de una nueva Constitución o, también, el primer cambio de poder por elecciones libres, pueden entenderse como punto final de ambos procesos⁴¹³.

En lo relativo a los modos o tipos de transición, los dos conceptos centrales elaborados por la politología comparada son: la transición por reemplazo y la transición por transformación o ruptura⁴¹⁴.

Con una terminología distinta, pero en igual sentido que la conceptualización anterior, el término de transición vía transacción (reemplazo) ha sido usado por Donald Share y Scott Mainwaring para el análisis comparado de los procesos de transición en España y Brasil⁴¹⁵.26

⁴¹¹ Morlino, Leonardo. La consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. En: Síntesis N° 13. Madrid, 1991. pp. 43 y ss.

⁴¹² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. Transiciones desde gobiernos autoritarios. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Paidós. Buenos Aires, 1998. pp. 19 y 20.

⁴¹³ Nohlen, Dieter. Op cit. pp.13.

⁴¹⁴ Ver para estos efectos: Huntington, Samuel. Condiciones para una democracia estable. En: Estudios Públicos N° 22. CEP. Santiago de Chile, 1985; y Stepan, Alfred. Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos. En: O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Paidós. Buenos Aires, 1998.

⁴¹⁵ Share, Donald y Mainwaring, Scott. Transiciones vía transacción: La democratización en Brasil y España. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 49. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986. pp. 186.

Estos autores distinguen y caracterizan dos grandes modalidades de transición: aquella por desmoronamiento o colapso del régimen, y la transición vía transacción o negociada. Ambas modalidades son construcciones deductivas, por lo que ningún caso histórico se ajustará completamente a las mismas.

En la del primer tipo, el régimen sufre una profunda crisis interna con lo cual queda profundamente deslegitimado y débil. Las elites autoritarias nada pueden hacer frente al colapso y deben dejar paso a importantes cambios estructurales y a la ruptura con la institucionalidad política que habían impuesto. En este tipo ideal de transición pueden citarse los casos de Alemania, Italia y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial; Grecia y Portugal en 1974, y Argentina en 1982/83.

La transición vía transacción, por su parte, puede tener dos variantes: desfavorable o favorable al régimen, según sea su grado de estabilidad y cohesión. En el primer caso, si bien en un comienzo los directores autoritarios limitan la forma y el desarrollo del cambio político, tan pronto como sufren una derrota electoral o una presión social intolerable pierden la capacidad de controlar completamente la transición debido a su escasa legitimidad y a su poca cohesión interna. En tal escenario, si bien el régimen nunca llega a colapsar, el líder autoritario decide alejarse del poder. Para ello negocia con la oposición en términos que son menos favorables al régimen. Ejemplos de este tipo serían los casos de Perú (1980), Bolivia (1979-1980) y, en parte, Uruguay (1982-1985).

En la segunda variante de la transición vía transacción, la elite autoritaria mantiene un alto grado de control sobre el proceso político de la transición. La idea de transacción comprende un ámbito de transición no rupturista; una negociación que puede ser implícita o explícita entre las elites de los dos bandos. Si bien en un comienzo se da entre ambas una situación semidiárquica, la fuerza que va adquiriendo la oposición y la presión que ésta es capaz de ejercer, van abriendo un proceso de redefinición de la lucha política caracterizada por un equilibrio más diárquico, que obliga a una negociación explícita o a una tolerancia mutua sobre las condiciones del cambio político.

A diferencia de la negociación en el marco de un gobierno autoritario débil, en este caso sus términos son aún más favorables al régimen. Además, a diferencia de la transición por colapso, el régimen ha iniciado una liberalización en la cual se le otorga un sentido particular a la democratización, toda vez que ésta transcurre según el itinerario establecido por el mismo y se orienta hacia una meta democrática definida de acuerdo a su mentalidad. La acción de las elites democratizantes de oposición que negocian con la coalición autoritaria, buscará dislocar la influencia de esa mentalidad en el proceso de democratización, procurando reorientarlo hacia las condiciones de una democracia libre de los enclaves autoritarios que ha dejado el régimen.

Todo ello se efectúa reconociendo la institucionalidad política heredada, exigiendo reformas mínimas, sin proyectar con demasiada fuerza el deseo de reformas máximas, propósito que se pospone. En esta variante se encuentran los casos de Brasil y España.

Para Share y Mainwaring , una transición vía transacción se ve favorecida cuando en el sistema político se reúnen al menos las siguientes características: que el régimen autoritario esté firmemente establecido y goce de amplios apoyos; que existan bajos niveles de movilización social y control sobre las amenazas subversivas; que la oposición democrática acepte algunos límites e imposiciones establecidos por el régimen; y, que se perciba un liderazgo hábil, que esté a la altura de las condiciones políticas ya sea en el régimen o en la oposición.

2.- Liberalización

Según O'Donnell y Schmitter, la liberalización consiste en el proceso de redefinir y ampliar los derechos. Así, se entiende por ella el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, las medidas que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el *habeas corpus*; la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar; el derecho a defensa jurídica según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, y la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades.

En el plano de los grupos, la liberalización abarca la libertad para expresar colectivamente la discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos⁴¹⁶.

Es importante destacar que, como lo aclaran los autores citados, es difícil que en un sistema político estos derechos sean respetados totalmente por alguna autoridad, pero su creciente respeto es una variable que demuestra un cambio en las prácticas habituales de los regímenes autoritarios.

⁴¹⁶ O'Donnell y Schmitter. Op cit. pp. 20.

3. Democratización

A diferencia de la liberalización, la fase de democratización supone “aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas y entidades educativas)”⁴¹⁷.

De acuerdo a lo dicho, la ciudadanía involucraría “tanto el derecho a ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales; y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración”⁴¹⁸.

Algunos “procedimientos mínimos” para garantizar la ciudadanía y la democracia política, según un cierto consenso mundial, incluirían el voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y el acceso a ellas, así como la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo⁴¹⁹.

Como queda claro, liberalización y democratización son conceptos distintos. De hecho, puede darse la primera sin la segunda, como sería el caso de un gobernante autoritario que otorgue ciertas garantías fundamentales y a la vez impida a los individuos participar en elecciones libres o dar a conocer su opinión públicamente. La liberalización supone sólo un cambio en el interior del régimen político. La democratización, en tanto, implica un cambio del régimen autocrático por uno democrático. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia comparada, el logro de la democracia política siempre está precedido por una liberalización significativa..

⁴¹⁷ Ibid. pp. 22.

⁴¹⁸ Ibid. pp. 21.

⁴¹⁹ Ibid. pp. 22.

Más precisamente, y en el mismo sentido de los autores anteriores, Dieter Nohlen señala que la diferencia entre ambos conceptos radica en que la democratización es el proceso que conduce desde una situación autoritaria a una democracia pluralista. La liberalización supone sólo una apertura que no finaliza necesariamente con ese resultado, sino que puede orientarse a restablecer la situación autoritaria anterior. Así pues, concluye el profesor alemán, la democratización es definida de manera finalista, por los resultados⁴²⁰.

Los dos conceptos anteriores se utilizan en un sentido completamente distinto en otras obras académicas. Algunos autores tienden a hacer coincidir el término democratización con “el pasaje a formas de democracia social y económica, por la introducción de una mayor equidad en las relaciones entre los grupos sociales y en la distribución de los bienes económicos”⁴²¹. Por ejemplo, para Manuel Antonio Garretón, la idea de democratización sobreentiende una “creciente igualación de oportunidades, incorporación a la vida social moderna (...) todo lo cual implica una visión de un cambio social global”⁴²².

Según esta visión de las cosas, la transición se referiría tan sólo a la instalación de la versión más institucional de la democracia, como sistema de derechos ciudadanos y de normas que regulan la competencia y el acceso al poder gubernamental. La democratización apuntaría a lo social, como afirmó Alfonsín al expresar que “con la democracia se come, se educa y se cura”⁴²³. Como se ve, aquí la oposición surge entre democracia procedimental y democracia sustantiva, y no entre cambio al interior del régimen y cambio de éste.

Para los efectos de nuestra investigación, utilizaremos la terminología de Nohlen, O’Donnell y Schmitter, sin considerar la distinción entre democracia sustantiva y procedimental, concentrándonos, más bien, en las variables propiamente político-institucionales.

⁴²⁰ Nohlen, Dieter. Op cit. pp. 12

⁴²¹ Torre, Juan Carlos. América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles. Revista de Estudios Políticos. (Nueva Época) N° 4. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991. pp. 148.

⁴²² Citado por Crespo Martínez, Ismael. La problemática transicional y el desafío de la consolidación. Argentina, Uruguay y Chile. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 74. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1991. pp. 163.

⁴²³ Torre, Juan Carlos. América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles. Op cit. pp. 148.

4. Instauración

Este nuevo concepto fue incorporado por Leonardo Morlino en un estudio sistemático y exhaustivo del cambio de régimen político. La instauración democrática se vincula con el proceso de diseño de las nuevas instituciones, procedimientos y demás aspectos propios de un sistema poliárquico. En términos aún más precisos, la instauración se completa cuando termina la construcción de las principales estructuras del nuevo régimen⁴²⁴.

De esta forma, la instauración terminaría, por ejemplo, con la aprobación de la ley fundamental y el surgimiento del sistema de partidos políticos luego de las primeras elecciones libres. Inmediatamente después puede comenzar la consolidación de la democracia o bien, alternativamente, una nueva crisis del régimen político⁴²⁵.

Dada la complejidad del fenómeno de cambio de régimen y sus diferentes fases, no se puede descartar que el régimen autoritario impulse la instauración mediante una liberalización, caracterizada por una concesión, desde arriba, de mayores derechos políticos y civiles, pero manteniendo una organización controlada de la sociedad civil.

Como se ha señalado, lo anterior equivale a un cambio en el régimen y no a un cambio de régimen. Por ello la instauración auténtica sería la democratización, en cuanto proceso distinto, alternativo o eventualmente posterior a la liberalización. Dicho proceso se caracteriza por una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, elaborándose o adoptándose los principales procedimientos e instituciones que singularizan al régimen político democrático, como la ley electoral o la fijación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo⁴²⁶. Para los fines de este capítulo, entenderemos que la instauración democrática es aquella que establece una democracia liberal de masas o poliarquía⁴²⁷.

En un sentido enteramente distinto, Juan Linz señaló que la instauración es el establecimiento de un régimen democrático en una sociedad que no lo ha tenido con anterioridad al régimen no democrático

⁴²⁴ Ver: Morlino, Leonardo. Consolidación de la democracia. Op cit. pp. 43. Y Morlino, Leonardo. Las democracias. En: Pasquino, Gianfranco y otros. Manual de ciencia política. Op cit. pp. 105

⁴²⁵ Morlino, Leonardo. Las democracias. Op cit. pp. 112 y 113.

⁴²⁶ Morlino, Leonardo. Las democracias. Op cit. pp. 105.

⁴²⁷ Se usa en el sentido dado por Dahl, Robert. La poliarquía. Op cit. Capítulo primero.

que se abandona. Por el contrario, redemocratización equivaldría a la restauración de la democracia en un país que sí gozó largamente de este régimen político, antes de su quiebra⁴²⁸.

Desde la perspectiva de Juan Linz, el cambio político acaecido en Chile en 1989 es técnicamente una redemocratización. Rescataremos este último concepto de la terminología empleada por el profesor español. Sin embargo, para todos los demás efectos, nos guiaremos por la conceptualización que sintetiza Morlino en torno al cambio de régimen.

El último concepto es el de consolidación. Su definición, componentes y modelos los abordaremos en el próximo capítulo, aplicándolos al estudiar los dos primeros gobiernos democráticos (1990-1999).

II- El proceso político chileno entre 1983 y 1989: liberalización, transición e instauración democrática en Chile

Para los efectos del análisis, es fundamental estudiar la forma en que se produce el proceso de redemocratización en Chile; es decir, las características que adquieren la liberalización, la transición y la instauración de la democracia. Este esfuerzo nos permitirá determinar si las modalidades que asumió dicho proceso permitían o hacían viable un cambio del tipo de gobierno en las últimas dos fases.

1. Persistencia y crisis del régimen militar chileno

a) Causas de la persistencia del régimen militar

En general, la literatura señala que el término de un régimen militar puede obedecer a factores asociados al largo plazo, esto es, derivar de causas estructurales y/o históricas. También deben considerarse razones de corto plazo, circunstanciales, propias del dinamismo del proceso político y las coyunturas que éste genera⁴²⁹.

⁴²⁸ Linz, Juan. Del autoritarismo a la democracia. Estudios Públicos N° 23. CEP. Santiago de Chile, 1986. pp. 9 y 10.

⁴²⁹ Ver para estos efectos: Nohlen, Dieter. Democracia en América Latina. Op cit. pp. 18 y ss; Linz, Juan. Del autoritarismo a la democracia. Op cit. pp. 16-23.; Stepan, Alfred. Los caminos hacia la redemocratización:

Entre los factores de largo plazo se mencionan los siguientes:

- La existencia de una larga tradición democrática anterior, que dificulta la persistencia del régimen militar. Este era el caso de Chile, pero, el efecto redemocratizador de este elemento se vio fuertemente minimizado por la presencia de una memoria histórica en la elite política y en los públicos de masas, que asociaba la última etapa del régimen democrático con una situación extrema de crisis y conflicto, que había generado una percepción subjetiva de caos⁴³⁰.

También se incluyen entre estos factores, las características estructurales que adopta el régimen militar. En el caso chileno ellas fueron configuradas por dos hechos centrales:

- Los militares asumieron el poder en cuanto institución, pero ello no les impidió personalizarlo en Augusto Pinochet. Su doble carácter de Presidente de la República y Comandante en Jefe del Ejército le dio una enorme fuerza al régimen militar, impidiendo las rotaciones en la Presidencia de la República, como en la experiencia argentina, y evitando una excesiva personalización, en términos que la muerte del gobernante pudiera provocar el fin del régimen autoritario. Por último, el apoyo institucional de las Fuerzas Armadas al gobierno militar significó la mantención de la unidad castrense, factor que incidió fuertemente en la persistencia del autoritarismo chileno⁴³¹; y
- el régimen militar, ya en su segundo año, desarrolló e impulsó un proyecto refundacional, que buscaba superar la matriz de “democratización no capitalista” asumida crecientemente por el país desde la segunda mitad de este siglo⁴³².

Dicho proyecto se caracterizó por establecer en lo económico una orientación de corte neoliberal y por promover en lo político una democracia “protegida” de los “enemigos internos”. Sin embargo, al fundar su principal factor de legitimidad en el rendimiento económico y político, los fracasos en este terreno indudablemente podían significar una crisis del régimen. Sobre esto volveremos inmediatamente.

Consideraciones teóricas y análisis comparativo. En: O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. Transiciones desde gobiernos autoritarios. Perspectivas comparadas. Op cit.

⁴³⁰ Ortega, Eugenio. Crisis, transición y estabilidad política. En: Flisfish, Angel y otros. El futuro democrático de Chile: Cuatro visiones políticas. CED. Santiago de Chile, 1985. pp. 78 – 80.

⁴³¹ Valenzuela, Arturo. Los militares en el poder: La consolidación del poder unipersonal. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (editores). El difícil camino hacia la democracia en Chile. 1982-1990. FLACSO. Santiago de Chile, 1993; y Arriagada, Genaro. La política militar de Pinochet. Editorial Aconcagua. Santiago de Chile, 1985.

⁴³² Garretón, Manuel Antonio. El proceso político chileno. Op cit.

La política comparada destaca que existen diversos factores de corto plazo que pueden provocar la caída de un régimen autoritario. Entre ellos se cuentan algunos externos, tales como derrotas militares y presión continua de poderes extranjeros. No obstante, la experiencia comparada tiende a demostrar que este tipo de presiones no provoca el cambio de régimen si no se acompaña de factores internos, que son generalmente los gravitantes y decisivos.

Los factores internos que pueden provocar la caída del régimen militar son los siguientes:

- La generación de conflictos al interior de las Fuerzas Armadas, al evaluar los costos de la estabilización del régimen (represión). Esto supone ya una crisis del mismo y una movilización opositora. También puede desencadenar la crisis, el análisis al interior de la coalición autoritaria, acerca de las consecuencias negativas que la permanencia en el poder provocaría en la institución militar.
- La existencia de una crisis al interior de la coalición gobernante debido a divisiones al momento de producirse la liberalización, al fracasar intentos de legitimización del régimen militar mediante plebiscitos u otros mecanismos (Uruguay, Argentina). También puede surgir una crisis interna debido a la modificación de la estructura social y económica del país, producto de las políticas autoritarias exitosas (Corea del Sur); al evaluarse negativamente las repercusiones económicas y sociales del régimen militar (Perú); o al fracasar en la aplicación de los objetivos explicitados al momento de instaurarse el régimen autoritario⁴³³.
- Por último, también ejercen cierta influencia en la caída del régimen militar factores internos que se vinculan con la oposición a éste. Si bien en general, ella juega sólo un factor subordinado en el proceso de cambio de régimen político, su capacidad de sobrevivencia, de articulación en partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales, de coordinación entre las elites políticas y de elaboración de una propuesta programática realista que oriente el cambio de régimen político, surgen como elementos de cierta importancia que inciden en el término de los regímenes autoritarios⁴³⁴.

⁴³³ Stepan, Alfred. Caminos hacia la redemocratización: Consideraciones teóricas y análisis comparativo. En: O'Donnell G., Schmitter, P. y Whitehead, L. Transiciones desde un gobierno autoritario. Op cit.

⁴³⁴ Rouquié, Alain. El Estado militar en América Latina. Siglo XXI. México. 1984. Capítulo XI.

Normalmente, los cambios desde regímenes militares a regímenes democráticos no se producen por derrota militar interna o colapso. Estas serían características propias de una revolución. El proceso de cambio presenta más bien un complejo panorama caracterizado por la descomposición interna del régimen; la movilización popular en su contra; el desarrollo de negociaciones y de enfrentamientos institucionales entre régimen y oposición; y, la presión extranjera⁴³⁵.

Considerando todo lo anterior, podemos intentar explicar la persistencia del régimen militar chileno sobre las siguientes bases:

- a) La magnitud e intensidad de la crisis de legitimidad democrática, que constituyó el marco histórico en el cual se produjo el golpe de Estado.
- b) La combinación de dictadura personal con régimen militar institucionalizado a través de la jerarquía militar. Ello además se expresó jurídicamente en la Constitución de 1980, aprobada por un plebiscito, lo que supuso el reemplazo de la Carta del 25, el establecimiento de un régimen político regido por disposiciones transitorias y la elección del general Pinochet como Presidente de la República por ocho años.
- c) El éxito económico desde 1977 hasta 1981, expresado en aumento del PIB a una tasa superior al 6% anual; caída de la inflación a menos de un 30% anual; superávit en la Balanza de Pagos, incremento de los salarios en más del 8% al año, y disminución paulatina de la inflación y el desempleo⁴³⁶.
- d) Los factores antes indicados explican la ausencia de una protesta empresarial estrictamente política y las dificultades en la formación de un bloque de derecha democrática. Como a esto se sumó la cohesión de las Fuerzas Armadas en torno al régimen militar, hasta 1982, no se generó un proceso de descomposición interna del autoritarismo.
- e) La debilidad de los partidos de la oposición, duramente reprimidos por el gobierno militar, particularmente en su primera etapa; su incapacidad de acordar una estrategia común para enfrentar al régimen, producto de las profundas divisiones ideológicas y estratégicas que los separaban; su dificultad

⁴³⁵ Santamaría, Julián (Editor). Transición a la democracia. CIS. Madrid, 1981. Passim.

⁴³⁶ Büchi, Hernán y otros. La transformación económica de Chile. Ediciones de la Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago de Chile, 1992. Passim. Flaño, Nicolás. El neoliberalismo en Chile y sus resultados. En: Sunkel, Osvaldo y otros. Neoliberalismo y políticas económicas alternativas. CORDES. Quito, 1989. pp. 129 y ss.; Larraín, Felipe. Los desafíos económicos del desarrollo democrático. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores). Op cit. pp. 504 y 512.

para articularse con el movimiento social, derivado, entre otras razones, de las transformaciones sociales producidas durante el período, explican también la persistencia del régimen militar⁴³⁷.

f) Por último, la presión de actores como la Iglesia Católica u organismos internacionales, se revelaron como insuficientes para desencadenar el cambio político, al no encontrar apoyo consistente en las fuerzas opositoras al autoritarismo.

b) *Crisis del régimen autoritario y gatillamiento del proceso de liberalización política*

Hasta 1983, el régimen militar logró exhibir una notable estabilidad. Ella se basó en elementos como la existencia de una memoria histórica fuertemente afectada por el recuerdo del Chile de la Unidad Popular; la sabia combinación por parte del autoritarismo de cesarismo personalista e institucionalización política y jurídica; el apoyo de Fuerzas Armadas homogéneas así como de un significativo sector de la sociedad y de la clase política, como se demostraría en el plebiscito de 1988 y la existencia de una oposición dividida y debilitada.

Sin embargo, la primera crisis social seria que debió enfrentar el régimen de Pinochet fue producto de la recesión económica que afectó al país entre los años 1982 y 1983. Esta se constituyó en un hecho de envergadura que gatilló el proceso de liberalización política, como veremos inmediatamente.

Antes de abordar este punto, es necesario efectuar una breve reflexión acerca de la legitimidad de los regímenes autoritarios, en general; y, en particular, del régimen militar chileno.

⁴³⁷ Przeworsky, Adam. Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En: O'Donnell, G. Schmitter, P. y Whitehead, L. Op. cit. Aquí se destaca la necesidad de una alternativa viable y percibida como legítima para que sea posible la sustitución del régimen autoritario. Ver también: Ortega, Frei, Eugenio. Historia de una alianza. El Partido Socialista de Chile y el Partido Demócrata Cristiano. 1973-1988. Ediciones CED-CESOC. Santiago de Chile, 1992. Valenzuela, Arturo y Valenzuela, Samuel. Partidos de oposición bajo el régimen militar chileno. En: Garretón, Manuel Antonio (Editor). Chile 1973-198?. FLACSO. Santiago de Chile, 1983.

▪ *La legitimidad del régimen autoritario chileno*

En las condiciones contemporáneas, es indudable que todo régimen político, incluso uno autocrático, requiere de legitimidad. Es decir, como mínimo, la población debe creer que las instituciones y la coalición gobernante de la autocracia son las más apropiadas. De ahí que ningún régimen político pueda ser indiferente a la opinión que prevalece en la mayoría de la población.

En relación a este punto, Juan Linz señaló que: “la falta de eficacia de los regímenes, su incapacidad para satisfacer las expectativas de la sociedad y para resolver los apremiantes problemas internos y externos, es una fuente básica de su crisis. En el caso de los regímenes autoritarios, su eficacia podría ser juzgada menos en términos de la sociedad toda, como en términos de la coalición de intereses que les prestó apoyo inicial, de los intereses de grupos organizados en la coalición gobernante. Una de las ventajas es una mayor capacidad para ocultar su falta de eficacia merced a su control de la información. Aun así, su esfuerzo para legitimizarse a través del rendimiento, particularmente en el campo económico, más que a través de la ‘fórmula de legitimidad’, como las democracias, torna a este régimen más vulnerable a la falta de éxito. En ocasiones probablemente generan problemas para sí mismos -como otros regímenes- al establecer metas que no pueden alcanzarse, creando problemas sin solución, en parte debido a su rígido compromiso con determinadas políticas y en parte debido a la falta de flexibilidad para cambiar de líderes y, con ello, de políticas”⁴³⁸.

Analizando el caso chileno, Carlos Huneeus distinguió las siguientes tres fuentes de legitimidad del régimen autoritario⁴³⁹:

1.- *Histórica o tradicional*. El apoyo al orden político se funda en el desarrollo histórico del país, próximo o lejano. En el caso chileno se trató de un rechazo explícito al pasado reciente, no sólo el relativo al gobierno de la Unidad Popular, sino también el concerniente al desarrollo político-democrático de las últimas décadas democráticas.

Además, amparándose en la figura de Diego Portales y la República conservadora, vastamente resaltadas por un sector significativo de la historiografía nacional, el autoritarismo quiso entroncarse, como gobierno fuerte y realizador, con la historia de Chile.

⁴³⁸ Linz, Juan. Del autoritarismo a la democracia. Op cit. pp. 17 y 18.

⁴³⁹ Huneeus, Carlos. La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile. En: Revista de Ciencia Política. Volumen VII N° 1, 1985. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1985. pp. 37 – 38.

Basándose en estos factores, el régimen buscó su legitimación en un proyecto político de vastas dimensiones, para el cual existían “metas y no plazos”.

2.- *Legal o constitucional.* El apoyo del autoritarismo se funda en un ordenamiento jurídico que el propio régimen se da, de acuerdo a un procedimiento formalmente determinado. La Constitución de 1980 fue la máxima expresión de este esfuerzo legitimador. Ella buscó consolidar el establecimiento de una institucionalidad permanente, basada en el autoritarismo político y en el liberalismo económico. La Carta del 80 estableció un período de “transición” de ocho años, cuyo hito central era la realización de un plebiscito para elegir en forma no competitiva al futuro Presidente de Chile.

3.- *Eficacia socio-económica o legitimidad “hacia adelante”.* Se funda en el rendimiento mediante políticas públicas que pretenden satisfacer las necesidades más apremiantes de la ciudadanía. Equivale a lo que, en otra conceptualización, se denomina “legitimidad por resultado”⁴⁴⁰.

En razón de ello, los gobiernos se preocupan de atender las necesidades socioeconómicas de la población. Su éxito no depende únicamente de las cifras, sino de la percepción que la ciudadanía tenga de las políticas económicas.

El régimen militar, tras un período inicial de alta indefinición ideológica, optó, promediando los años setenta, por un modelo ultra liberal, impulsado y ejecutado por economistas monetaristas -los “*Chicago boys*”-. Ellos afrontaron la tarea de reestructurar la economía nacional heredada de la Unidad Popular, que se caracterizó por agudos desequilibrios macroeconómicos y la desarticulación del aparato productivo.

De las tres clases de legitimidad, la más importante para el régimen militar chileno fue aquella “hacia adelante”, por la eficacia y el rendimiento. A mediano plazo, sólo un éxito en este terreno le permitiría justificarse, al mejorar sustantivamente el nivel de vida de los chilenos.

Obviamente, el logro de lo anterior haría más fácil mantener cohesionada la coalición gobernante y satisfacer las demandas y expectativas de los diferentes grupos de poder que la constituían.

Tras un ajuste inicial de altísimo costo social, la política económica aplicada se benefició de sus propios aciertos y de un cuadro de gran liquidez internacional. Desde el año 1977 se alcanzaron éxitos

⁴⁴⁰ Deutsch, Karl. Política y gobierno. Op cit. pp. 29.

insospechados. En un ambiente de “boom económico” se desarrolló la etapa más favorable para el régimen militar y ello le facilitó imponer su proyecto constitucional en 1980.

Sin embargo, a finales de 1981 se desencadenó la crisis del modelo económico. La secuencia, a grandes rasgos, fue la siguiente⁴⁴¹:

- En mayo de 1981, la quiebra de CRAV puso de relieve el sobreendeudamiento de las empresas. Ese era uno de los efectos no deseados de la política liberalizadora de la economía, junto con la importación desmedida de bienes de consumo y la realización de actividades especulativas.
- En noviembre de ese mismo año, el gobierno intervino ocho instituciones financieras que estaban al borde de la quiebra, endeudadas con el Banco del Estado.
- En diciembre de 1981, la empresa norteamericana Frost & Sullivan publicó un informe en el cual se afirmaba que el Presidente Pinochet permanecería en el cargo hasta 1989, pero que una declinación económica prolongada y severa podía crear suficientes divisiones entre los militares. Ello podría tener como consecuencias desde el cambio de políticas hasta el reemplazo de Pinochet por otro militar, o, en el caso más improbable, el colapso del régimen militar y el retorno al gobierno civil.
- El año terminó con un déficit en la cuenta corriente de 4.800 millones de dólares.
- El número de quiebras de empresas superaba largamente las estadísticas previas: sólo en un semestre de 1982 hubo más que en los tres años anteriores sumados.
- En 1983 la deuda externa total se duplicó a 20 mil millones de dólares, lo cual convirtió a Chile en uno de los países con mayor deuda por habitante en el mundo.
- Las medidas restrictivas adoptadas a través de la mayor intervención del Estado, apresuraron el desplome general de las actividades productivas y cerca del 30% de la población trabajadora quedó desempleada. El PGB cayó en un 14% en 1982 y descendió de nuevo al año siguiente en un 0,8%⁴⁴².

⁴⁴¹ Arellano, José Pablo y otros. Del milagro a la crisis. Trayectoria de una crítica. Editorial Aconcagua. Santiago de Chile, 1982.

- Al desempleo y la recesión se sumó el hecho que, en ese mismo período, los salarios reales disminuyeron en más de un 10% y los salarios mínimos en más de un 25%. La tasa de inflación, por último, aunque si bien se mantuvo estacionaria en alrededor del 20% entre 1982 y 1983, se duplicó respecto del año 1981.
- El 13 de enero de 1983 el gobierno intervino cinco bancos; ordenó la liquidación de algunos otros, y estableció la supervisión directa de tres más. Entre mayo de 1982 y marzo de 1983, el Estado debió aportar a la banca privada 189 mil millones de pesos para evitar su colapso definitivo.

Lo anterior permitió sostener que “la crisis económica significó políticamente no sólo el fracaso de la estrategia de legitimación hacia adelante, sino también lesionó seriamente la legitimación histórica del régimen, en la medida que la población comparaba su nivel de vida con el que tenía al final del gobierno de Allende. Y lo que ocurrió fue que los chilenos percibieron en 1983 una situación económica peor que en 1973”⁴⁴³.

Agobiados por el peso de la crisis económica, los sectores más afectados comenzaron a apoyar masivamente los llamados a protestas y movilizaciones que realizaban grupos sindicales y políticos opositores al régimen militar. Miles de chilenos, especialmente en Santiago y en las grandes ciudades, expresaron su rechazo a la situación vigente, tal como lo había hecho una década atrás la oposición al gobierno de la Unidad Popular: golpeando cacerolas, recorriendo las calles en autos, tocando la bocina y reuniéndose a nivel de barrios. En las poblaciones, las protestas fueron considerablemente más intensas, debido a la dramática situación que vivían sus habitantes. Pero lo más sorprendente para el régimen fue que los estratos medios participaron activamente en las protestas, expresando un descontento profundo con la situación económica vigente y con el autoritarismo.

Estas fueron las primeras manifestaciones masivas contrarias al régimen militar. Durante los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 1983, la oposición de centro y de izquierda convocó a una serie de manifestaciones pacíficas que incluyeron toque de cacerolas, bocinazos, negativas a comprar, no envió de los niños al colegio y reuniones públicas no autorizadas.

⁴⁴² Boletín Mensual del Banco Central de Chile N° 78. Santiago de Chile, 1993. pp. 1154.

⁴⁴³ Huneus, Carlos. La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile. Op cit. pp. 55.

Luego, al incorporarse crecientemente sectores populares políticamente más radicalizados, se fueron agregando algunas formas de violencia callejera tales como barricadas, desórdenes, *sittings* y enfrentamientos con la policía.

Las protestas desencadenaron una dinámica de politización de la sociedad, que alcanzó niveles altísimos. La política dejó de ser una actividad de catacumbas y de círculos pequeños, penetrando en todos los estratos sociales, en todas las agrupaciones intermedias y en el conjunto de la sociedad. La arena política se expandió abruptamente, creando espacios de libertad asombrosos⁴⁴⁴.

La expansión de la arena política afectó a los actores políticos y a las elites gobiernistas y de oposición. Su desarrollo tuvo diversas características, entre las que se destacan dos.

En primer lugar, la liberalización de los medios de comunicación significó que el gobierno fue criticado por una emergente prensa opositora; algunos medios no sólo dejaron de ser un factor de protección del régimen, sino que se transformaron en un mecanismo fiscalizador y de control. Semanarios como Cauce, Apsi, Hoy, Análisis y radios como Chilena y Cooperativa, jugaron un papel central en este proceso.

La oposición también fue afectada por la mayor libertad de prensa, aunque en forma distinta que el autoritarismo. En efecto, ella debió transformar de improviso su política de elites en una política de masas. Luego de haber apelado al pueblo durante años sin resonancia social, súbitamente comenzó a actuar ante millones de chilenos y pasó a ser seguida por centenares de miles.

En segundo lugar, la política durante la liberalización se expandió hasta el punto de transformarse en una actividad de masas, que se desarrolló con la participación de miles de chilenos y de múltiples organizaciones que emergieron de la sociedad civil, silenciada durante diez años. Esto introdujo de manera abrupta la dinámica de la política competitiva en múltiples organizaciones de base, como sindicatos, colegios profesionales y federaciones estudiantiles. Muchas veces las elecciones sirvieron para dar un cauce abierto y pacífico a un conflicto político polarizado, que tenía altos costos personales para los activistas opositores.

De esta forma, a la movilización callejera de masas, la oposición democrática agregó sus triunfos en numerosas organizaciones sociales, con lo que potenció su fuerza política.

⁴⁴⁴ Arriagada, Genaro. Negociación política y movilización social: La crítica de las protestas. Materiales para discusión N° 162. CED. Santiago de Chile, 1987.

Fue justamente este componente competitivo-electoral el que permitió la emergencia o reemergencia de los diversos partidos políticos que florecieron durante la apertura. Las organizaciones políticas tuvieron entonces que demostrar su relevancia política en elecciones que, muchas veces, se constituyeron en equivalentes funcionales de los comicios políticos regulares de la época democrática.

Como es obvio, muy pocos partidos pudieron mostrar una envergadura política significativa. Resultaron beneficiadas las grandes colectividades históricas, con la excepción del “gremialismo” y el Movimiento Unión Nacional (MUN), que mostraron tener capacidad organizativa. Rápidamente la oposición se estructuró en torno a dos grandes coaliciones que se disputaron el liderazgo político y social. Ellas fueron la Alianza Democrática (AD) y el Movimiento Democrático Popular (MDP).

La Alianza Democrática agrupó al PDC; al PR; al PS; dirigido por Carlos Briones; al pequeño partido Derecha Republicana, y al Social Demócrata, que era una nueva segregación del tronco radical. El Movimiento Democrático Popular estaba formado por el PC, un sector del PS y el MIR.

En suma, la crisis económica desencadenó la liberalización política. Entre 1980 y 1982, el proceso político chileno presentaba características que hicieron creer al régimen militar que el itinerario constitucional podía desarrollarse y cumplirse sin sobresaltos, en torno a la “transición oficial” establecida en los artículos permanentes de la Constitución. Ello se veía corroborado por una oposición que aparecía, tras la derrota de 1980, débil, atomizada, dividida y sin capacidad de convocatoria social.

Sin embargo, a partir de 1983 las coyunturas que se desencadenaron fueron configurando un nuevo cuadro político, caracterizado por el surgimiento de actores opositores fuertes. Así, ante sectores significativos de la población, comenzó a ganar terreno la legitimidad democrática. Este nuevo cuadro fue configurado por distintos factores.

- Crisis y descomposición de la coalición autoritaria, lo que se expresó en protestas de importantes gremios; toma de distancia del empresariado; intentos de algunos sectores de la derecha por autonomizarse, y salida del gobierno de la tecnocracia civil neoliberal;
- manifestaciones sociales masivas que exigían la renuncia del general Pinochet, convocatoria a una Asamblea Constituyente y generación de un gobierno provisional;
- presión y moderación de la Iglesia Católica para encauzar pacífica y eficazmente ese proceso;

- obligación del régimen de liberalizarse, lo que se expresó en el hecho de que el gobierno debió tolerar la emergencia opositora y -de facto- reconocerle un marco de acción política para que se desarrollase;
- reaparición de hecho del sistema de partidos políticos; y,
- reaparición, politización y organización de sectores significativos de la sociedad civil. Este proceso fue fomentado por la apertura de espacios bajo el régimen autoritario, debido a que los costos de la represión eran percibidos mayoritariamente por los sectores civiles de la coalición gobernante como más altos que los de la tolerancia⁴⁴⁵.

2. La Transición en Chile

a) *El fracaso de la transición vía ruptura*

Desencadenada la liberalización, le correspondió a la oposición social y política jugar un papel de relevancia creciente. Su primer impulso tendió directamente a lograr el derrocamiento del régimen militar por la vía de la movilización social. Esta estrategia, casi intuitiva, marcó el período entre las primeras protestas de 1983 y la convocatoria a paro nacional impulsada por la Asamblea de la Civilidad (multigremial opositora), en julio de 1986. Sin embargo, los intentos opositores de lograr una transición vía ruptura, fracasaron por las siguientes razones :

- La actitud del Partido Comunista y de la ultraizquierda, que propiciaron la “legitimidad de todas las formas de lucha”, incluida la armada. Esto significó un frontal rechazo de la Democracia Cristiana y de la oposición moderada, lo que dividió definitivamente el frente opositor⁴⁴⁶; una creciente disociación de los sectores medios opositores con la movilización social⁴⁴⁷; una justificación del recrudecimiento

⁴⁴⁵ Dahl, Robert. La Poliarquía. Op cit. Capítulo I.

⁴⁴⁶ Ortega Frei, Eugenio. Historia de una alianza. Op cit. pp. 316.

⁴⁴⁷ Arriagada, Genaro. Negociación política y movilización social: la crítica de las protestas. Op cit.

de la represión a manos del régimen militar⁴⁴⁸, y un endurecimiento de las posiciones de los partidarios del gobierno en orden a no negociar con la oposición un cambio político⁴⁴⁹.

Este proceso culminó con el descubrimiento de los arsenales militares del Partido Comunista, en Carrizal Bajo; y el intento de asesinato de Augusto Pinochet, en julio y septiembre de 1986, respectivamente. Tras estos procesos, la oposición moderada rompió todo intento de acuerdo con el Partido Comunista⁴⁵⁰.

Respecto a lo anterior, Tomás Moulian sostiene que la estrategia adoptada por el Partido Comunista se basaba en el supuesto que las medidas represivas del régimen generarían una mística de resistencia entre sus simpatizantes y en la población. Sin embargo, cometió el error de plantear esta estrategia durante la fase de repliegue de las movilizaciones sociales, producida entre las protestas realizadas entre mayo de 1983 y octubre de 1984, y las que ocurrieron entre el 5 de septiembre de 1985 y el 2-3 de julio de 1986. De hecho, el repliegue entre ambas etapas se habría producido a raíz del temor ante el uso estratégico de la amenaza y la represión por parte del régimen militar. En este sentido, el Partido Comunista “no atinó en el manejo del tiempo. Sus esfuerzos aislados de movilización no dieron los resultados esperados y las nuevas protestas de septiembre y noviembre de 1985 (...), no tuvieron la fuerza creativa de las de la primera etapa”⁴⁵¹.

Además, Moulian señala que, a diferencia de la DC y el PS que estaban viviendo procesos de renovación, el PC no había variado en su crítica global al capitalismo y en la formulación del socialismo de Marx y Lenin como futuro necesario para Chile. “El verdadero problema residía en este conservadurismo revolucionario, enarbolado en un tiempo histórico límite, al borde del término de los ‘socialismos reales’. El Partido Comunista abandonó su línea anterior de negociaciones para lanzarse a la aventura épica de la ‘rebelión popular’, más tarde concretada en la ‘sublevación de masas’ (...)”⁴⁵². “Los otros partidos ya se estaban reciclando en el terreno decisivo del régimen social que postulaban. Solamente el Partido Comunista permanecía inmóvil,

⁴⁴⁸ Cortázar, René. La no transición a la democracia en Chile, y el plebiscito de 1988. En: Colección Estudios Cieplan N° 22. Santiago de Chile, 1987. pp. 212 – 125.

⁴⁴⁹ Campero, Guillermo y Cortázar, René: Actores sociales y la transición a la democracia en Chile. En: Colección Estudios Cieplan N° 25. Santiago de Chile, 1988. pp. 145 – 147.

⁴⁵⁰ La oposición moderada estimó que los arsenales del Partido Comunista estaban destinados para durar años, es decir, no tenían por único objetivo ser utilizados contra el régimen de Pinochet. Cavallo, Ascanio. Los hombres de la transición. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1992. pp. 41 y 247.

⁴⁵¹ Moulian, Tomás. Chile Actual. Anatomía de un mito. Ed. LOM, Santiago, 1997. pp. 331

⁴⁵² Ibid . pp. 332

en el pasado, postulando una ‘democracia avanzada’ limítrofe con el socialismo, una nueva Unidad Popular”⁴⁵³.

- Las demandas excesivas de sectores significativos de la oposición que en el período jamás abandonaron las peticiones de corte revolucionario, es decir, la derogación de la Constitución del 80 y la renuncia de Augusto Pinochet. De esta forma, la oposición dividida fue incapaz de ofrecer una alternativa de gobierno ni de percibir adecuadamente la magnitud de la sustentación política y social del régimen militar⁴⁵⁴.
- El sistema de partidos políticos era de una enorme fragilidad y fragmentación. Su debilidad obedecía a razones diversas, entre las cuales, obviamente, estaba la represión ejercida en su contra, pero también la magnitud de la crisis experimentada en 1973. Este sistema de partidos no podía canalizar y expresar adecuadamente las demandas de la ciudadanía.
- La movilización social, la otra cara de la oposición, junto con la concertación y la generación de una alternativa política, no era un mecanismo suficiente para lograr un cambio de régimen político. En este sentido, Edgardo Boeninger señala que las protestas no consiguieron debilitar gravemente al régimen, y la percepción general de la población respecto a su resultado no fue satisfactoria por la simple y obvia razón de que no se alcanzó el objetivo último de recuperar la democracia. “...La Alianza Democrática tuvo que rendirse a la dura realidad de que su aspiración de siempre, sacar a Pinochet del poder, no iba a lograrse por el camino de la movilización social rupturista”⁴⁵⁵.

La agitación de masas y la violencia callejera, promovidas por la ultraizquierda, produjeron además, efectos perversos: el recrudecimiento de la violencia civil y de la represión política autoritaria, tendieron a destruir el débil tejido social generado, retraer a sectores moderados de la población y extender el temor al régimen. Además, los trabajadores y los pobladores, por los altos niveles de cesantía que los afectaban, por su bajo nivel de sindicalización y organización, por el temor y la división política opositora, no podían sustentar un eventual “paro nacional”, como se preconizaba⁴⁵⁶. Tomás Moulian sostiene que la política del Partido Comunista de la sublevación de masas se enfrentó no sólo al rechazo de los partidos de la Alianza Democrática, sino que también al

⁴⁵³ Ibid. pp. 332

⁴⁵⁴ Campero, Guillermo y Cortazar, René. Actores sociales y la transición a la democracia en Chile. Op cit. pp. 117 – 212.

⁴⁵⁵ Boeninger, Edgardo. Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Ed . Andrés Bello, Santiago, 1997. pp. 328

⁴⁵⁶ Campero, Guillermo y Cortázar, René. Los actores sociales y la transición en Chile. Op cit. pp 138-139 y 145-146.

pacifismo de raíz cristiana o humanista presente en importantes sectores de la población. “El pacifismo consustancial de la Iglesia y de los demócracristianos no fue debidamente sopesado por los estrategas del Partido Comunista. Creyeron que se podría ahuyentar con unas cuantas referencias a la doctrina escolástica de la rebelión contra el tirano. No percibieron, además que ese pacifismo tenía, además de una base ideológica, una base social de clase”⁴⁵⁷.

El régimen militar logró mantener su base de sustentación por las siguientes razones:

- Las Fuerzas Armadas continuaron apoyando al Presidente de la República, que era su Comandante en Jefe. De ahí que entendieran todo ataque en su contra como una agresión a la institución⁴⁵⁸.
- El gran empresariado mantuvo mayoritariamente su adhesión al régimen militar. Influyeron en ello su rechazo a la izquierda y a las políticas redistribuidoras y reformistas del pasado, impulsadas por la oposición moderada⁴⁵⁹, su apoyo a las políticas de apertura y liberalización económica del gobierno y su alto endeudamiento ante instituciones estatales (Banco Central, Banco del Estado, CORFO). Quienes pretendieron alejarse del régimen, gremios pequeños tales como transportistas y comerciantes, fueron simultáneamente amedrentados políticamente y apoyados económicamente por el gobierno, sobre todo desde el momento en que Sergio Onofre Jarpa, político derechista de corte más bien corporativista y contrario al neoliberalismo, asumió el Ministerio del Interior, en agosto de 1983.
- La derecha política mayoritariamente mantuvo el apoyo al régimen, mostrándose incapaz de generar un bloque partidario que pudiera negociar una “salida política” con la oposición. Sus bases sociales continuaban identificándose con el gobierno militar, al igual que la derecha económica. La debilidad congénita de los partidos de derecha, también explica esta situación⁴⁶⁰.
- El gobierno logró desarrollar una rápida capacidad de recuperación, producto de una estrategia basada en una mezcla de represión violenta; impulsos de liberalización política promovidos bajo el ministerio de Sergio Onofre Jarpa, entre 1983 y 1984; recuperación económica a partir de 1984,

⁴⁵⁷ Moulian, Tomás. Chile Actual. Anatomía de un mito. Op. Cit. pp..331.

⁴⁵⁸ Arriagada, Genaro. La política militar de Pinochet. Op cit.

⁴⁵⁹ Cortázar, René. La no transición a la democracia en Chile, y el plebiscito de 1988. Op cit. pp. 118 y 119.

⁴⁶⁰ Los intentos de Sergio Onofre Jarpa y Andrés Allamand por promover un diálogo fluido con la oposición moderada, siempre encontraron la oposición, abierta o soterrada, de Augusto Pinochet. Ver: Cavallo, Ascanio. Los hombres de la transición. Op cit.pp 104 y 106. Sobre el Acuerdo Nacional y sus avatares, ver: Ortega Frei, Eugenio. Historia de una alianza. Op cit. Capítulo sexto.

que alcanzó su mayor éxito en 1988 y 1989⁴⁶¹, y firme defensa de la institucionalidad y del itinerario trazados en la Constitución del 80, acentuando así su legitimidad legal-racional.

Si bien la crisis económica y las movilizaciones sociales afectaron al régimen y demostraron su vulnerabilidad, éste logró recuperarse antes de debilitarse gravemente. “...Durante el período del acoso el régimen militar no enfrentó el peligro de la caída, del derrumbe. Una dictadura revolucionaria como la que existió en Chile solamente cae si se neutraliza su capacidad de uso de la fuerza (...) Las movilizaciones de masas con violencia focalizada sólo hubieran generado condiciones de desgobierno,(...) en caso de producirse paralizaciones muy prolongadas de la actividad laboral...”⁴⁶². De esta manera, el régimen en 1986 ya “había salido adelante de la crisis económica, le había tomado el peso a las protestas, sabía sus límites, (y) conocía la profundidad opositora”⁴⁶³.

En este cuadro, la oposición moderada inició un proceso de readecuación de su estrategia entre 1986 y 1988. Su norte apuntó entonces a lograr un escenario de competencia político-electoral, que abriera la posibilidad de una negociación con el régimen militar.

b) Transición vía transacción

La base de un accionar opositor sustentado en la competencia político-electoral encontró su apoyo en la propia institucionalidad del '80. La disposición 27 transitoria de la Constitución establecía que los comandantes en jefe de las FF.AA. -incluido el general Pinochet, y el director general de Carabineros, podrían “proponer al país, por la unanimidad de ellos, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente”. La aprobación requería “mayoría absoluta” en cuyo caso el Primer Mandatario se entendería elegido por ocho años; si la proposición era rechazada se prorrogaría el período presidencial por un año más al igual que el mandato de la Junta de Gobierno.

Este mecanismo fue muy cuestionado por sectores afines al régimen militar. La razón era obvia: las Fuerzas Armadas se arriesgaban a la politización, a la división y al rechazo por parte de la ciudadanía. Por

⁴⁶¹ Boletín Mensual del Banco Central N° 783. Op cit. pp. 1154.

⁴⁶² Moulian, Tomás. Chile Actual. Anatomía de un mito. Op. Cit. pp. 301

⁴⁶³ Ibid. pp. 321

otra parte, la oposición expresaba que el plebiscito daría una nueva ocasión para el fraude electoral, como había ocurrido en 1978 y 1980⁴⁶⁴. Sin embargo, por el cambio en el entorno institucional y político, el plebiscito de 1988 se transformó en un acto electoral muy distinto a los anteriores⁴⁶⁵.

En efecto, presionado por las protestas, el general Augusto Pinochet ordenó acelerar el trabajo de la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales. Es así como los proyectos de ley relativos a la inscripción en los Registros Electorales, Servicio Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones, Partidos Políticos, del Congreso Nacional y Consejo Nacional de Radio y Televisión, comenzaron a ser motivo de debate nacional. De este trabajo surgieron la Ley sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, en 1985; la Ley del Servicio Electoral y Registros Electorales, en 1986; la Ley de Partidos Políticos, en 1987; y la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en 1988.

De esta forma, el plebiscito de 1988 estuvo enmarcado por una normativa jurídica completamente diferente a la consulta de 1978 y del plebiscito que había aprobado la Constitución de 1980. A cargo del acto electoral quedó el Servicio Electoral; su fiscalización correspondió al Tribunal Calificador de Elecciones, en virtud que el Tribunal Constitucional determinó, en septiembre de 1985, que este órgano debía controlar el proceso; los partidos legalmente constituidos pudieron hacer propaganda, nombrar apoderados en cada mesa de votación y recibir copias de sus resultados; los canales de televisión entregaron espacios de treinta minutos diarios, en forma gratuita, para transmitir propaganda electoral, debiendo distribuirse el tiempo por partes iguales entre las opciones Sí y No.

En paralelo a este proceso, el sistema de partidos políticos comenzó a prepararse para el nuevo escenario electoral que se avecinaba. En febrero de 1987, la derecha formó Renovación Nacional. El gobierno, si bien requería un partido político para movilizar a los adherentes del Sí, intentó subordinarlo a sus estrategias y soluciones. Así, las presiones existentes en torno al plebiscito y la intervención del gobierno, significaron el quiebre de RN. Ello se produjo en abril de 1988, generándose dos grandes movimientos derechistas: la Unión Demócrata Independiente, abiertamente partidaria de Pinochet y de su proyección; y Renovación Nacional, más renuente a ello⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ Larraín, Hernán. Gobernabilidad en Chile luego del régimen militar. Materiales para Discusión N° 186. CED. Santiago de Chile, pp. 7-15.

⁴⁶⁵ Cea, José Luis. El marco jurídico político del plebiscito de 1988. Revista de Ciencia Política. Volumen IX-X N° 21. 1987-1988. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988.

⁴⁶⁶ Acerca de la división de Renovación Nacional, ver: Cavallo, Ascanio. Los hombres de la transición. Op cit. pp. 29. La división de la derecha en dos movimientos políticos tuvo consecuencias trascendentes, en la noche del 5 de octubre y en las negaciones de reforma a la Constitución, en el primer semestre de 1989.

Para la oposición, asumir una estrategia cuyo centro fuese derrotar electoralmente a Augusto Pinochet, significó un largo proceso que partió de su experiencia fracasada en orden a promover una transición vía ruptura. La decisión de participar en el plebiscito se fundamentó, entre otras, en las siguientes razones:

- La estrategia de la “movilización social”, en torno a la cual se realizaron las protestas y convocatorias a paros, entre 1983 y 1986, logró desencadenar el proceso de liberalización ya descrito, pero no provocó la renuncia del gobernante ni el cambio de régimen político. Por otra parte, el Partido Comunista, al internar armas y atentar contra Pinochet en septiembre de 1986, generó en el resto de la oposición un profundo temor a un autogolpe o a la militarización del conflicto político, al estilo de Centroamérica. Una estrategia político-electoral podría significar una buena oportunidad de generar una masiva y pacífica presión social a favor de la democracia.
- El temor al fraude electoral se fue relativizando crecientemente por la sucesión de garantías institucionales que el régimen se había visto obligado a otorgar entre 1983 y 1988, por la mayor organización de la oposición a nivel social y político-partidista, por la no despreciable presencia de ésta en la prensa escrita y en las radios, entre otras razones.
- Además, la experiencia comparada demostraba que la “cuestión sucesoria” era el “talón de Aquiles” de los regímenes autocráticos⁴⁶⁷. El plebiscito de 1988 obligaba a Pinochet a entrar en una incómoda arena electoral y a respetar sus resultados. De no hacerlo se violentaba la “Constitución de las Fuerzas Armadas”, lo que podría enfrentarlo a ellas. La actitud del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, la noche del 5 de octubre, precipitando el reconocimiento oficial al triunfo del “No”, demuestra la relevancia de lo afirmado.

El primer intento fallido de una nueva estrategia de la oposición fue proponer al régimen una reforma constitucional dirigida a modificar el plebiscito por la convocatoria a elecciones libres, competitivas y “limpias”.

En marzo de 1987, un grupo de personalidades creó el Comité por las Elecciones Libres, presidido por Sergio Molina, ex ministro de Hacienda de Eduardo Frei, e integrado por personalidades de diversos partidos e independientes. Aquel año Patricio Aylwin fue elegido presidente del PDC, postulando una estrategia que

⁴⁶⁷ Weber, Max. Economía y sociedad. 1984. pp. 858. Además, ver: Sartori, Giovanni. Notas para una teoría de la dictadura. En Opciones N° 11. CERC. Santiago de Chile, 1987. pp. 206.

consistía en conformar un programa y una coalición de gobierno opositoras, designar un candidato a la Presidencia de la República y promover las elecciones libres en reemplazo del plebiscito.

Como efecto de la decisión demócratacristiana de inscribirse como partido legal, el 15 de diciembre de 1987 se constituyó el Partido por la Democracia. En este referente confluyeron grupos opositores de izquierda, centro y derecha democrática, cuya misión era facilitar la acción política de la izquierda socialista y conducir la confrontación electoral contra Augusto Pinochet⁴⁶⁸.

El general Pinochet rechazó de plano la propuesta opositora de elecciones libres, a pesar de que la habían apoyado los partidos de derecha firmantes del Acuerdo Nacional para la Plena Democracia, suscrito en 1985 a invitación del Cardenal Juan Francisco Fresno. Sin embargo, la oposición alcanzó a estructurar una “campana de elecciones libres”. Esta impactó en la opinión pública que la apoyó abrumadoramente. Además, fue el punto de partida para la campana de inscripción en los registros electorales, que era vital para asegurar el triunfo opositor y movilizar políticamente a la ciudadanía.

El 2 de febrero de 1988, ante la negativa del gobierno de efectuar elecciones libres, trece partidos conformaron la Concertación de Partidos por el No, convocando a rechazar al candidato del régimen militar y, producida la victoria opositora, negociar con las Fuerzas Armadas para reformar la Constitución del 80 y permitir la realización de elecciones libres y competitivas de Presidente de la República y Parlamento. La tarea inmediata del conglomerado opositor fue llamar a una inscripción masiva en los registros electorales, la que alcanzó más de siete millones de personas en septiembre de 1988, fecha en que se cerró el proceso.

Tras una larga campana electoral, el 5 de octubre se produjo el triunfo del No, luego que se hubo inscrito el 90% de la población con derecho a sufragar. Votó el 92% de los inscritos; el 54,7% se inclinó por la opción No, y el 43,7% apoyó el Sí⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Acerca de la campana por elecciones libres y la generación posterior de la Concertación de partidos por el No, ver: Ortega Frei, Eugenio. Historia de una alianza. Op cit. Capítulo noveno.

⁴⁶⁹ Acerca de las razones del triunfo del No, desde dos distintas perspectivas, ver: Huneeus, Carlos. La derrota del general Pinochet. El plebiscito del 5 de octubre de 1988 en Chile. Revista Opciones. N° 15. CERC. Santiago de Chile, 1989; y Méndez, Roberto y otros. ¿Por qué ganó el No? En: Estudios Públicos N° 33. CEP. Santiago de Chile, 1989. En las páginas siguientes, nos basaremos en los documentos y referencias de los hechos contenidas en: Andrade, Carlos. Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1991.

c) *Negociaciones y reforma constitucional*

Como se ha señalado, las disposiciones transitorias establecían la prolongación del mandato del general Pinochet y de la Junta Militar por un año más. Al 11 de julio de 1989 debían estar definidos los candidatos a las elecciones presidenciales y parlamentarias. Entre el 14 de noviembre y el 11 de diciembre del mismo año se autorizaba y regulaba la difusión de propaganda electoral en todos los medios de comunicación, siendo gratuita en la televisión. El 14 de diciembre tendrían lugar los comicios plurales y competitivos, y el 11 de marzo de 1990, el Presidente y la Junta de Gobierno debían traspasar sus funciones a las autoridades democráticamente elegidas. A partir de ese mismo día dejaban de regir las disposiciones transitorias y la Constitución Política entraba en plena vigencia.

La inminente entrada en vigor de las disposiciones permanentes de la Constitución fue el tema más controvertido del período. El dilema que ello entrañaba tenía dos ángulos: de un lado, la oposición política no aceptaba heredar una legalidad plagada de seguros autoritarios, destinados a limitar institucionalmente el futuro accionar de los gobernantes democráticos; y, del otro, la coalición gobernante no estaba dispuesta a tolerar el desmantelamiento de una institucionalidad que consideraba legítima y que pretendía garantizar un orden político y económico que el régimen militar consideraba su obra histórica⁴⁷⁰.

De esta forma, el 14 de octubre de 1988, la Concertación opositora, que de ahí en adelante se llamó “por la Democracia”, expresó su voluntad de nominar un candidato único a la Presidencia de la República, sustentado sobre una base programática de amplio consenso. A la vez, precisó las cuatro reformas constitucionales que se demandaban: a) modificación de las normas permanentes relativas a los mecanismos de reforma constitucional, lo que implicaba la disminución o eliminación de los senadores designados, que hacían prácticamente imposibles tales reformas; b) elección íntegra del Congreso Nacional por sufragio popular, garantizando la debida representación proporcional, lo que suponía reformar la ley electoral; c) derogación del artículo 8: de la Constitución, garantizando el efectivo pluralismo político, y d) aumento del número de miembros civiles del Consejo de Seguridad Nacional y modificación de sus facultades, de modo de asegurar el pleno respeto al principio de soberanía popular. En este punto se incluía, además, la derogación de las normas que establecían la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA. y de Orden, cargos que debían ser de exclusiva confianza del Presidente de la República.

⁴⁷⁰ En las páginas siguientes, tendremos como base los documentos y referencias de los hechos contenidos en: Andrade, Carlos. *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1991.

Junto a estas cuatro reformas esenciales, la Concertación también exigía convenir normas consensuales en materia de ley de partidos, elección de alcaldes, estructura de los demás organismos del poder local y eliminación de incompatibilidades entre la calidad de dirigente social y militante de un partido político.

El 11 de marzo de 1989, en el octavo aniversario de la promulgación de la Carta Fundamental, el general Pinochet reconoció explícitamente, por primera vez, la necesidad de aceptar algunas reformas, siempre que ellas fueran consensuales y que no significaran el “desmantelamiento” de la institucionalidad fundamental. Pinochet, en aquella oportunidad, declaró haber instruido al ministro del Interior para que, previo conocimiento de las opiniones que los diversos partidos políticos y sectores independientes democráticos tenían sobre esta materia, le informara respecto de la conveniencia de introducir algunas modificaciones a la Constitución Política.

Días más tarde, Patricio Aylwin, presidente de la Democracia Cristiana y vocero de la Concertación, se reunió con el ministro del Interior, Carlos Cáceres. Se dio así por iniciada la primera etapa de negociaciones formales y directas entre el gobierno y la oposición desde el frustrado diálogo ensayado en 1983 por el entonces ministro Jarpa. A fines de marzo, como respuesta a las sugerencias de Aylwin en el sentido de que las negociaciones se llevaran a nivel de especialistas, se constituyó una comisión mixta. Además, el gobierno declaró su disposición a efectuar un plebiscito no confrontacional para la aprobación popular de las reformas que se convinieran.

La Comisión designada por la Concertación y Renovación Nacional terminó su trabajo el 5 de abril de 1989 con un “Informe Técnico Constitucional”, en el que se propuso un paquete de 33 reformas que iban más allá de lo que el gobierno autoritario estaba dispuesto a aceptar, y que Augusto Pinochet rechazó. Los sectores “duros”⁴⁷¹ del régimen, encabezados por Hugo Rosende, se oponían al acuerdo con la oposición. Por esto, Carlos Cáceres, firme partidario de aquél, renunció privadamente el 26 de abril. Pero, nuevas conversaciones de sectores blandos del gobierno con el general Pinochet, lo persuadieron de insistir en el camino de la reforma. Ello significó ratificar en el cargo a Cáceres⁴⁷².

El 28 de abril, éste anunció las 19 reformas que el gobierno consideraba convenientes. Se trató de un total de 19 enmiendas, que significaban aceptar el artículo 8: atenuar las facultades presidenciales en

⁴⁷¹ Sobre esta distinción - duros y blandos - de gran importancia en los procesos de cambio de régimen, ver: O'Donnell, G., y Schmitter, P. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Op cit. pp. 32 - 35.

⁴⁷² Ver: Cavallo, Ascanio. Los hombres de la transición. Op cit. pp. 67 y 68.

relación con el Congreso; proponer la incorporación de un cuarto miembro civil (el contralor general de la República) al Consejo de Seguridad Nacional; sustituir la facultad de este organismo de “representar” por la de “hacer presente”; introducir plebiscitos comunales y proponer que la duración del primer gobierno sería de sólo cuatro años. Además planteó subir el rango de la Ley de las Fuerzas Armadas a Orgánica Constitucional, y hacer aplicable al capítulo de las reformas constitucionales los altos quórum y complejos procedimientos contemplados en dicho capítulo, cosa que no era clara en el texto original de la Constitución. Nada señaló sobre la integración del Parlamento.

Tres días después, la Concertación declaró que la propuesta del ministro del Interior era inaceptable, pues no había acuerdo en torno al nuevo texto del artículo 8: la composición del Parlamento, los requisitos de reforma constitucional, las incompatibilidades entre la pertenencia a un partido político y un cargo corporativo, ni en lo relativo a la composición del Consejo de Seguridad Nacional. Francisco Cumplido, negociador por la Concertación, dio las razones:

Al extender el cerrojo de las reformas constitucionales, las principales requerían la concurrencia de dos Congresos Nacionales; además se requeriría un plazo superior a cuatro años para introducir la más pequeña nueva enmienda constitucional. Así la Concertación no podría aplicar sus programas;

- Ello se agravaba al no modificarse la composición del Congreso, y en particular del Senado, donde el peso de los senadores designados era de casi un 25%, y
- La proposición oficial omitía todas las ideas planteadas acerca de los derechos humanos. De llegar al poder, la Concertación no podría resolver los problemas heredados del régimen militar. Mientras la amnistía para los uniformados seguiría vigente, los presos políticos de izquierda tendrían que continuar en las cárceles. El gobierno no estaba dispuesto a cambiar el artículo 9º, sobre conductas terroristas; el ministro Cáceres había dicho personalmente a Cumplido que si la oposición insistía en modificarlo no habría reformas. Otras soluciones le fueron planteadas al ministro, pero ninguna de ellas apareció en su proyecto⁴⁷³.

A pesar del fracaso producido, el 12 de mayo el ministro del Interior anunció la disposición del gobierno de reanudar las conversaciones para perfeccionar la Constitución Política e informó que ellas deberían centrarse en el mecanismo de reforma de la Carta Fundamental y en la composición y generación del Congreso. Patricio Aylwin declaró que se alegraba de la decisión y que insistiría en la democratización del

⁴⁷³ Ibid. pp. 76 - 77.

Parlamento y en la flexibilización del sistema de reforma constitucional. Junto con ello, el 15 de mayo se reunió la comisión técnica de la Concertación y Renovación Nacional.

En vista de las dificultades que presentaba el acuerdo, Carlos Cáceres se reunió con Patricio Aylwin y el presidente de Renovación Nacional, Sergio Onofre Jarpa. En esa ocasión se fijaron los puntos básicos para un acuerdo mínimo. Aylwin declaró que se estaba en “la recta final”.

El 26 de mayo se reunieron los directivos de la Concertación, para determinar una postura definitiva ante una negociación con el gobierno, que ya no avanzaría más.

Paralelamente, la Comisión Política de Renovación Nacional aprobó las reformas acordadas en principio a nivel de comisiones técnicas de dicho partido con el gobierno y la Concertación.

El 29 y 30 de mayo, la comisión de constitucionalistas redactó un nuevo proyecto de reforma constitucional, que fue concordado entre el gobierno, la Concertación y Renovación Nacional. Se trataba de un “pacto constitucional mínimo”, es decir, que no satisfacía completamente las aspiraciones de ninguna de las dos partes. Carlos Reymond y Miguel Luis Amunátegui, por Renovación Nacional; Francisco Cumplido y José Antonio Viera Gallo, por la Concertación; y Arturo Marín y Hermógenes Pérez de Arce, por el gobierno, acordaron dicho pacto.

La Concertación nuevamente se reunió para debatir esta última propuesta. Entonces se decidió definitivamente el sello de la transición y el tipo de instauración democrática que se establecería en Chile tras el autoritarismo. Por ello, nos explayaremos respecto de las distintas visiones que se enfrentaron al interior de la coalición.

Ricardo Lagos, presidente del Partido por la Democracia y líder de la izquierda concertacionista, se opuso al acuerdo. Sus argumentos fueron los siguientes :

- El régimen militar estaba generando un cerco de seguridad sobre ciertos enclaves -Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas, comandantes en jefe-, y a cambio de ello no concedía nada. En su opinión, del conjunto de reformas propuestas sólo podía surgir una democracia limitada, recortada en sus atribuciones e ineficaz para hacer cambios sustantivos.

- También señaló que si bien se eliminaba la norma sobre proscipciones políticas, se mantenía la de las conductas terroristas, que era bastante amplia; aumentaban los senadores elegidos, pero los designados se mantenían; el sistema electoral binominal continuaba y la Cámara de Diputados seguía con igual número de miembros; el Tribunal Constitucional no era objeto de reforma alguna; el Consejo de Seguridad Nacional disminuía una de sus facultades más antidemocráticas, pero su nueva composición no otorgaba mayoría a los miembros civiles y, en la situación más favorable, sólo se podría neutralizar a los miembros castrenses; los comandantes en jefe mantendrían su carácter de inamovibles, y, por último, se dictaría una ley de Fuerzas Armadas con un rango que la haría más difícil de cambiar, y cuyo contenido no se conocía; además aumentaban las dificultades para reformar la Carta Fundamental y se perdía para siempre la posibilidad de modificarla, vía la reforma simple del procedimiento de reforma constitucional⁴⁷⁴.

Patricio Aylwin respondió al líder de la izquierda. Sus razones para aprobar la reforma acordada con el gobierno fueron las siguientes :

- El proceso había sido difícil y delicado; insistir en nuevos cambios podía arrastrar al fracaso de la transición y al “endurecimiento” del régimen militar;
- el objetivo básico de la Concertación era llegar al gobierno, sus intereses máximos debían postergarse;
- el objetivo institucional de la reforma no era destruir las instituciones, sino lograr un marco institucional que permitiera la estabilidad de la democracia, y
- lo que el régimen militar no había aceptado modificar sería reformado en el próximo gobierno, pues Renovación Nacional se había comprometido a ello.

Por último, si la izquierda concertacionista insistía en sus postulados, el vocero de la coalición propuso que se efectuara un debate nacional ante el pueblo para zanjar el desacuerdo. Ricardo Lagos retiró su postura, en el entendido de que todos los demás dirigentes estaban de acuerdo. Al final de esta reunión, Aylwin informó telefónicamente al ministro del Interior que el conglomerado aprobaba el proyecto de reforma constitucional que el gobierno presentaría a la Junta.

⁴⁷⁴ Ibid. pp. 125 – 127.

En definitiva, “...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 (...) 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 mayoría”⁴⁷⁵.

Con el ánimo de facilitar una “transición ordenada y consensual hacia un régimen democrático”, se apoyó entonces una propuesta que no recogía algunos aspectos centrales de la Concertación. Entre ellos el establecimiento de un sistema electoral proporcional para generar el Parlamento; la supresión de los senadores designados; la integración del Consejo Nacional que garantizara efectivamente que éste era un órgano asesor del Presidente de la República; la generación, mayoritariamente a través de los poderes democráticos, del Tribunal Constitucional; y la supresión de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del director general de Carabineros.

De esta manera, la Concertación aprobó el paquete de reformas con la convicción de que lo fundamental era asegurar la transferencia del gobierno, aunque no se lograra la simultánea y equivalente transferencia del poder. Se asumió que con el sólo hecho de asumir, ejercer la presidencia y disponer, al menos de la mayoría en la Cámara de Diputados, la situación sería distinta, que por sí misma constituiría un cambio en la estructura del poder y desencadenaría un proceso de alteración en las correlaciones de fuerza⁴⁷⁶.

Así, la lógica de la transición vía transacción se impuso definitivamente y su consecuencia también: la instauración democrática sería incompleta.

La noche del miércoles 31 de mayo, el general Pinochet dirigió un mensaje al país, en el que anunció el consenso con la oposición para perfeccionar la Constitución. Destacó el reemplazo del artículo 8: por otra disposición que aseguraba en mejor forma “un verdadero y responsable pluralismo político”; y el aumento de los senadores elegidos directamente por la ciudadanía, de 26 a 38. Asimismo enfatizó que, sin perjuicio del perfeccionamiento de algunas disposiciones del Consejo de Seguridad Nacional, las normas sobre las Fuerzas Armadas y de Orden se mantenían íntegramente.

⁴⁷⁵ Boeninger, Edgardo. Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Op cit. pp. 364

⁴⁷⁶ Ibid. pp. 364

Además, se elevaban al rango de Ley Orgánica Constitucional las principales normas básicas regulatorias de la carrera profesional de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros; y se sustituían las normas que exigían la aprobación de dos Congresos para reformar ciertos capítulos de la Constitución Política. Se estableció, en cambio, que cuando la modificación versara sobre las bases de la institucionalidad, los derechos y deberes constitucionales, el Tribunal Constitucional, Las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, el Consejo de Seguridad Nacional o la reforma de la Carta Fundamental, se requeriría de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio. Por otra parte, se eliminaba la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados por una vez en el período.

La Junta de Gobierno, en ejercicio del Poder Constituyente, aprobó el proyecto de reforma constitucional. El 16 de junio se publicó el Decreto Supremo que convocaba a plebiscito para el día 30 de julio, con el fin de aprobar o rechazar las reformas introducidas a la Constitución Política.

La Concertación y el gobierno llamaron a votar a favor. El Partido Comunista promovió la anulación del voto, por considerar ilegítima la Constitución en su origen y por estar sustentada en la doctrina de la seguridad nacional, mantener los senadores designados y consagrar la tutela militar⁴⁷⁷.

El MIR, el Partido Socialista, dirigido por Juan Carlos Moraga, y el Partido del Sur, presidido por Eduardo Díaz Herrera, hicieron igual llamado aunque por motivos y razones distintas.

El lunes 31 de julio el Ministerio del Interior entregó oficialmente los resultados finales del plebiscito realizado el día anterior. Por la aprobación se emitieron 6.056.440 votos (85,7%); por el rechazo, 580.212 (8,2%); en blanco, 114.056 (1,6%) y nulos, 315.918 (4,4%).

⁴⁷⁷ Diario El Mercurio, jueves 29 de junio de 1989.

3) La instauración democrática incompleta en Chile

Luego de haber expuesto el tipo y características de la transición que se desarrolló entre 1988 y 1989, describiremos el sistema político chileno en la fase de instauración democrática, es decir, de construcción de las principales estructuras de este régimen político que fundamentalmente se diseñó durante el proceso de negociación del primer semestre de 1989. Su análisis permitirá determinar las formas a través de las cuales se concretó la instauración democrática en Chile. Como se apreciará, se trata de una instauración incompleta.

En las próximas páginas, examinaremos tanto el marco político como el marco institucional de la instauración. Donde corresponda, intentaremos identificar el tipo de limitación existente. De paso, y con la perspectiva del paso del tiempo, haremos una breve referencia a los cambios que han sucedido en cada área de análisis.

a) Marco político de la instauración.

El 11 de marzo de 1990 asumió la Presidencia de la República el ex senador demócratacristiano y candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin. Así finalizó el gobierno autoritario del general Augusto Pinochet, iniciado en septiembre de 1973, a raíz del golpe de Estado que derrocó al Presidente Allende.

Patricio Aylwin resultó electo en diciembre de 1990, al obtener la mayoría absoluta de los sufragios emitidos (55,2%). El candidato de la Concertación derrotó a Hernán Büchi, ex ministro de Hacienda de Pinochet y a Francisco Javier Errázuriz, empresario, que llegó en tercer lugar. Los candidatos perdedores obtuvieron el 29,4 y el 15,4% de los sufragios, respectivamente.

El 14 de diciembre de 1989 también se realizó la elección de los miembros del Congreso Nacional. En ella, los candidatos de la Concertación alcanzaron 72 de los 120 escaños de la Cámara de Diputados y 22 de los 38 cupos del Senado. Ello equivalía al 60% de los miembros de la Cámara de Diputados y sólo al 46,7% de los integrantes del Senado, ya que a los 38 senadores elegidos se agregaron 9 designados.

Estos resultados dan cuenta de una de las paradojas políticas de la década. Los ganadores terminarían siempre empatando. En efecto, y tal como se advierte en el cuadro siguiente, el hecho que la Concertación haya ganado todas las elecciones que se han celebrado durante los últimos años, no se ha traducido, sin embargo, en una correspondiente representación parlamentaria mayoritaria.

Cuadro N° 7
Elecciones Parlamentarias 1989-1997

<i>Elecciones Parlamentarias</i>	1989	1993	1997
Concertación	51,48% 72 dip.	55,39% 70 dip.	50,54% 71 dip.
Derecha (RN-UDI) (Con UCC en 1993)	34,18% 48 dip.	36,68% 50 dip.	36,25% 49 dip.
Partido Comunista (Lista de Izquierda extra Concertación)	5,32%	6,39%	7,47%
Otros	9,02%	1,54%	5,74%

Fuente: Lahera, Eugenio. *Chile en los '90*. Ed. Dolmen – SEGPRES. 1997

Es indudable que la incapacidad de la Concertación en orden a superar los quórum es uno de los factores que explican las dificultades para perfeccionar las falencias institucionales. De esta manera, lo que había quedado pendiente para un segundo y mejor momento político, quedó condicionado a que una parte de la derecha se sumara a la segunda fase de la democratización.

Durante todo este período, el eje de la coalición gobernante ha radicado en demócratacristianos, socialistas, PPD y radicales. En la práctica, se ha ido produciendo una simplificación en el sistema de partidos. Así, mientras en 1989 los Partido Socialdemócrata, Izquierda Cristiana, Humanista y Alianza de Centro lograron elegir parlamentarios; en las elecciones de 1993 y 1997 ninguno de esos partidos lograría representación parlamentaria. En 1992, el partido Humanista –uno de los fundadores de la Concertación- se retiraría del gobierno, presentándose en las elecciones siguientes con una nómina propia de candidatos.

La oposición al gobierno de Aylwin expresa las fuerzas políticas de derecha del país. Ellas apoyaron mayoritariamente al régimen autoritario de Pinochet y sus dirigentes desempeñaron los más altos cargos de la administración del Estado en su gobierno. Durante los últimos dos años del régimen militar se organizaron en dos partidos políticos: Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI).

- Al momento de la instauración, Renovación Nacional apareció como la fuerza política de mayor importancia de la derecha, debido a su numerosa representación parlamentaria. En efecto, en 1989 eligió 32 diputados y 11 senadores. Nació como sucesora del Partido Nacional fundado en 1965, a partir de la fusión de los tradicionales partidos Liberal y Conservador. Pese a la carencia de un discurso público de oposición frontal al nuevo gobierno, sólo apoyó algunas de las iniciativas legislativas relevantes del Ejecutivo: dos moderadas reformas tributarias; una igualmente moderada reforma laboral; reformas constitucionales y legales que permitieron la elección de los concejales municipales y de los consejeros regionales, junto con la reforma constitucional que facultó al Presidente de la República para indultar a los llamados “presos políticos”. En otras materias, sobre todo en las que tenían por objeto remover los seguros autoritarios, su posición fue del rechazo.

En el curso de la década, Renovación Nacional ha mantenido una votación relativamente estable. No obstante, su peso relativo dentro de la coalición derechista ha ido cayendo progresivamente. De hecho, mientras en 1989 RN obtuvo un 18.2% de los votos validamente emitidos, en 1993 y 1997 lograron un 16.3%. Si en 1989 RN recogía el 54% de las preferencias dentro de la centroderecha, en 1997 sólo obtenía 45% de dicho electorado.

Paralelamente, y quizás relacionado a lo anterior, RN ha ido desdibujando su perfil liberal y democrático pasando a ser un ente casi indistinguible de la UDI. Esto se ha expresado en su incapacidad de cumplir, en reiteradas ocasiones, sus compromisos en materia de reformas constitucionales.

- El otro socio de la alianza derechista es la Unión Demócrata Independiente (UDI). Este partido se caracteriza por su identificación sin ambigüedades con el gobierno autoritario de Pinochet y por un marcado carácter ideológico neoliberal. Políticamente ha representado a la oposición más intransigente a los gobiernos democráticos y a los proyectos de reforma contemplados en los programas presidenciales de la Concertación. Así, durante el primer gobierno democrático, la UDI se opuso a todas las reformas importantes presentadas por el Ejecutivo: tributaria, laboral, judicial y penal. En el último tiempo el partido ha exacerbado el pragmatismo táctico, aún cuando en materia de reformas institucionales mantiene una oposición tajante.

La UDI posee cuadros técnicos altamente calificados y con una vasta experiencia en el manejo y gestión del aparato estatal, producto de su presencia en ministerios, reparticiones, agencias y municipios, durante los 16 años de autoritarismo. Además exhibe sólidos vínculos con el empresariado nacional y las Fuerzas Armadas.

En 1989, la UDI obtuvo el 10.2% de los votos válidamente emitidos (eligió once diputados, a los cuales se agregaron cuatro diputados, elegidos como independientes)⁴⁷⁸. En 1993 aumentó a un 12.1% y en 1997 a un 14.4%. Este aumento leve pero sostenido se ha traducido en un reforzamiento de su posición relativa frente a Renovación Nacional.

b) Marco institucional de la instauración

Luego de más de 16 años de gobierno militar, respaldado políticamente por casi la totalidad de los empresarios, políticos y tecnocracia de derecha⁴⁷⁹, Chile volvió a vivir bajo el imperio de las formas democráticas.

Una visión superficial del proceso político chileno al inicio del gobierno de Patricio Aylwin podía dar la imagen de una institucionalidad en forma y funcionando, así como de una economía sin desequilibrios, sana y en crecimiento, a diferencia de otros países de Sudamérica. Tal visión pasó a convertirse casi en un lugar común para muchos chilenos y para quienes nos observaban desde el exterior. Sin embargo, como veremos, esa percepción no se ajustaba plenamente a la realidad existente en 1990⁴⁸⁰.

Como hemos visto, la nueva institucionalidad se formalizó en la Constitución de 1980, que reemplazó a la de 1925, vigente hasta 1973, y fue aprobada en un plebiscito, cuestionado en la forma y en el fondo por la totalidad de los partidos de la Concertación. Sólo algunas de las normas constitucionales fueron reformadas en julio de 1989.

⁴⁷⁸ Con la muerte del senador Jaime Guzmán y su reemplazo por el dirigente de Renovación Nacional Rafael Otero, y la incorporación a la UDI de Beltrán Urenda, la UDI mantuvo dos senadores.

⁴⁷⁹ Técnicamente, el autoritarismo chileno entre 1973-1990 debe ser clasificado como burocrático-autoritario. Esta modalidad autoritaria se caracterizó por tener una coalición de apoyo dominada por militares y tecnoburócratas. Ver: O'Donnell, G. Modernización y autoritarismo. Op cit.

⁴⁸⁰ Por ejemplo, los equilibrios macroeconómicos tienen hasta hoy día como contrapartida la existencia de una abultada "deuda social". Además, al término del gobierno militar la economía se encontraba "sobrecalentada" a raíz de políticas monetarias expansivas realizadas entre 1988-1989, por lo que debió ser ajustada al inicio del gobierno democrático.

Sin embargo, numerosos preceptos constitucionales continuaron siendo foco de conflicto. Por esto, uno de los objetivos programáticos del gobierno de Patricio Aylwin fue la reforma de la Constitución Política, debido a la presencia de rasgos no democráticos⁴⁸¹: los llamados “enclaves autoritarios” y “leyes de amarre” o “dominios reservados”⁴⁸².

Las siguientes materias quedaron reguladas por leyes orgánicas constitucionales: Tribunal Constitucional, Concesiones Mineras, Fuerzas Armadas, Carabineros, Estados de Excepción, Tribunal Calificador de Elecciones, Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, Bases Generales de Administración del Estado, Partidos Políticos, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Votaciones Populares y Escrutinios, Banco Central y Congreso Nacional. La modificación de estas leyes requiere del voto conforme de los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio y del visto bueno del Tribunal Constitucional, a través del control preventivo de su constitucionalidad.

De esta manera, los rasgos no democráticos más relevantes de la institucionalidad que resultó de las negociaciones de 1989 fueron los siguientes:

- Composición del Senado de la República.
- Régimen de gobierno interior y local (regiones y municipios).
- Existencia y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional.
- Función judicial.
- Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Composición del Tribunal Constitucional.
- Inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros.

⁴⁸¹ Las páginas siguientes son especialmente deudoras de los contenidos entregados por el profesor José Luis Cea en el curso “Sistema político chileno” del Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el segundo semestre de 1990.

⁴⁸² Expresiones de Manuel Antonio Garretón y Arturo Valenzuela, respectivamente.

a) Composición del Senado

El Congreso Nacional chileno es bicameral. La Cámara Alta está integrada por 47 senadores: En 1989 38 de ellos fueron elegidos a razón de dos por cada una de las 19 circunscripciones electorales y 9 fueron designados pocas semanas antes de la que esta Corporación fuera reinstalada.

El general Pinochet designó dos: el ex ministro del Interior, Sergio Fernández, y el ex rector de la Universidad Austral, William Thayer. La Corte Suprema de Justicia nominó tres: los ex ministros Carlos Letelier y Ricardo Martín, y a la ex funcionaria de la Contraloría General de la República, Olga Feliú. El Consejo de Seguridad Nacional designó cuatro: el ex general de Ejército y ex integrante de la Junta Militar, Santiago Sinclair; el ex almirante Ronald Mc Intire; el ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea, César Ruiz Danyeau, quien falleció en el ejercicio del cargo, y el ex general director de Carabineros, Vicente Huerta.

La totalidad de los primeros senadores designados, quienes además se agruparon en un Comité, tal como se organizan internamente los partidos en las Cámaras, eran, obviamente, mucho más afines a la oposición de derecha que al gobierno del Presidente Aylwin. Este hecho alteró sustantivamente la expresión electoral del 14 de diciembre. En efecto, la coalición de partidos políticos que ganó la elección quedó sin mayoría en el Senado, (22 de 46)⁴⁸³.

Además, la Concertación se vio perjudicada por el sistema electoral binominal, que algunos denominan mayoritario, pero que en realidad está hecho para favorecer a la segunda mayoría relativa⁴⁸⁴. A este sistema no lo incluimos como “enclave autoritario” pues, pese a sus defectos teóricos y sus aberrantes efectos electorales, no parece adecuado tildarlo de antidemocrático, aunque sí se puede discutir su beneficio

⁴⁸³ Esto ha permitido que algunas de las políticas de gobierno no dependan de los votos ni de las demás formas de expresar preferencias. Ello permite cuestionar el carácter poliárquico del régimen político chileno. Ver Dahl, Robert. *La Poliarquía*. Op cit. pp. 14-15. Sin embargo, en la práctica ha operado más bien como un seguro que evita el cambio de la Constitución, sin obstaculizar mayormente las demás políticas públicas.

⁴⁸⁴ Es discutible que desde el punto de vista de las reglas para la atribución de escaños, el sistema electoral chileno sea mayoritario. En efecto, el artículo 109 bis de la Ley 18.700, premia a nivel de distrito o circunscripción senatorial, a la segunda lista más votada. Así, salvo una extrema dispersión de los votos entre múltiples listas en competencia, que permita a la más votada doblar a la que le sigue, la lista mayoritaria para obtener los dos escaños en disputa necesitará conseguir más del 60% de los sufragios en el distrito o circunscripción. Desde el punto de vista del criterio de decisión, para que el sistema electoral chileno sea mayoritario, se requeriría que la lista más votada obtuviese los dos escaños automáticamente, independiente de los porcentajes o exigiéndole a lo más la mayoría absoluta de los sufragios.

Para un análisis exhaustivo de los principios de representación y de decisión de los variados elementos que configuran un sistema electoral, ver Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Op cit. Especialmente pp. 94 y ss.

para la estabilidad democrática. Además, dicho sistema, creado para favorecer a la derecha tras el resultado del plebiscito de 1988, puede provocar efectos electorales muy nocivos para ésta si se producen pequeñas variaciones electorales a nivel de distrito⁴⁸⁵.

Debido a esto, el gobierno, pese a poseer un respaldo popular mayoritario, debe actuar como uno de minoría, estando obligado a negociar todos y cada uno de los proyectos de ley con la oposición o los senadores designados. Por ello es que los grados de acuerdo o consenso con toda o parte de la oposición pasaron a ser indispensables para el gobierno democrático. De lo contrario sería inviable toda su gestión legislativa.

Por la misma razón anterior y puesto que para modificar la composición del Senado y eliminar los senadores designados, el oficialismo requeriría reunir, en cada una de las dos Cámaras, el voto conforme de las 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio, la reforma aún no se logra.

Así, en 1997, se nombraron los nuevos senadores institucionales. El Presidente Frei nominó a Edgardo Boeninger y Augusto Parra. La Corte Suprema designó a los ex Ministros Marco Aburto y Enrique Zurita y al ex Contralor Enrique Silva Cimma. El COSENA designó, a su vez, al General (r) Julio Canessa, al Almirante (r) Jorge Martínez, al General (r) Ramón Vega y al General (r) Fernando Cordero.

Las nuevas designaciones, amén de atestiguar la continuidad de la institución, denotan un cambio en la correlación política de los designados. De esta manera, de los actuales nueve designados hay tres que se alinean con la Concertación, dos claramente identificados con la derecha y cuatro que, siendo más bien conservadores, votan de manera relativamente impredecible.

b) El régimen de gobierno interior y local: regiones y municipios

De acuerdo a la división político-administrativa vigente, en el país existen 13 regiones. Cada una de ellas se subdivide en provincias y éstas en comunas.

Para el análisis del sistema electoral chileno, ver: Fernández, Mario "El proyecto de Ley Electoral chileno de agosto de 1988". Estudios Sociales N° 59. CPU. Santiago, 1989. pp. 54-55.

⁴⁸⁵ Ver: Valenzuela, Arturo y Siavelis, Peter. La Ley Electoral y estabilidad democrática. Estudios Públicos N° 43. CEP. Santiago de Chile, 1991.

La máxima autoridad regional es el intendente, quien es elegido por el Presidente de la República. De esta forma, el gobierno de Aylwin nombró a los 13 intendentes regionales. A ello se debía agregar, hasta las reformas constitucionales y legales de 1992, a los Consejos de Desarrollo Regional heredados del régimen autoritario e integrados por dirigentes gremiales, empresariales y territoriales proclives a dicho régimen y que constituían un contrapeso significativo para los intendentes.

En cada provincia la máxima autoridad es el gobernador, quién también es designado por el Presidente de la República. Este carece de atribuciones relevantes y no está ni siquiera dotado de órganos técnicos de asesoría.

El nivel local tiene como organización el Municipio. El artículo 107 de la Constitución define a las municipalidades como “corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.

A nivel comunal la máxima autoridad es el alcalde. De los aproximadamente 325 ediles que hubo durante el primer período democrático, sólo 15 fueron designados por el Presidente Aylwin. Los restantes fueron nominados con anterioridad al 11 de marzo, por los CODERES, a propuesta del Consejo de Desarrollo Comunal respectivo (CODECOS).

Del municipio y, por lo tanto del alcalde, dependen importantes áreas del desarrollo social, tales como la salud y la educación.

Se dio entonces una situación en la que, frente a los representantes del gobierno -intendentes y gobernadores-, existían a nivel comunal alcaldes que eran un resabio del régimen anterior, lo que, sin duda, representó una dificultad para el adecuado desempeño del Ejecutivo y el éxito de las políticas públicas.

El eventual cambio de esta situación requería una reforma constitucional (voto conforme del 60% de los diputados y senadores en ejercicio) y de la modificación de dos leyes orgánicas (voto conforme de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio).

En el Programa de Gobierno de la Concertación se anunciaba una Reforma Municipal que perseguía el logro de dos objetivos simultáneos: la democratización del municipio, incluyendo la elección de las autoridades municipales, y la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias del

poder local; y la descentralización de la Administración del Estado, dotando a las autoridades comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos, y para enfrentar los problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos territorios, así como participar en la gestión local del desarrollo nacional.

Tras largas negociaciones con la derecha, se logró aprobar la reforma de la Constitución Política en 1991 y de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N°18.695) en el año 1992. Esto permitió la democratización del municipio.

En virtud de dicha reforma, se estableció que los órganos superiores de las municipalidades son el alcalde, su máxima autoridad, y el Consejo Municipal; y que habrá un Consejo Económico y Social Comunal como órgano consultivo. La reforma mantuvo las funciones anteriores de las municipalidades; se le agregaron atribuciones como constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, y establecer territorios denominados unidades vecinales, con el propósito de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. También la reforma facultó a las municipalidades a asociarse entre ellas para el cumplimiento de los fines propios; reafirmó su capacidad de celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado y de participar en corporaciones de derecho público, en las condiciones que la ley determina; se crearon nuevas normas sobre financiamiento municipal y se otorgó rango orgánico constitucional al Fondo Común Municipal. Además, se incluyeron normas para la mejor administración municipal.

Según lo que estipula la Ley Orgánica de Municipalidades, el alcalde y los concejales son elegidos por sufragio universal. En todo el país se eligen en total 2.082 concejales y 334 alcaldes. De las 334 comunas del país, hay 300 que escogen seis concejales, 29 que por su dimensión eligen a ocho concejales y sólo cinco tienen derecho a contar con diez concejales (La Florida, Santiago, Valparaíso, Viña del Mar y Concepción).

La ley establece un sistema de representación proporcional para la elección de concejales municipales. El sistema específico adoptado por Chile, es el método D'Hondt, también conocido como sistema de "cifra repartidora" o "cuociente electoral".

Por último, en virtud de las reformas constitucionales de 1992 y de la promulgación de la actual Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, se creó, en reemplazo del CODERE, un Consejo Regional de

generación democrática indirecta, a través de colegios provinciales integrados por los concejales respectivos.

En suma, si bien los actuales mecanismos de generación de las autoridades municipales y regionales han sido criticados por la Concertación, que se inclinaba por la elección directa de los alcaldes y de los consejeros regionales, lo central es que se produjo, en el curso del gobierno de Patricio Aylwin, una democratización sustantiva de un importante nivel del régimen político chileno.

c) Consejo de Seguridad Nacional

La Carta de 1980 creó y dio rango constitucional al Consejo de Seguridad Nacional. La composición y atribuciones de este organismo pueden significar la ruptura de un principio básico del Estado de derecho, como es la subordinación de las FF.AA. a las autoridades democráticamente elegidas.

En efecto, no obstante la reforma constitucional de julio de 1989, el Consejo de Seguridad Nacional mantiene una atribución que puede dar origen a conflictos. De conformidad al artículo 96, letra b) de la Constitución, es su función: “hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional”.

El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por el Presidente de la República (que lo preside), los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, el contralor general de la República⁴⁸⁶, los comandantes en jefe de las FF.AA. y el general director de Carabineros.

Con lo anterior se relaciona la definición que el artículo 90, inciso segundo de la Constitución hace del papel de las FF.AA. y Carabineros. Esta disposición señala que ellas “(...) garantizan el orden institucional de la República”⁴⁸⁷.

La reforma constitucional necesaria para modificar la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional requiere del voto conforme de los 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio, quórum que en estos 10 años de gobierno, la Concertación no ha logrado conseguir.

⁴⁸⁶ El contralor general de la República fue designado en el cargo por el general Pinochet y tiene carácter inamovible.

d) La función judicial

La función judicial radica en los tribunales de justicia, en cuya cúspide está la Corte Suprema. A ésta le corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de ello el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares en tiempo de guerra.

La Corte Suprema ha sido fuertemente cuestionada debido a su falta de independencia con respecto al gobierno autoritario. En especial, se le responsabiliza de no haber actuado oportunamente para impedir las violaciones a los derechos humanos.

Durante el mandato de Patricio Aylwin todos sus integrantes habían sido nombrados con anterioridad al gobierno democrático. Incluso, la Ley N°18.805 del 17 de junio de 1989, otorgó una cuantiosa indemnización a sus miembros que, teniendo más de 75 años de edad, jubilaran dentro de los noventa días siguientes a la publicación de la ley. De esta forma, se facilitó la designación de magistrados más jóvenes y afines al gobierno militar antes de su término.

Los magistrados de los tribunales superiores de justicia sólo pueden ser removidos previa acusación constitucional de la Cámara de Diputados “por notable abandono de sus deberes”, acusación que debe ser acogida por la mayoría de los senadores en ejercicio. Han sido varias las ocasiones en que la Cámara de Diputados ha procedido a ejercer esta facultad acusadora. De hecho, en 1992 el Senado confirmó la destitución del Ministro Hernán Cereceda. En 1997, por otro lado, sería la oposición de derecha la que impulsaría una acusación contra el propio Presidente de la Corte Suprema, juicio político que no prosperó al producirse un empate en la Cámara baja.

Mientras tanto, los dos gobiernos de la Concertación han insistido en proponer reformas a la composición y atribuciones del Poder Judicial. En lo que respecta a la Corte Suprema, y aún cuando no logró aprobar una modificación estructural, el gobierno de Patricio Aylwin logró anticipar la jubilación de varios ministros del alto tribunal. Ha sido en el gobierno del Presidente Frei que se ha logrado llevar adelante la reforma de la Corte Suprema. De esta manera, se aumentó el número de magistrados de 17 a 21, incorporándose, además, a personas que no provienen de la carrera judicial. Como resultado de lo anterior, y a fines de 1999, casi dos tercios de los miembros de la Corte Suprema han sido nombrados luego de la reinstalación democrática.

⁴⁸⁷ Las relaciones cívico - militares bajo el gobierno de Patricio Aylwin se analizarán en el siguiente capítulo.

e) Ley Orgánica de la Administración Pública

Pocos meses antes del término del gobierno militar, concretamente, luego del triunfo electoral del candidato de la Concertación, se dictó una serie de disposiciones legales, entre ellas una ley orgánica, que establecieron la inamovilidad de la inmensa mayoría de los funcionarios de la administración pública y de las municipalidades. El número de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República se redujo sólo a 1.950 de un total de 151.000 funcionarios públicos (130.000 correspondientes al gobierno central y 21.000 a las municipalidades).

El objetivo de las normas de inamovilidad funcionaria fue asegurar la permanencia en la administración del Estado, de prácticamente todas las personas que habían ingresado a ella durante el régimen militar.

Como es obvio, en una burocracia pública así constituida predominaban los partidarios del gobierno autoritario. Por tratarse de funcionarios que ejercían importantes atribuciones, esta situación dificultó la actuación de las nuevas autoridades estatales, debido a la imposibilidad de contar en cargos claves con personas de su confianza.

Transcurridos 10 años desde la instauración, el problema descrito ya no tiene la misma relevancia de entonces. La creación de nuevos servicios (SERNAM, INJ, CONADI, CONAMA, FONADIS, etc.), la renovación natural de las plantas funcionarias y la contratación externa de servicios de asesorías han permitido a la Concertación disponer de personal calificado afín a sus ideas.

f) Tribunal Constitucional

En Chile el Tribunal Constitucional fue creado en 1970 luego de una reforma de la Carta de 1925, llenando un importante vacío del ordenamiento constitucional del país. Sin embargo, la Constitución de 1980 alteró totalmente su composición.

Este órgano estaba integrado por cinco miembros, tres de ellos designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y los dos restantes por la Corte Suprema. Así, la mayoría de sus integrantes eran nombrados por poderes estatales dotados de legitimidad democrática.

Actualmente, el Tribunal Constitucional está formado por siete miembros: tres elegidos por la Corte Suprema, dos por el Consejo de Seguridad Nacional, uno designado por el Presidente de la República y uno por la mayoría del Senado. Todos sus miembros originales fueron designados en 1989, gozando de inamovilidad al menos por cuatro años. Recién en 1991, el Presidente Aylwin pudo designar un integrante. Por su parte, el Senado debió esperar hasta 1997 para elegir a su representante.

Las atribuciones de este Tribunal están contempladas en el artículo 82 de la Carta Fundamental. Entre estas facultades destacan el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas e interpretativas de la Constitución; la resolución de las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso y, el control sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República, representado por la Contraloría.

g) Inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y del general director de Carabineros.

Al momento de instaurarse la democracia, los comandantes en jefe de las FF.AA. -entre los cuales estaban el entonces comandante en jefe del Ejército y ex Presidente de la República, general Augusto Pinochet, y el general director de Carabineros- eran, de acuerdo a normas expresas de la Constitución Política, inamovibles en sus cargos hasta el 11 de marzo de 1998. En otros términos, las cuatro personas que ejercían la titularidad del mando de las FF.AA. y Carabineros al momento de finalizar el gobierno autoritario no podían ser removidos por el Presidente de la República.

Desde 1990 a esta parte, la normativa constitucional vigente ha permanecido inalterada. Los esfuerzos del Presidente Aylwin por restablecer las prerrogativas del Poder Civil, se han encontrado, cada vez, con la tajante negativa de los Comandantes en Jefe y de oposición de derecha.

* * *

En síntesis, el marco político-institucional en que se desarrolló la instauración de la democracia en Chile, contiene una cantidad significativa de enclaves autoritarios heredados. Cada uno de ellos representa en sí mismo un foco potencial de conflicto, cuya resolución total no ha sido posible hasta la fecha.

El principal objetivo programático del gobierno de Patricio Aylwin fue la democratización de la institucionalidad política, lo que supone un conjunto de reformas constitucionales y legales para las que no tuvo mayoría. Tal situación le obligó a buscar acuerdos con la oposición de derecha. Esta exigió a cambio no sólo la moderación de los contenidos y la dilación de los plazos para su puesta en vigencia, sino que también la renuncia del gobierno a efectuar modificaciones significativas en el campo económico-social.

III. La transición y la instauración democrática chilena y el cambio de tipo de gobierno

Hemos hecho un extenso recorrido acerca de los conceptos centrales para entender los procesos de cambio de régimen y, por otra parte, describimos circunstancialmente el proceso político chileno. De ese modo es posible caracterizar el tipo de transición que se produjo en Chile y la clase de instauración democrática que se alcanzó, desde una perspectiva politológicamente fundada. Este es un requisito fundamental si se quiere discutir la viabilidad real de efectuar un cambio de tipo de gobierno durante este período y fases, como se propuso.

Recapitulemos:

1) La liberalización política tuvo lugar en Chile al producirse la crisis del modelo económico neoliberal. Es decir, al verse afectada la legitimidad, por rendimiento o resultado, del régimen militar, se desencadenó en Chile un proceso de reconocimiento de ciertos derechos ciudadanos, que permitió la organización creciente de los actores sociales opositores y de los partidos políticos. Ello facilitó la generación de importantes espacios de oposición o contestación pública.

2) La transición política se efectuó en torno a una segunda crisis de legitimidad del autoritarismo, en este caso, institucional. En efecto, en el intento de dar respuesta efectiva a la “cuestión sucesoria”, el régimen militar acentuó sus proyectos de institucionalización de una “democracia protegida”, en la cual la oposición tuvo importantes espacios de acción pública. El plebiscito desencadenó el proceso de inscripción en los registros electorales y consolidó la presencia opositora en importantes medios de comunicación social. Previo al evento electoral y al efectuarse éste, la mayoría ciudadana optó por la legitimidad democrática y no por la autoritaria, primero rechazando el mecanismo del plebiscito y luego votando en contra de la opción Sí. A raíz de la derrota de Pinochet, parte de la derecha se separó del régimen militar y dentro de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas se abrió paso la idea de “entregar el poder”. Es decir, en el caso chileno, sólo una vez derrotado electoralmente el régimen en el plebiscito, se perfiló con fuerza un sector

“blando” al interior de la coalición gobernante.

3) La transición, en consecuencia, tuvo lugar en torno al plebiscito de 1988 y se desarrolló durante el proceso de negociación gobierno-oposición-Renovación Nacional posterior al plebiscito, la aprobación de las reformas constitucionales y el desarrollo y elección del Presidente de la República y del Congreso Nacional. En efecto, sólo en ese período comenzaron a respetarse los derechos civiles y políticos propios de la democracia, se acentuó el proceso de disolución del régimen autoritario y empezó a establecerse la democracia. Los gobernantes autoritarios cambiaron las reglas fácticas e institucionales del juego político, abriéndose a la idea democrática; se aprobó una modificación que democratizaba parcialmente la Constitución, con el acuerdo de las Fuerzas Armadas y de la derecha política y se realizaron las primeras elecciones libres, competitivas y limpias. En suma, fue en ese período que el giro democrático se hizo evidente.

4) La transición se produjo por la vía de la reforma y no de la ruptura. La oposición no se “tomó el poder”, incluso algunos analistas sostienen que sólo hubo entrega parcial del poder, desde arriba, por parte del régimen militar⁴⁸⁸. Hubo un importante proceso de negociación, implícita hasta el 5 de octubre de 1988, y explícita a partir de esa fecha, entre el gobierno y la oposición. En dicha negociación se hicieron “concesiones mutuas” que viabilizarían la transición a la democracia y, los más importantes actores del proceso político, por primera vez en conjunto, relegitimaron a nivel de elites el régimen democrático, logrando un consenso constitucional mínimo.

5) Estas precisiones fueron fundamentales a la hora de determinar si en la transición a la democracia y posterior instauración, era posible el cambio de tipo de gobierno. Nuestra respuesta es negativa. Para fundarla recurriremos al marco analítico desarrollado por Leonardo Morlino.

El profesor italiano ha señalado que al estudiar los procesos de cambio político es necesario considerar una cuestión general: “el grado de continuidad del cambio de régimen, es decir, en relación a las modalidades de la transición gradual, pacífica y convenida, o bien clara, violenta y con la victoria de las oposiciones al autoritarismo, ¿cuál de las dos soluciones parece mejor para lograr los fines de la consolidación? Simplificando la pregunta, con dos expresiones acuñadas y repetidas en estos años en

⁴⁸⁸ Linz, Juan y Stepan, Alfred. Relaciones civiles-militares en las recientes transiciones democráticas del cono sur de América Latina. En: Síntesis N° 11. Madrid, 1990.

países que han experimentado cambios de régimen, ¿una transición a través de una reforma pactada, que ve desempeñar un papel crucial a las mismas elites del antiguo régimen, resulta al final más ventajosa que una ruptura pilotada por una oposición victoriosa? Pese a la evidente simplificación frente a una realidad tan compleja y a menudo intermedia entre uno y otro polo, creo que, a pesar de sus costes, la ruptura es mejor base para la consolidación⁴⁸⁹.

La respuesta se encuentra en la lectura que hace de la experiencia histórica de países europeos como Austria, Alemania e Italia, tras la Segunda Guerra Mundial. Dichos ejemplos demuestran que:

- a) En los casos de ruptura, los protagonistas de la instauración son elites, en gran parte nuevas, que inmediatamente se interesan en el mantenimiento del nuevo régimen democrático. Para ellas que han estado en la oposición, incluso en el exilio o la cárcel durante el período autoritario, el tipo de régimen vigente es completamente distinto al anterior.
- b) Además, la derrota definitiva de la opción autoritaria -en los casos europeos citados- puede impulsar a los mismos grupos sociales, que inicialmente la habían apoyado, a buscar y encontrar expresión política en el contexto democrático, aceptando las nuevas reglas. Para ellos, que pueden sentir como propia la derrota, la solución democrática es la única posible, y se convierte así en la mejor. De hecho, ofrece inmediatamente la posibilidad de organizarse y hacer valer los propios recursos en el nuevo orden político.
- c) Puesto que normalmente la ruptura va acompañada de participación y movilizaciones, ello produce tres efectos positivos para la democracia. En primer lugar, la legitimidad democrática se amplía fuertemente, pues la población siente dicho régimen político como resultado de una experiencia colectiva de participación; en segundo lugar, luego de una fase de gran movilización, sobreviene normalmente una situación de pasividad y de distancia que sirve para los fines de la consolidación, en la medida que ella coincide con las desilusiones que el régimen emergente no puede satisfacer. Por último, la alta participación política normalmente ayuda a la identificación con partidos que se hacen fuertes y con presencia en la sociedad.
- d) Todas estas elites políticas y económicas, tienen presente el valor en sí del acuerdo, de la acomodación, del compromiso, por las experiencias anteriores que han vivido directamente.

⁴⁸⁹ Morlino, Leonardo. Consolidación democrática, definición, modelos e hipótesis. Op cit. pp. 71.

e) De esta forma, resulta evidente que, por las características de la transición chilena, no era viable realizar cambios profundos del régimen político y del tipo de gobierno. Ello pues, como se ha visto, toda reforma suponía el acuerdo con la elite autoritaria. Y, en lo que nos preocupa, ésta había optado no sólo por el presidencialismo anterior al año 1973, sino que lo había reforzado⁴⁹⁰ a través de la nueva Constitución. El autoritarismo sólo estuvo dispuesto a reformar la Carta Fundamental en términos puntuales y limitados. Incluso, se ha dicho que el cambio de régimen político en Chile supuso “el precio de transferencia” más alto que un gobierno militar pudo imponer a un gobierno civil entrante en todo el Cono Sur⁴⁹¹.

f) Con respecto a la instauración democrática, el punto central es determinar el nivel de continuidad/discontinuidad, desde el ángulo normativo y del personal burocrático, de las estructuras administrativas y judiciales del nuevo régimen democrático con el anterior autoritario. Obviamente, este tema está estrechamente conectado con el modo en que se produce la crisis y la transformación del régimen y con las modalidades de la transición. Es claro que una transición por ruptura tenderá a generar un gobierno que intente importantes depuraciones, sobre todo en los niveles más altos del cuerpo administrativo y judicial, pero también de los propios aparatos represivos, como los servicios secretos o la policía, o, incluso, de los militares. Este intento de colocar en los puestos claves del régimen a personal más bien leal hacia el nuevo sistema institucional, tendrá por objetivo asentar la legitimidad del régimen, particularmente en los sectores sociales ligados a la ex oposición.

Sin embargo, tales depuraciones, es decir, imprimir gruesos niveles de discontinuidad entre un régimen y otro, harán más difícil la aceptación del nuevo régimen por parte del personal antiguo y de una parte al menos de los estratos sociales ligados a ellos. Por esta razón es que Morlino constata que la solución preferida a este problema -continuidad que allane la incorporación de los partidarios del antiguo régimen al nuevo o discontinuidad que acelere la instauración y legitimación democráticas-, es “una solución o bien un atemperamiento de las dos exigencias, o bien el mantenimiento de la continuidad. La otra solución, más rara, se encuentra sólo en caso de cambios con fuertes rupturas con el pasado”⁴⁹².

De la larga exposición del sistema político chileno, resultante de las negociaciones de 1989, queda claro que la elite política optó por una solución matizada por continuidad y discontinuidad. Mientras no sean removidos por completo todos los elementos de continuidad de más difícil conciliación con la

⁴⁹⁰ Nogueira, Humberto. Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. En: Estudios Sociales N° 34. CPU. Santiago de Chile, 1982.

⁴⁹¹ Ver: Linz, Juan y Stepan, Alfred. Relaciones civiles militares en las recientes transiciones democráticas del Cono Sur. Op cit. pp. 83 y 84.

⁴⁹² Morlino, Leonardo. Las democracias. Op cit. pp. 108 y 109.

democracia, los llamados “enclaves autoritarios” o “dominios reservados”, el sistema político chileno estará marcado por una instauración democrática incompleta. No creemos que sea lógico exigir reformas que finalmente resultan accesorias con respecto al establecimiento de una poliarquía, pues presidencialismo o parlamentarismo son tipos de gobierno igualmente democráticos, cuando otras materias centrales están pendientes.

Este debate, en el caso chileno, era doblemente conflictivo en el momento de recuperar la democracia, pues introducía un nuevo elemento de división política, ya que la fisura presidencialismo-parlamentarismo tiene una larga historia en el país, y, como se ha visto, cruza el interior de cada uno de los partidos políticos relevantes⁴⁹³. Además, la coalición autoritaria se basaba en Fuerzas Armadas que, como veremos en el próximo capítulo, han sido históricamente contrarias al parlamentarismo.

⁴⁹³ La Democracia Cristiana, en su IV Congreso Ideológico, rechazó por amplia mayoría el cambio de tipo de gobierno. En la UDI, Renovación Nacional y el Partido Socialista no hay posiciones homogéneas sobre este punto.

CAPITULO CUARTO

CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y CAMBIO DEL TIPO DE GOBIERNO

¿Un buen momento para el cambio?

Al efectuarse en Chile una instauración democrática incompleta, en la medida que las instituciones y procedimientos de tal régimen político coexisten en nuestro país con seguros autoritarios, corresponde analizar la etapa que sucede a una instauración exitosa o medianamente exitosa: la consolidación democrática.

En las siguientes páginas esbozaremos un marco teórico que nos permita analizar los principales temas que se deben afrontar en dicho proceso. Luego estudiaremos circunstancialmente el caso chileno. Nuestro horizonte temporal abarca básicamente el lapso entre 1989 y el primer semestre de 1993, sin perjuicio de hacer algunas comparaciones con el sistema político chileno previo a 1973. De esta forma resaltarán con nitidez las peculiaridades del sistema político que surgiría de la consolidación democrática.

Obviamente, nuestras observaciones y reflexiones son provisorias, a raíz del insuficiente levantamiento empírico que se ha hecho de un proceso aún en curso⁴⁹⁴.

Con todo, el estudio se justifica pues puede aportar datos útiles y fiables politológicamente. Por otra parte, un análisis de esta especie puede servir de base para otros posteriores. Este tiene como aspecto positivo el dejar constancia de las primeras evaluaciones que se han hecho del actual proceso político. Por último, y de ahí la razón principal de nuestro esfuerzo, algunos de los partidarios del cambio de tipo de gobierno han postulado que éste puede realizarse durante la actual fase del proceso político chileno. Ello nos obliga a estudiar esta fase para analizar la viabilidad de tal propuesta.

⁴⁹⁴ Leonardo Morlino señala que la experiencia comparada da cuenta de un plazo de diez a doce años para entender terminado un proceso de consolidación democrática. Ver: Morlino, Leonardo. Consolidación democrática. Op cit. pp. 57.

Nuestra hipótesis de trabajo es que las tareas propias y pendientes de la consolidación democrática en Chile, hacen inapropiado todo cambio del tipo de gobierno que cuestione las prerrogativas institucionales y la posición política y pública del Presidente de la República en favor de los partidos políticos.

I. La consolidación democrática desde una perspectiva teórica

La consolidación democrática es definida como el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo. El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da esa cristalización-adaptación se tiene consolidación⁴⁹⁵.

La consolidación estaría configurada por:

- La fijación de instituciones y procedimientos democráticos. En otros términos, ella comienza cuando cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema ya están creadas o restauradas, y empiezan a funcionar. La consolidación sería el refuerzo de las estructuras e instituciones creadas, en general, durante la instauración. En esta fase se refuerza también el encapsulamiento de los conflictos y se desechan las modalidades de éstos que no son acordes con una democracia estable; y
- La progresiva ampliación de la aceptación de esas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos. Es decir, estamos hablando nuevamente del proceso de legitimación del régimen democrático.

Las principales modalidades del proceso serían: aparición de pautas repetidas de comportamiento, adaptación institucional; identidad; autonomía; refuerzo organizativo, conseguidos o bien por el simple paso del tiempo, sin que haya desafíos claros a los ordenamientos democráticos, o bien por una mayor legitimación de éstos, que deriva del mismo hecho del funcionamiento de las instituciones. Es claro que de existir una amplia legitimación posterior, ésta será función, sobre todo, del paso del tiempo.

⁴⁹⁵ Morlino, Leonardo. Las democracias. Op cit. pp. 113.

Las modalidades o formas que adopta en concreto la consolidación democrática, se especifican mejor contemplando las distintas direcciones en que puede manifestarse, y que afectan a los siguientes ámbitos:

- Estructuras y procedimientos democráticos;
- relaciones entre las estructuras, o entre los poderes previstos por el ordenamiento del país;
- partidos y sistema de partidos;
- estructuras de intereses;
- relaciones entre las estructuras de mediación-sociedad civil; y
- relaciones entre las estructuras de mediación-régimen.

Los ámbitos, modalidades, características e indicadores de la consolidación democrática pueden ser expresados de la siguiente forma:

Cuadro N° 7
La consolidación democrática:
Ámbitos, modalidades, características e indicadores

Estructuras y procedimientos	Surgimiento de prácticas de decisión legislativa	Recurrente/necesario	Modificación
	Adaptación estructural	No superposición	
	Fijación de intereses en el antenamiento de instituciones	Funcionamiento	Recaudación fiscal
	Control de recursos	No desfase	
Relaciones interestructurales	Surgimiento de prácticas	Mediano plazo	
	Adaptación interestructural	Recurrente/necesario	
	Control del conflicto	No superposición	Estabilidad gubernamental (eventualmente)
	Mantenimiento de intereses dentro de límites legales	No desfase	
Partidos y sistema de partidos	Exclusión del terreno coercitivo	Corto/mediano plazo	Neutralidad militar
	Refuerzo organizativo	En parte no necesario	Crecimiento <i>membership</i>
	Formación de identidades	Superposición con persistencia	Articulación organizativa integración interna
	Fijación de las lógicas de la competición	No desfase	Fijación posiciones sobre <i>issues</i>
		Corto/mediano plazo	No nuevos partidos No división de partidos No fusiones de partidos No cambios de nombre

Estructura de intereses	Refuerzo organizativo	En parte necesario	Crecimiento de <i>membership</i>
	Formación de identidades	Superposición con Persistencia	Articulación organizativa
	Fijación de canales de presión	Desfase	Fijación de intereses
	Fijación de modalidades de presión	Mediano plazo	No nuevos grupos, ni divisiones, ni fusiones de grupos
Estructuras de mediación/ sociedad civil	Identificaciones	No necesario	Elecciones críticas
	Autonomía	Superposición con persistencia	Disminución volatilidad
	Medio/largo plazo	Desfase	
Estructuras de mediación/ régimen	Legitimación	Necesario	Coalicionalidad de partidos
	Integración	Superposición con persistencia	No desorden civil
		Desfase	
		Corto/largo plazo	

Fuente: Morlino, Leonardo. La consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. Op cit. pp. 49.

Destacan como elementos comunes de las consolidaciones los siguientes⁴⁹⁶:

- El mantenimiento y puesta en marcha del compromiso democrático o, en otras palabras, la manera en que se desarrolla o se mantiene y recrea la legitimación democrática. Dicho compromiso debe ser respetado y reforzado por las élites políticas y, particularmente, debe existir una fuerte convicción acerca de la necesidad de cooperación entre dichas élites y aquellas no políticas.

⁴⁹⁶ Morlino, Leonardo. La consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. Op cit. pp. 49- 64.

- El respeto de la legalidad, lo que supone como puntos centrales el mantenimiento del orden civil y la capacidad de las élites de gobierno y de los propios aparatos estatales de colocarse como garantes de las leyes y de las decisiones tomadas, aunque sea de manera aproximada o limitada.
- La neutralidad o neutralización de los militares. Dicho problema debe estar resuelto o deben haberse puesto en práctica políticas que lleven a solucionarlo, para que la consolidación sea posible. El éxito de ésta supone que las élites políticas han logrado persuadir a los militares de aceptar el sistema político y, luego, de quedarse definitivamente en los cuarteles.
- En cuanto a las condiciones socio-económicas, las consolidaciones dan cuenta de una gran variedad de experiencias. Pero pareciera ser clave que los grupos empresariales privados vean plenamente garantizados sus intereses o tengan una amplia oportunidad de defenderlos. Los sindicatos y las organizaciones campesinas, en general, tienen un interés directo en el mantenimiento del compromiso democrático.
- Por último, el rasgo principal radicaría en el papel de los partidos y del sistema de partidos en la consolidación, pues éstos tienen intereses vitales en su mantenimiento, por razones vinculadas incluso con la sobrevivencia física de sus dirigentes, amenazada eventualmente bajo el régimen autoritario anterior. Los partidos políticos pueden no ser actores centrales en el inicio de las transiciones o de las instauraciones, pero en las consolidaciones recientes siempre han sido protagonistas y, en muchas de ellas, principales.

En las siguientes páginas y a partir del marco teórico recién expuesto analizaremos lo que es el proceso de consolidación democrática que se desarrolla en Chile. Para ello revisaremos los cinco principales tópicos que se deben enfrentar y resolver en dichos procesos: afianzamiento de la legitimidad democrática; estructuración de una sociedad civil fuerte; respeto de la legalidad y control de la violencia política; neutralización política de los militares, y consolidación de un sistema democrático de partidos políticos.

II. La consolidación democrática en Chile

1. La legitimidad del régimen político

Un primer tema que debe abordar el proceso de consolidación de la democracia en Chile es la legitimidad del régimen político. Es evidente que en la medida que la ciudadanía no lo considere digno de apoyo activo, todo proceso consolidador será precario. Debemos recordar que el quiebre democrático de 1973 y la persistencia del régimen militar se sustentaron en una grave crisis de legitimidad democrática.

Para abordar la tarea de determinar el nivel de legitimidad de la democracia chilena recurriremos como indicadores al número de inscritos y de votantes y a las encuestas de opinión pública. Nuestro objetivo es estudiar puntualmente los apoyos al régimen político en los públicos de masas. Otros indicadores de legitimidad, tales como ideologías legitimantes, sentido de confianza en las instituciones, satisfacción relativa de las necesidades simbólicas y materiales, orden civil y violencia, se tratarán en otros apartados de este capítulo.

a) Los apoyos al régimen político: cuerpo y participación electoral

Como es sabido, en la década del 70 terminó el proceso de ampliación de la ciudadanía, con la reforma constitucional que otorgó derecho a sufragio a los mayores de 18 años y a los analfabetos. Estas reformas fueron la culminación de un proceso marcado por el crecimiento explosivo del universo electoral, iniciado a principios de la década del 50.

Tres momentos anteriores permitieron la extensión del universo electoral.

El primero sobrevino en 1949 con el derecho a sufragio para las mujeres. Esta iniciativa se originó en sectores conservadores del catolicismo, y antes de ella la mujer sólo estaba habilitada a participar en las elecciones comunales si cumplía con ciertos requisitos. Al año siguiente de la reforma, el universo de votantes había crecido en un 19%.

El segundo momento se produjo con la incorporación de la papeleta única, ya que anteriormente cada partido poseía una propia. Esta situación estimulaba a los partidos defensores del estatus para ejercer presiones sobre los electores más vulnerables, particularmente en las comunidades rurales. Por esta razón, en 1958 una coalición de partidos de centro e izquierda acordó una legislación que permitiría el uso de una

sola boleta suministrada por el Estado. Este hecho motivó una creciente politización de las clases asalariadas y, en consecuencia, determinó otro importante aumento de votantes registrados, los cuales eran de un 22,2% en 1958 respecto de la población, y en 1961 representaban el 25% de ese total. Al acentuarse la participación de los votantes en la vida pública, se crearon nuevamente condiciones favorables a nuevas reformas que, una vez introducidas, aceleraron todavía más el proceso de formación de un electorado masivo. En efecto, en 1962 una revisión fundamental del código electoral aumentó las penas aplicadas por no inscribirse para votar y estableció la confección de padrones permanentes. En 1964, por ejemplo, de 8.031.010 habitantes, estaban inscritos 2.915.920 electores, esto es, un 34,7% de la población. En 1973, la población alcanzaba a 10.200.000 habitantes y los inscritos eran 4.510.000 (44,1%)⁴⁹⁷.

De acuerdo con las estadísticas de inscripción electoral, para los comicios municipales de 1992, el número de chilenos con derecho a votar alcanzó a los 7.840.006 habitantes. Un total de 3.792.682 ciudadanos se encontraban habilitados para participar en las elecciones comunales de abril de 1971, lo que significa que se duplicó el número de votantes en sólo 21 años⁴⁹⁸.

Resulta relevante destacar que en los comicios municipales de 1992, realizados dos años después de la inauguración del régimen democrático, la participación electoral fue altísima. La abstención del electorado ascendió sólo al 10,24% en un universo de ocho millones de votantes⁴⁹⁹, lo que revirtió los pronósticos que hicieron diversas encuestas.

Según las estadísticas oficiales, en la última elección municipal registrada en Chile antes del golpe de Estado, el 4 de abril de 1971, se dio una abstención de un 25,25%. El promedio de abstención para el período de 1952 a 1971 fue de 29%. Diferente era la actitud de la ciudadanía respecto de las elecciones presidenciales y parlamentarias, en las que la participación siempre fue muy alta. El promedio de abstención en las elecciones parlamentarias efectuadas entre 1952-1973, fue de un 25% y para las elecciones presidenciales, en el mismo período, fue de 14,7%⁵⁰⁰.

Por otro lado, en las elecciones municipales de 1992 hubo 632.185 votos nulos y en blanco, lo que representa el 8,97% del total emitido. Este porcentaje de sufragios sin preferencia representó la tercera

⁴⁹⁷ Diario El Mercurio, 28 de junio de 1992, Cuerpo C. Pp. 2.

⁴⁹⁸ Friedmann, Reinhard y Micco, Sergio. Reforma municipal y elecciones comunales en Chile. Documento CED. Santiago de Chile, 1992. *Paper* no publicado. Pp. 23.

⁴⁹⁹ *Ibid.* pp. 23.

⁵⁰⁰ *Ibid.* pp. 24.

fuerza electoral del país, detrás del 49% de la Concertación y del 27% del pacto Democracia y Progreso. En las elecciones parlamentarias de 1989, los votos blancos y nulos sólo llegaron al 2,1% y en el plebiscito de 1988 al 2%.

No hay duda de que esos 632.185 votos provocaron una distorsión en todo el cuadro electoral global. Para algunos ese alto porcentaje de nulos y blancos en 1992 representó un "voto de protesta" en contra del sistema político o bien del engorroso sistema electoral empleado en los comicios municipales. Según una encuesta de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno, sólo el 55,1% de los electores sabía votar en las elecciones municipales⁵⁰¹.

Otras estimaciones realizadas sostienen que, especialmente los votos blancos, pueden reflejar que la ciudadanía no encontró un candidato adecuado que la representara en su comuna. Ello expresaría que una importante parte del electorado optó por apoyar a quien creía que personalmente lo representaba mejor, con baja consideración a la militancia partidista⁵⁰².

Una última opinión sostiene que los votos nulos y blancos pueden esconder fenómenos que antes del quiebre democrático se canalizaban por la vía de no concurrir a votar, ya que el sistema electoral no penalizaba la abstención. Esta argumentación es plausible, puesto que sumada la abstención a los votos nulos y blancos (15.83% en el período 1989-93) nos aproximamos a las tasas históricas de no participación electoral en Chile.

Por lo tanto, considerando la participación electoral de 1992 en una perspectiva histórica, pareciera ser que la ciudadanía considera legítimo el sistema político, aun cuando se debe ponderar cuál es la incidencia de la obligatoriedad del voto⁵⁰³.

⁵⁰¹ Ibid. pp. 24

⁵⁰² Volveremos sobre esto a propósito del análisis del sistema de partidos.

⁵⁰³ En las elecciones parlamentarias de 1989, la abstención sumada a los votos nulos y blancos da 7,4%, lo que ratificaría esta conclusión. Como las elecciones parlamentarias de 1989 coinciden con la inauguración democrática, se podría sostener que este altísimo nivel de participación electoral es excepcional. El largo análisis que hemos hecho de la elección municipal de 1992 se justifica, puesto que los electores ya podían hacer un juicio inicial acerca de la marcha del régimen político, a dos años y medio de su vigencia.

b) Opinión pública y democracia

Los apoyos al régimen político y sus relaciones con la cultura política, entendidos aquí restrictivamente como las opiniones que manifiestan las personas en las encuestas de opinión, constituyen un tema escabroso y lábil.

Parte de las complejidades surgen de problemas derivados de la metodología empleada en los instrumentos de medición; fundamentalmente respecto de la viabilidad de combinar en forma fecunda el individualismo metodológico con la agregación de opiniones que poseen significado y validez a nivel macro. Además, se cuestionan los modelos explicativos que ligan la orientación legitimadora de la ciudadanía con el desempeño del sistema político.

A pesar de intentos recientes por establecer las relaciones entre los modelos en lo referido a la medición de la legitimidad⁵⁰⁴, ello no se ha traducido en el rediseño de los instrumentos que se emplean en Chile.

También es altamente discutible cuáles son los públicos de masas relevantes y/o decisivos para la legitimidad del régimen político. A este respecto, se distinguen distintos públicos según su nivel de sofisticación política⁵⁰⁵.

Una última complicación surge en relación a los conceptos que están detrás de los indicadores. En el caso chileno, los intentos de medir la legitimidad son tributarios de las definiciones clásicas de Seymour M. Lipset⁵⁰⁶, o de Juan Linz⁵⁰⁷. Advertimos, por tanto, que la definición de legitimidad que se emplea en las encuestas es una definición mínima, que en la construcción analítica utilizada en el capítulo segundo, equivaldría más bien a consenso, pues no se exigen las actitudes positivas definitorias de la legitimidad.

⁵⁰⁴ Ver: Weatherford, Stephen. *Measuring political legitimacy*. En: *American Political Science Review*. Volumen 86 N° 1. 1992. pp. 149-166.

⁵⁰⁵ Ver: Flisfisch, Angel. *Consensus democrático en el Chile autoritario*. En: Lechner, Norbert (Editor). *Cultura política y democratización*. Clacso. Buenos Aires, 1987. Pp. 121-125.

⁵⁰⁶ Ver Lipset, S. *El hombre político*, Tecnos-Rei, Tercera edición, Buenos Aires, 1998. pp 67. Lipset define la legitimidad como la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad.

⁵⁰⁷ Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Op cit. pp. 38. "Como mínimo, la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia".

Las limitaciones y aclaraciones anteriores no nos excusarán de entregar algunas reflexiones tentativas, basándonos en estudios de opinión pública efectuados por instituciones de distinto pensamiento e ideología. Nos referimos al Centro de Estudios Públicos, que representa un pensamiento de centro derecha, y al Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, que expresa un pensamiento de centro izquierda.

Cuadro N° 8
Legitimidad y eficacia

Serie de legitimidad y eficacia de la democracia 1989-1993							
P. Le voy a leer algunas frases y quisiera que me dijera si está de acuerdo o no con cada una de ellas (sólo porcentaje que contesta de acuerdo).							
	Abr.`89	Ago.`89	Ago.`90	Dic.`90	Mar.`91	Mar.`92	Mar.`93
La democracia es el mejor Sistema político para un País como el nuestro	83,5	84,7	89,8	85,7	86,6	79,1	78,4
La democracia permite que Se solucionen los Problemas que tenemos los Chilenos	76,2	77,6	84,2	77,5	78,7	67,0	66,5
N	2.988	2.100	1.500	1.500	1.500	1.500	1.240
	98%	62%	63%	63%	63%	63%	62,9%

Fuente: Lagos, Marta. Cultura política y transición a la democracia en Chile. CERC. Santiago de Chile, julio de 1993. pp. 24

Como se ve, en el período la legitimidad del régimen decae, aun cuando la mayoría de los encuestados sigue manifestando una opinión favorable al régimen político. Esta orientación de apoyo difuso pareciera ser un fenómeno recurrente en muchas democracias⁵⁰⁸.

Cuadro N° 9
Democracia versus autoritarismo

Serie preferencias respecto de régimen político 1986-1993.													
P: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?													
	Jn`86	Nv`87	Sp`88	Nv`88	Dc`88	Ab`89	Oc`89	Nv`89	Ab`90	Dc`90	Mr`9	Jn`91	
Mr`93													
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	0,6	58,2	64,1	74,2	62,0	57,6	63,2	64,3	75,5	63,0	63,8	65,0	56,4
En algunas Circunstancias Un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	6,3	8,8	6,6	7,6	10,1	13,0	9,8	11,7	9,0	14,4	15,7	13,1	18,2
A la gente como yo nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	25,4	22,3	24,0	13,4	22,9	23,2	22,5	18,6	12,2	19,6	16,2	18,6	21,5

⁵⁰⁸ Ver: Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando. Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea. En: Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando. Las transformaciones de lo político. Alianza Universidad. Madrid, 1992. Pp. 23-24.

NS/NR	7,7	10,7	5,3	4,8	5,0	6,2	4,6	5,4	3,3	3,1	4,1	3,3
4,0												
N	885	2.058	2.400	1.700	2.400	2.998	2.400	2.400	1.500	1.500	1.500	1.500
1.240												
Stgo.	80%	98%	61,8%	98,2%	98,2%	98,2%	98,2%	63%	63%	63%	63%	62,9%

Fuente: Lagos, Marta. Op cit. pp. 22

Este cuadro nos muestra que el autoritarismo, en cuanto régimen alternativo al democrático, sigue contando con un apoyo completamente minoritario. Estos niveles de apoyo a la autocracia no son necesariamente extraños, habiendo finalizado recientemente un régimen autoritario que durante diecisiete años buscó socializar a la población en contra de la democracia abierta y sus instituciones y que terminó con un porcentaje de apoyo del 43% de la ciudadanía.

Sin embargo, en una situación concreta de ruptura de la normalidad institucional, el porcentaje de apoyo a la democracia aparece en aumento.

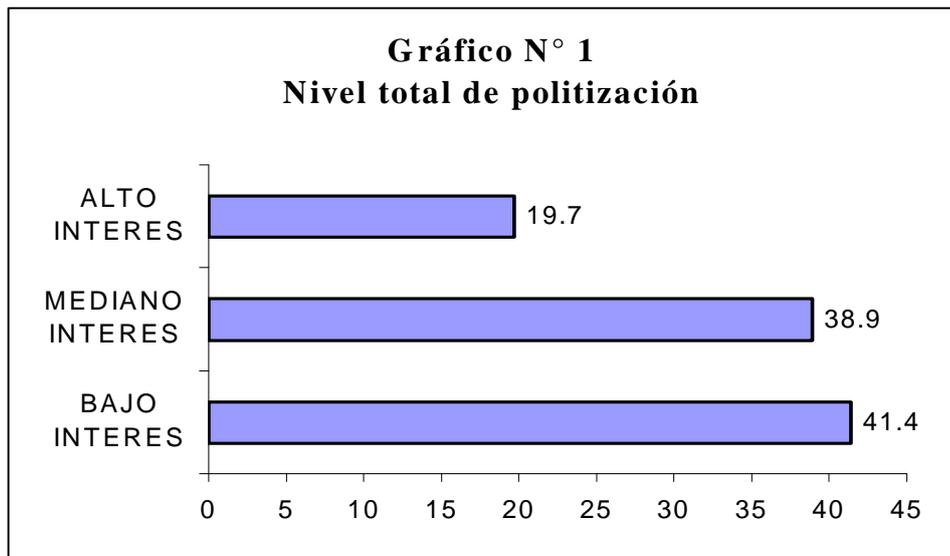
Cuadro N° 10
Apoyo y rechazo al movimiento militar del 28 de mayo de 1993

P: ¿Usted cree que en este conflicto, el Ejército, dadas las circunstancias, ha actuado de una manera adecuada o inadecuada?	
Inadecuada	63%
Adecuada	17%
No existe problema	10%
No sabe	10%

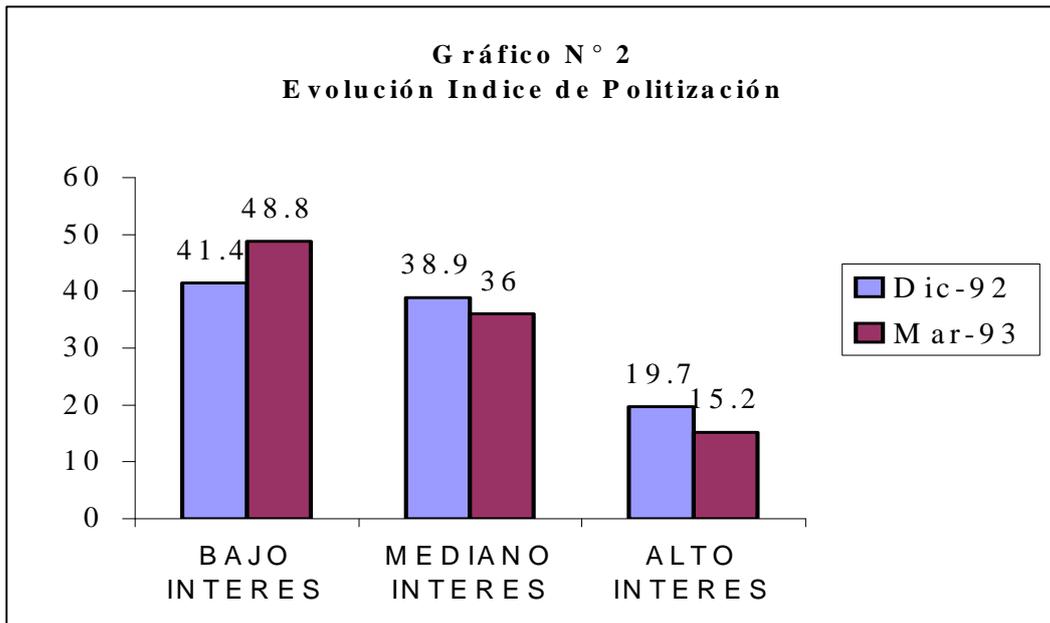
Fuente: Cep-Adimark. Estudio de opinión pública. Julio de 1993. Publicado en el diario La Epoca, 22 de julio 1993.

Este cuadro reviste gran interés, pues el rechazo al movimiento militar puede ser interpretado como un signo de apoyo activo al régimen político. Es decir, equivaldría a un indicador "maximalista" de legitimidad.

En ese sentido, la lectura comparada de los cuadros 9 y 10 muestra que la opinión favorable al régimen democrático se presenta en ambos sondeos con gran similitud. Ello se verifica al promediar las opiniones que se entregan para el primer cuadro (ítem N° 1), es decir, que existe concordancia con los porcentajes de rechazo al comportamiento militar del 28 de mayo. Distinta es la situación respecto de la actitud autoritaria, de forma tal que ésta se incrementa a un 17% en el cuadro N° 10, en contraste a una media calculada del 11,1% para el sondeo anterior. Tentativamente, esto podría indicar que en coyunturas de tensión habría un sector “adicional”, dispuesto a inclinarse favorablemente hacia orientaciones no democráticas, y que, en situaciones de normalidad, muestra apatía frente a lo que acontece en la política. En todo caso, las cifras de la encuesta respecto del movimiento de mayo de 1993 son coincidentes con las que entregaba la primera medición en marzo del mismo año (18,2%), por lo que la cercanía temporal implica la consistencia de las respuestas. La conclusión de lo anterior apunta a la estabilidad que presentan las orientaciones macro-políticas deducidas de la comparación posible de realizar a través de los cuadros anteriormente señalados.



Fuente: Cep-Adimark. Documento de trabajo N° 192. Santiago de Chile, marzo 1993. pp. 66



Fuente: Cep-Adimark. Documento de trabajo N° 196. Santiago de Chile, mayo 1993. pp. 72

De los gráficos anteriores se desprende que la despolitización pareciera ser un fenómeno significativo en la cultura política chilena actual. Esto, obviamente, conspiraría contra la posibilidad del régimen político de obtener apoyos activos, aunque en definiciones minimalistas de legitimidad ello se interpreta como signo de satisfacción o de no cuestionamiento⁵⁰⁹. También puede ser válido a este respecto, considerar la despolitización inducida por el autoritarismo.

Si la despolitización constituye una tendencia clara de la sociedad chilena actual, ella no debe ser vista necesariamente como un indicador de debilidad del régimen democrático, pues es sabido que existen ciclos público-privados⁵¹⁰ y las experiencias comparadas de otros procesos de cambio de régimen demuestran que tras la resurrección de la sociedad civil y la movilización popular por la democracia, vienen episodios de desencanto y apatía. Además, se debe considerar que es indudable la existencia de procesos mundiales, fomentados por el neoliberalismo. Ellos apuntan a privatizar lo público, disminuir la importancia del Estado, introduciendo una corriente cultural individualista, y a ver la política como irrelevante o como un mercado⁵¹¹.

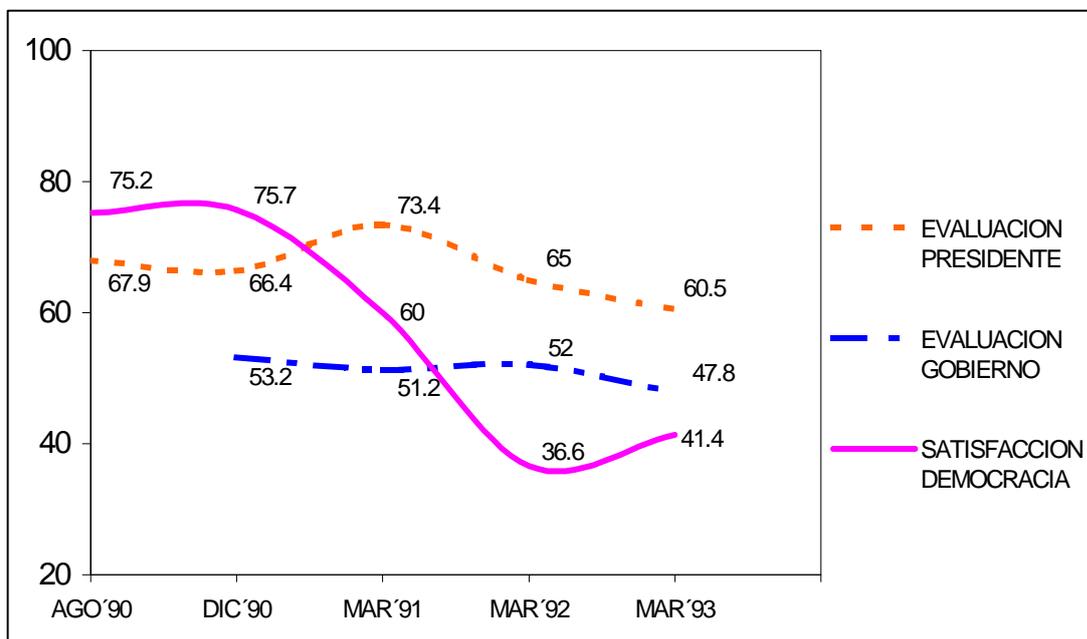
⁵⁰⁹ Dahl, Robert. Análisis político moderno. Eudeba. Buenos Aires, 1985. Capítulo 8°.

⁵¹⁰ Hirschman, Albert. Interés privado y acción pública. Fondo de Cultura Económica México, 1986. Passim.

⁵¹¹ Tenzer, Nicolás. La sociedad despolitizada. Paidós. Buenos Aires, 1991. Pp. 11-40. Bathia, Sabina y Betz, Hanns-Georg. La democracia y sus descontentos: una valorización crítica de las democracias liberales. En: Desarrollo N° 22. Madrid, 1993.

En el caso chileno pueden estar presentes fenómenos adicionales que inciden en la despolitización. Entre ellos cabe destacar la disminución de la distancia ideológica y, por ende, de la importancia de lo comprometido en el debate público; el énfasis en las reformas institucionales y en los procesos electorales, propios de este tipo de procesos políticos; la existencia de un gobierno de centro izquierda compuesto por partidos que históricamente pusieron énfasis en la democratización sustantiva y que ahora debieron conducir el proceso de cambio de régimen, enfatizando la democracia política.

Gráfico N° 3
Satisfacción con la democracia, evaluación del gobierno y del Presidente



Fuente: Lagos, Marta. Op cit. pp. 30.

Por último, el gráfico N° 3 pone de relieve el gran apoyo recibido por el Presidente de la República, muy por encima de su gobierno y de la satisfacción de la ciudadanía con la propia democracia.

La lectura del gráfico muestra, además, una interesante trayectoria de dos curvas que aparecen muy vinculadas: cuando aumenta la satisfacción hacia el Presidente, crece también hacia el régimen político. Es decir, la figura del Presidente, al ser preponderante en la estructura de los apoyos, se encuentra correlacionada positivamente con la legitimidad del régimen político.

c) Reflexiones finales

Aunque resulte apresurado sacar conclusiones definitivas sobre la legitimidad del régimen político actual, es indiscutible que en marzo de 1993 no nos encontrábamos cercanos a un umbral crítico, pasado el cual la democracia, al perder apoyo en los públicos de masas, pudiera verse fuertemente afectada en su estabilidad. Por una parte, las encuestas de opinión demostraban una importante adhesión democrática genérica o difusa, una baja legitimidad de un régimen alternativo y el rechazo activo de una mayoría ciudadana significativa a acciones militares extrainstitucionales.

Sin perjuicio de ello, existe una tendencia decreciente en las opiniones favorables al régimen político. Además, la despolitización no tiene un significado unívoco y, desde la perspectiva de un régimen que se está consolidando, puede resultar inquietante en situaciones de crisis política y/o económica, que en el primer gobierno democrático no se generaron. Además, como veremos al final de este capítulo, la opinión pública demuestra una bajísima consideración de los políticos, particularmente en los estratos de derecha.

Cualquiera sea la interpretación que se tenga acerca del significado de los apoyos de la opinión pública al régimen político, es claro que la Presidencia de la República ha jugado un papel legitimador y de sustentación del proceso de consolidación democrático. Esto debe ser considerado como un elemento importante a la hora de concluir acerca del tipo de gobierno y la estabilidad y consolidación del régimen chileno.

2. Las estructuras de interés en la fase de consolidación democrática

Pese a que, como es notorio, la consolidación democrática chilena se ha desarrollado fundamentalmente a través de los partidos políticos, es conveniente efectuar un breve análisis acerca de lo que ocurrió con las organizaciones más relevantes de la sociedad civil en el período. Para esto reseñaremos fundamentalmente la situación de los empresarios y de los sindicatos, y haremos una brevísima mención sobre otras formas asociativas a nivel territorial y funcional.

Es conveniente advertir previamente que en el cambio de régimen ocurrido en Chile se cumple a cabalidad la afirmación genérica en orden a que los sindicatos y partidos políticos son los principales actores interesados en la estabilización de la democracia.

a) Los empresarios

Este sector enfrentó el proceso de cambio de régimen bastante articulado, pues las organizaciones patronales más relevantes poseen largo tiempo de existencia y en las últimas décadas se reforzaron organizativamente para defender sus intereses. Los procesos de cambio social de los años '60 y '70 estimularon el agrupamiento empresarial y, durante el régimen militar, salvo algunos sectores gremiales de la pequeña y mediana empresa, los empresarios no fueron afectados por la represión del autoritarismo ni se vieron entorpecidos en su funcionamiento. La razón de ello es que en su inmensa mayoría, forman parte de la base social que apoyó al régimen autoritario.

Cuando se analiza al sector empresarial se debe tener presente que su organización, representación y acción colectiva difieren fuertemente de la organización y acción de los trabajadores. Según Genaro Arriagada, quien sigue a Klaus Offe, las instancias del accionar empresarial son la empresa, los grupos empresariales y las asociaciones patronales⁵¹². Por ello, el empresario no tiene como única alternativa para influir políticamente y negociar con el Estado y los trabajadores, la organización empresarial formal.

Las dos grandes organizaciones patronales chilenas son la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y el Consejo de la Pequeña y Mediana Empresa (CPME). Según Guillermo Campero, en 1993, la CPC y la CPME agrupaban a cerca del 20% de sus respectivas bases de apoyo. El número de empresarios chilenos se estimaba en 276.000, divididos en 36.000 grandes y medianos y 240.000 pequeños⁵¹³.

⁵¹² Arriagada, Genaro. Los empresarios y la concertación social. En: Política económica y actores sociales, Prealc-OIT, Santiago de Chile, 1998. Pp. 76- 82.

⁵¹³ Campero, Guillermo. Los empresarios chilenos en el régimen militar y el post-plebiscito. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores). Op cit. pp. 247.

Aunque la CPME poseería una ideología más bien corporativa y la CPC se adscribiría al neoliberalismo, ambas organizaciones están fuertemente vinculadas por la presencia de acuerdos fundamentales en lo relativo a la defensa del derecho de propiedad y la libertad de empresa. Nuestra afirmación se sustenta en el comportamiento desarrollado durante el régimen militar. Durante los primeros diez años del gobierno autoritario, los pequeños empresarios cuestionaron muchas veces la política económica aplicada, a diferencia de la postura de la CPC, en general partidaria de la economía neoliberal. Sin embargo, ya a mediados de los años '80, las discrepancias entre las organizaciones fueron superadas y el empresariado mantuvo un alto grado de adhesión al autoritarismo, apoyando activamente la opción Sí en el plebiscito de 1988, y, una vez derrotado Pinochet, en la elección presidencial al ex ministro de Hacienda Hernán Büchi.

Cuadro N° 11
Confederación de la Producción y el Comercio

Organización miembro	Número de socios y/o empresas afiliadas
Sociedad Nacional de Agricultura	5.000 socios
Sociedad de Fomento Fabril	355 empresas
Asociación de Bancos e Instituciones Financieras	39 bancos e instituciones financieras
Sociedad Nacional de Minería	36 asociaciones mineras y 69 empresas
Cámara Chilena de la Construcción	1.600 empresas
Cámara de Comercio	5.000 empresas

Fuente: Información entregada por el economista William Díaz, asesor externo de SONAMI en junio de 1993.

Las identidades y organizaciones empresariales estaban claramente fijadas desde antes del triunfo de Patricio Aylwin en las elecciones de 1989. Además, la campaña de perfilamiento y legitimación ante la sociedad, que impulsó desde 1986 la Confederación de la Producción y el Comercio, bajo la presidencia de Manuel Feliú, tras el lema "la batalla de las ideas", facilitó la adecuación empresarial al cambio de régimen político y la interlocución de sus organizaciones con el nuevo gobierno⁵¹⁴.

Luego del triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia en la elección presidencial y parlamentaria, el empresariado, junto con reconocer los resultados de las urnas, generó, en enero de 1990, espacios de diálogo con la Central Unitaria de Trabajadores.

Por otra parte, el cambio de régimen político y la consolidación democrática, entre 1989 y 1993, respetaron rigurosamente la regla señalada por G. O'Donnell y P. Schmitter en orden a no afectar los derechos de propiedad⁵¹⁵. La ausencia de dicho cuestionamiento incluyó, además, la no revisión de los procesos de privatización de empresas públicas que, durante el gobierno militar, fueron masivos y radicales. Como es obvio, esta no revisión posee profundo significado político, pues tras las privatizaciones no existe sólo una lógica de racionalización económica. Ellas significan también redefinir drásticamente las relaciones entre lo público y lo privado, con lo cual algunos actores sociales, entre los que se cuenta el empresariado, mejoran fuertemente su posición de poder dentro de la sociedad y del sistema político⁵¹⁶.

Las razones que tuvo la coalición de gobierno para no innovar en la materia, se fundamentaron en el convencimiento que luego de los gobiernos de la Unidad Popular y de Augusto Pinochet, caracterizados por políticas pendulares que introdujeron cambios radicales a la estructura de la propiedad, era altamente inconveniente efectuar nuevas modificaciones en esta crucial variable de la sociedad y de la economía. Asimismo, las autoridades del nuevo gobierno consideraron que, dadas las favorables cifras de crecimiento económico conseguidas entre 1984 y 1989, y ante la expectativa de sostener altas tasas de crecimiento en el futuro, el objetivo de mejorar los niveles de equidad y la disminución de la pobreza no requerían de redistribuciones de la propiedad.

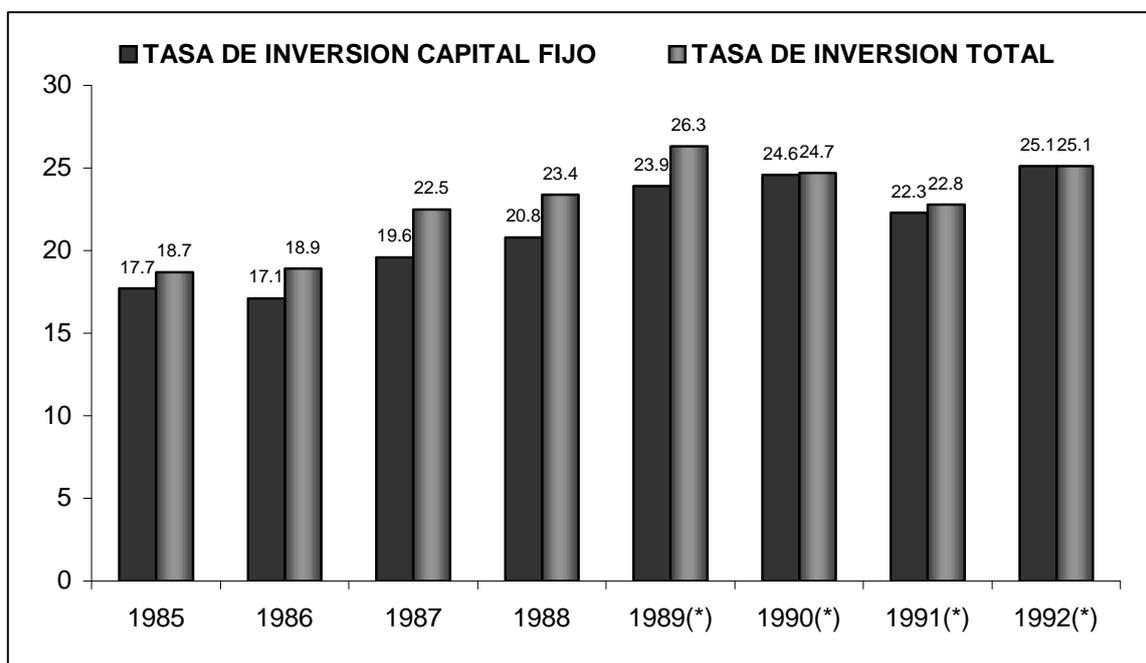
⁵¹⁴ Ver Campero, Guillermo: Los empresarios chilenos en el régimen militar y el post-plebiscito. Op cit. pp. 243 y ss.

⁵¹⁵ O'Donnell, G. y Schmitter, P. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Op cit. pp. 110.

⁵¹⁶ Fontaine, Juan Andrés. Transición política y económica en Chile. 1970-1990. En: Estudios Públicos N° 50. CEP. Santiago de Chile, 1993. Pp. 258-261. Y Schamis, Héctor. Economía política conservadora en América Latina y Europa Occidental: Los orígenes políticos de la privatización. En: Muñoz, Oscar. Hacia el Estado regulador. Ediciones CIEPLAN. Santiago de Chile, 1993.

Estas definiciones gruesas del nuevo gobierno en materia de propiedad de los medios de producción, y el propio carácter de la instauración democrática que, como hemos visto en el capítulo anterior, contempló seguros autoritarios que tranquilizaron al empresariado permitieron que la inversión privada mostrara un comportamiento satisfactorio durante el período 1990-1992.

Gráfico N° 4
Tasa de inversión sobre PIB 1985 - 1992



Fuente: Banco Central. Reproducido del diario La Epoca del 18 de agosto de 1993.

También se han señalado las siguientes razones adicionales para explicar por qué en Chile no se produjo una fuga masiva de capitales y/o procesos de desinversión:

- El año y medio que medió entre la derrota de Pinochet en el plebiscito y el cambio de gobierno, permitió la realización de negociaciones entre las probables nuevas autoridades económicas, los empresarios y los trabajadores.

- El consenso prevaleciente en la mayoría de los actores y de la población acerca de las estructuras básicas de la economía (mercado, propiedad privada, equilibrios macro-económicos, apertura externa).
- La presencia de un movimiento sindical no amenazante.
- La concertación de las nuevas autoridades económicas con distintos actores para acordar un marco de continuidad en las líneas gruesas de la política económica.
- El atractivo de las tasas de rentabilidad nacionales⁵¹⁷.

Como es obvio, los buenos resultados económicos del gobierno democrático también reforzaron la conducta empresarial. Algunos de los indicadores económicos relevantes están señalados en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 12
Evolución de las principales variables macroeconómicas
1989 - 1992

AÑO	PGB	Desocupación	Inflación	Remuneraciones reales
1989	10,0	5,3	21,4	1,9
1990	2,1	5,7	27,3	2,0
1991	6,0	5,3	18,7	4,9
1992	10,4	4,5	12,7	4,6

Fuente: Sapaj, Reinaldo. Tareas pendientes con el mundo del trabajo. Ediciones Copygraph. Santiago de Chile, 1993. pp. 21.

⁵¹⁷ Muñoz, Oscar. Hacia una nueva racionalidad de la acción del Estado en América Latina. En: Colección Estudios Cieplan N° 36. Santiago de Chile. Pp. 190-191.

Las reformas promovidas por el gobierno de Aylwin en materia económica fueron moderadas. Ello se grafica en que, luego del fracaso de las conversaciones entre la CPC y la CUT, el gobierno adoptó un papel de árbitro entre los distintos intereses corporativos y envió un proyecto de reforma equidistante de las posturas de la dirigencia sindical y empresarial. Las reformas laborales contaron con el acuerdo de los parlamentarios de Renovación Nacional, quienes las aprobaron pese a la oposición empresarial y de la UDI. El contenido de las reformas incluyó la legalización de las centrales sindicales; el aumento de la indemnización por despido; la mantención de la negociación colectiva a nivel de empresas, salvo acuerdo de las partes; la confirmación del papel pasivo del Estado en las relaciones laborales, y la conservación de la estructura de poder al interior de las empresas.

En dos oportunidades se efectuaron reformas tributarias con el fin de establecer nuevas estructuras impositivas. Los actores que intervinieron en los acuerdos fueron el gobierno, los principales partidos de la Concertación, Renovación Nacional y los grandes actores empresariales (Confederación de la Producción y el Comercio). La primera negociación, realizada en 1990, significó alzas del IVA, de algunos impuestos sobre las personas y sobre las utilidades de las empresas (del 10 al 15%, variando sí la base de cálculo de las utilidades: de las retiradas o las devengadas). En lo grueso, la negociación de 1993 significó mantener la base de cálculo y el porcentaje de las utilidades de las empresas.

En síntesis, el empresariado aceptó reformas económicas moderadas, estableciendo canales expeditos, permanentes y directos con los agentes del Ejecutivo. Paradojalmente, los sectores empresariales tuvieron mayores dificultades para definir una relación fluida con el más importante partido político de derecha. Esto se demostró con las acusaciones del entonces presidente de Renovación Nacional, Andrés Allamand, quien en mayo de 1993 imputó a empresarios, militares y algunos medios de comunicación, la intromisión indebida en la política de la derecha. Esto demuestra que subsiste el rechazo empresarial a los partidos políticos y la búsqueda de representación directa de sus intereses, cuando no un intento de subordinar a los partidos de la derecha a la lógica de los grupos de presión. Pese a este último problema, la inserción de los actores empresariales en la democracia no parece haber sido traumática ni mayormente dificultosa, si se considera su tolerancia a las reformas económicas moderadas y la conducta de la inversión.

Obviamente el desempeño de la economía en el período facilitó esta conducta empresarial, al igual que el desarrollo y el comportamiento del movimiento sindical.

Sin embargo, el gran empresariado demostró una sostenida oposición a las reformas constitucionales que pudieran involucrar la remoción de los seguros autoritarios. El ex presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, especialmente, se expresó en forma muy negativa respecto de los intentos del gobierno de terminar con los senadores designados, devolver al Presidente de la República atribuciones en lo relativo a los retiros militares y modificar la composición del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional.

b) Los sindicatos

El movimiento sindical chileno no sólo resultó fuertemente golpeado por las políticas neoliberales aplicadas bajo el autoritarismo. Sus principales dirigentes sufrieron, además, los efectos de la represión y las organizaciones sindicales fueron desarticuladas. Recién en 1979 se reconoció algún grado de autonomía organizativa, pero sólo a nivel de empresa. Sin embargo, dirigentes de centro izquierda generaron grados importantes de reagrupamiento del movimiento de trabajadores, especialmente a partir de la década del '80⁵¹⁸. Como señalamos en el capítulo anterior, las masivas movilizaciones antigubernamentales que se desarrollaron desde 1983 en adelante fueron activamente promovidas por algunas organizaciones sindicales. Las más importantes de ellas dieron origen, a fines del gobierno militar, a la Central Unitaria de Trabajadores. Esta organización se constituyó en la más representativa del movimiento laboral chileno, pese a que no poseyó existencia legal hasta la realización de las reformas laborales de 1990.

La CUT, en sus primeros períodos post dictadura fue conducida por una coalición de sindicalistas demócratacristianos y socialistas que aislaron a la minoría comunista. El importante desarrollo que tuvo la organización sindical de base durante el primer gobierno democrático se desprende de los siguientes cuadros:

⁵¹⁸ Sobre el desarrollo del movimiento sindical entre 1973 y 1981, ver Campero, Guillermo y Valenzuela, José. El movimiento sindical chileno en el régimen militar. Ediciones Ilet. Santiago de Chile, 1984. Para el período posterior, ver Angell, Alan. Sindicatos y trabajadores en el Chile de los años '80. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores). Op. cit.

Cuadro N° 13
Sindicatos y población afiliada (1988-1992)

Año	N° de Sindicatos	N° Afiliados	% de la Fuerza de Trabajo	% Sindicación Sobre Pob. Ocupada
1998	6.446	446.194	9,8%	10,4%
1989	7.118	507.616	10,8%	11,4%
1990	8.861	606.812	12,8%	13,6%
1991	9.858	701.355	14,5%	15,3%
1992	10.756	724.065	14,4%	15,0%

Fuente: Dirección del Trabajo.

Como se ve, el movimiento laboral se potenció significativamente entre 1989 y 1992, pese a que el porcentaje de afiliados respecto de la población económicamente activa aún no alcanza los niveles que poseía en el año 1970. En esa fecha, el 23,3% de dicha población se encontraba sindicalizada⁵¹⁹. Es particularmente interesante comprobar que el potenciamiento organizativo se expresa en todo el ámbito territorial del sistema político, como lo muestra el cuadro 14.

⁵¹⁹ Ver Martínez, Javier y Tironi, Eugenio. Las clases sociales en Chile. Ediciones Sur. Santiago de Chile, 1985.pp. 44.

Cuadro N° 14
Sindicatos y número de afiliados por Región (1990-1992)

Región	Número de Sindicatos			Número de Afiliados		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
	360	392	435	19.507	22.396	23.575
II	308	340	368	31.068	32.139	31.806
III	170	194	219	14.118	16.137	17.921
IV	244	284	315	16.193	18.668	19.935
V	910	1.013	1.094	62.549	71.513	71.170
VI	264	303	331	26.945	29.461	28.701
VII	438	499	550	19.609	24.319	24.617
VIII	863	959	1.044	66.640	73.594	72.722
IX	196	232	271	10.187	14.254	14.582
X	725	811	897	31.650	37.564	39.127
XI	38	38	47	2.550	2.900	
3.242						
XII	116	127	138	6.796	7.368	8.643
R.M.	4.229	4.666	5.047	299.000	352.142	366.024
TOTAL	8.861	9.858	10.756	606.812	701.355	724.065

Fuente : Dirección del Trabajo.

Este potenciamiento organizativo evolucionó en paralelo al aumento de trabajadores y organizaciones involucradas en los procesos de negociación colectiva a nivel de empresas. De acuerdo a nuestros datos, el número de trabajadores comprometidos en el proceso de negociación colectiva alcanzó a 128.513 en 1988 y en 1992 llegó a 226.445.

Cuadro N° 15
Número de huelgas y trabajadores involucrados (1988-1992)

Años	N° de Huelgas	Variación Anual	Trab. en Huelga
1988	72	--	5,645
1989	101	40%	17,857
1990	176	74%	25,010
1991	224	27%	46,215
1992	247	10%	26,962

Fuente: Dirección del Trabajo.

Como se desprende del cuadro 15, pese a su crecimiento organizativo, el movimiento sindical, hasta 1992, no tuvo conductas percibidas como amenazantes por los actores sociales y políticos. Los sindicatos ajustaron su agenda a reivindicaciones mínimas en materia de remuneraciones y de ajustes a la legislación laboral. Su liderazgo, además, moderó y controló expectativas, impidiendo una explosión social que muchos temían a raíz de la política seguida por el gobierno militar contra los trabajadores, y al hecho de que los ajustes estructurales de la economía (1975 y 1983-1984) recayeron fuertemente sobre ellos. Obviamente, el control que ejerció sobre la principal central sindical, la CUT, un liderazgo de centro izquierda afín a la coalición gubernamental, significó priorizar fuertemente los imperativos propios de la consolidación democrática.

El comportamiento de los trabajadores se vio facilitado por los siguientes hechos económicos: una tasa de desocupación bajísima, sólo 4,4% en abril de 1993; el índice real de remuneraciones creció el año 1990 en un 2,0%; en 1991 en un 4,9%, y en 1992 en un 4,6%, como se expresa en el cuadro 12; y, por último, la inflación fue decreciente en esos años.

Por las razones indicadas, el número de huelgas ilegales en los cuatro años que abarca el estudio es prácticamente irrelevante en términos de organizaciones y número de trabajadores y en horas o días/hombre. Sólo se exceptúan los paros ocurridos en la división Chuquicamata de CODELCO, de los

servicios médicos de urgencia y atención primaria, al cual se sumó la Federación Nacional de los Trabajadores de la Salud, y de los profesores.

Las huelgas legales, como muestra el cuadro 15, tampoco experimentaron un crecimiento explosivo que complicara la marcha de la economía o introdujera factores de desorden social, desestabilizadores del régimen político democrático.

Finalmente, un hecho relevante del período es que en las elecciones de la Central Unitaria de Trabajadores, efectuadas a finales de 1991, no se alteró significativamente la situación hegemónica de la DC y del PS en la organización sindical más grande del país⁵²⁰.

c) Las organizaciones vecinales y funcionales

En los últimos años de la década de los 60, la organización comunitaria de base territorial se desarrolló fuertemente al amparo de políticas que la promovían desde el Estado. Bajo el régimen militar estas organizaciones perdieron fuerza y afiliados. Su desarrollo comparativo, entre 1969 y el reinicio del proceso democrático chileno, puede verse en el cuadro 16.

Cuadro N° 16

Fecha	Juntas de Vecinos	Centros de Madres	Otras Organizaciones Comunitarias
Mayo 1969	4.696	6.072	10.342
Mayo 1991	6.339	4.250	10.206
Junio 1992	7.256	4.786	10.705

Fuente: Maluenda, Benjamín. La promoción popular. En: Política y Espíritu. N° 392. Santiago de Chile, 1992. pp. 38-39.

⁵²⁰ En aquellas elecciones, Manuel Bustos y Arturo Martínez, militantes y dirigentes del PDC y del PS, fueron ratificados como los principales dirigentes sindicales de Chile.

Como se ve, estas organizaciones también demuestran un cierto desarrollo de la sociedad civil chilena durante la consolidación democrática. Sin embargo, las cifras y las significaciones políticas de estas asociaciones son de difícil comparación pues la actual legislación permite que exista más de una junta de vecinos por unidad vecinal, lo que no era posible antes de 1973.

d) Síntesis de la situación

De lo expresado surgen las siguientes conclusiones provisionarias:

- Los empresarios no se opusieron al proceso de consolidación democrática, a pesar de su apoyo al régimen pasado. Una de las razones que explican este comportamiento fue la actitud de las autoridades democráticas de respetar los pilares de la economía de mercado y abierta que impuso el régimen militar. Por otra parte, la crisis mundial del socialismo, la moderación que imponen los procesos de redemocratización, el éxito macroeconómico de la política liberal y los seguros autoritarios explican la convicción empresarial de que un gobierno democrático podría facilitar la integración de Chile a los mercados mundiales y, sobre todo, promover el orden social y la estabilidad de las reglas del juego que requiere la economía de mercado.
- Las organizaciones laborales apoyaron el proceso de consolidación democrática, pues éste les da garantías de supervivencia y desarrollo que les negó el régimen autoritario; además, el éxito macroeconómico que permitió una mayor política de gasto social y de desarrollo económico; la militancia partidista y la vocación democrática de la mayoría de los dirigentes sindicales que acercó al régimen político y a su gobierno con el movimiento obrero, y los enclaves autoritarios institucionales y de hecho, obligaron a moderar la actitud sindical.
- La tradición sindical y empresarial del país y las nuevas condiciones institucionales y políticas permitieron un relativo crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el reforzamiento de las identidades organizativas.
- Las consideraciones anteriores permiten señalar que el proceso de consolidación democrática en Chile encontró apoyos significativos en las organizaciones de interés, desarrollándose un relativamente exitoso proceso de fortalecimiento de la sociedad civil. Empero, tal proceso experimentará un desafío crucial cuando se den dos condiciones:

- La superación de todos los seguros autoritarios. En efecto, algunos sostienen que la moderación del movimiento sindical se debe, en buena medida, a la legislación laboral que favorece fundamentalmente a la parte patronal en la negociación colectiva⁵²¹. Para evaluar la relación empresarial con la democracia, es indispensable conocer cuál será su actitud en caso de removerse dichos enclaves autoritarios⁵²² o al cambiar la política económica de las autoridades⁵²³.
- La evaluación de quiénes resultan realmente favorecidos por la estabilidad política y social y por el crecimiento económico. No se sabe cómo reaccionaría el movimiento social chileno en caso de constatar -una vez fortalecido organizativamente y percibiendo que la democracia ya no corre peligro-, que el modelo de desarrollo favorece sólo a unos pocos. Desde esta perspectiva, todo indica que si bien la pobreza ha disminuido, la distribución del ingreso es extremadamente injusta⁵²⁴. Sólo Brasil tiene una distribución más desigual que la chilena. En cambio, Perú y Bolivia, aunque claramente más pobres, tienen una distribución más equitativa del ingreso que Chile. Resulta fuertemente preocupante que el crecimiento económico y la política social de los últimos años aún no se manifiesten efectivos para mejorar la situación de desigualdades⁵²⁵.

En suma, podemos señalar que el proceso de consolidación democrática encontró un apoyo sostenido en la forma como se ha organizado y conducido la sociedad civil. Pero, por lo ya señalado, sólo el tiempo demostrará si este apoyo se sustenta en bases sólidas.

⁵²¹ A este respecto ver: Sapaj, Reinaldo. Las tareas pendientes con el mundo del trabajo. Op cit. Informar sobre un cuestionario realizado a los doscientos dirigentes sindicales más relevantes de la Región Metropolitana. El resultado es desolador para las políticas socioeconómicas gubernamentales.

⁵²² Desde esta perspectiva, resulta inquietante la oposición drástica con que han respondido a los proyectos de reforma constitucional promovidos, en esta materia, por el gobierno. Se configura así una injerencia en política de dudosa procedencia, tratándose de organizaciones gremiales que proclaman su apoliticismo, y denota características más bien autoritarias por parte de algunos grandes empresarios.

⁵²³ Nuestro planteamiento es que, aun cambiando la política económica gubernamental, dentro de la legalidad, en un sentido más socialista o estatista, el empresariado debería seguir apoyando la democracia.

⁵²⁴ Esta afirmación se basa en los resultados de la encuesta de empleo que efectuó la Facultad de Economía de la Universidad de Chile en 1980. Ver: El Diario, 30 de agosto de 1993. pp. 7. El artículo de prensa citado contiene información hasta marzo de 1991.

⁵²⁵ Entre marzo de 1980 e igual mes de 1991 los ingresos del quintil más pobre prácticamente no se mueven (pasan de 4,6% a 4,7% del ingreso familiar total); y el quintil más rico sube de 55% a 56,9%. Los quintiles intermedios vieron mermada su participación de 18,7% a 17,8%, en el caso del cuarto quintil más rico; de 12,7% a 12,3% en el tercero, y de 9% a 8,3% en el segundo. Ver: El Diario del 30 de agosto de 1993. pp. 7.

3. Orden civil, violencia política y consolidación democrática

Como vimos, uno de los problemas centrales de toda consolidación democrática es el mantenimiento del orden civil o, en otros términos, la disminución gradual de fenómenos violentos que incluyen una variedad de formas y expresiones⁵²⁶. Luis Maira señaló que "los gobiernos de transición tienen que enfrentarse a una agenda difícil, que en casi todos sus puntos tiene la potencialidad de conducir a cuadros de crisis políticas". Dentro de esta "agenda política de la transición" claramente se ubican la desarticulación de grupos armados, la violencia y el terrorismo⁵²⁷.

El tema a resolver posee dimensiones que fueron difíciles de manejar para el primer gobierno democrático. En efecto, los regímenes militares, sobre todo los que tienen su base en la ideología de la seguridad nacional, desarrollan políticas sistemáticas de exterminio de los "enemigos internos". Ello normalmente deriva en la aparición de organismos paramilitares, tanto de extrema derecha como de extrema izquierda, que se involucran en la lógica de la guerra. Como consecuencia, al iniciarse los procesos de transición y consolidación de la democracia, la violencia política se encuentra fuertemente presente en la sociedad. Lo anterior, obviamente, puede provocar inestabilidad institucional y graves problemas si la autoridad democrática es débil.

El desmantelamiento de los grupos de seguridad e inteligencia del régimen autoritario, acostumbrados al ejercicio de la violencia y a la impunidad, conlleva el desafío de cómo absorberlos por parte de la democracia. En el otro extremo, los grupos de ultraizquierda, que se desarrollaron bajo el régimen militar, normalmente pueden sentirse llamados a continuar sus acciones en un proceso político de redemocratización que sienten ajeno e inaceptable, por su inevitable contenido moderado. Todo esto se ve agravado en países donde la violencia política se desarrolló en el período democrático inmediatamente anterior al régimen autoritario. Este fue el caso de Chile.

A continuación nos centraremos en el terrorismo, pues es la expresión máxima de desorden civil y porque durante el régimen militar chileno se organizó una oposición armada.

⁵²⁶ Por orden civil entenderemos, siguiendo a Morlino, "ausencia del recurso no regulado y colectivo a la violencia, o actos que amenacen con la violencia, o en que haya una alta probabilidad de violencia directa contra objetivos públicos o privados". Quedan excluidos de este fenómeno el bandidaje o la violencia de pequeños grupos armados si sólo son expresión de simple criminalidad. Ver: Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Op cit. pp. 196.

⁵²⁷ Maira, Luis. *Notas sobre la transición chilena*. En: *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca) N° 74. Madrid, 1991. pp. 340-341.

Si bien el terrorismo es sólo una de las dimensiones involucradas en esta materia, los otros indicadores de ausencia de orden civil tuvieron magnitudes significativamente bajas durante el primer gobierno democrático. Es el caso de las huelgas ilegales que, como vimos, fueron prácticamente inexistentes. Tampoco se realizaron paros nacionales de trabajadores o *lock out* patronal. Los tumultos y enfrentamientos callejeros fueron irrelevantes. No hubo conspiraciones para alterar el desenvolvimiento institucional, con la aparente excepción de movimientos militares que analizaremos en el apartado siguiente. En todas las encuestas de opinión la despolitización ciudadana aparece alcanzando altos niveles y la desmovilización de masas fue constante, salvo con ocasión de procesos electorales. Las tomas y ocupaciones de predios urbanos y rurales fueron casi desconocidas en el período. Finalmente, durante el primer gobierno democrático no se practicaron detenciones o arrestos masivos de opositores políticos y su gestión se desarrolló con pleno respeto de la institucionalidad democrática y sin recurrir a la dictación de estados de excepción constitucional que suspendieran los derechos y garantías constitucionales.

a) Antecedentes de la violencia política en Chile⁵²⁸

Durante los años sesenta y setenta, en el contexto de radicalización política descrito en el capítulo segundo, tanto sectores de izquierda como de derecha utilizaron medios violentos con el fin de obtener resultados políticos. La violencia política, es decir, el atentado contra bienes muebles e inmuebles y/o la integridad y vida de las personas, con la finalidad de alterar el régimen político, pasó a ser parte integrante de la crisis de legitimidad de la democracia chilena.

Al sobrevenir el régimen militar el problema obviamente se acentuó. Por una parte, muchos integrantes de los grupos de extrema derecha pasaron a formar parte de las fuerzas de seguridad creadas por ese gobierno. Por otra parte, en la izquierda, la vía armada como estrategia para acceder al poder se acentuó.

⁵²⁸ Nos basaremos en el trabajo de Frühling, Hugo y Waiser, Myriam: la violencia contra el Estado en Chile. 1976-1991. Cuadernos del CED N° 17. CED. Santiago de Chile, 1992. También se recurrió a los datos periodísticos del proyecto “Seguridad Ciudadana” del Centro de Estudios del Desarrollo, facilitados por el investigador Gonzalo García.

En particular, el Partido Comunista, firme defensor de la vía pacífica para alcanzar el socialismo, optó, tras la derrota electoral sufrida en el plebiscito de 1980, por una estrategia política que legitimaba "todas las formas de lucha". Producto de este cambio de estrategia surgió el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, llamado a impulsar la "rebelión popular". Este nació en 1983, en pleno período de protestas. Al parecer, el Partido Comunista consideró que la reactivación de la movilización social opositora, constituía una prueba de que su diagnóstico acerca de la necesidad de impulsar la rebelión de masas era correcto.

Las acciones del Frente consistían en atentados incendiarios y con explosivos en contra de entidades bancarias y financieras, instalaciones eléctricas, policiales y medios de transporte. También realizó algunos atentados selectivos contra personas, incluyendo secuestros. Como vimos en el capítulo anterior, durante 1986 el Frente llevó a cabo dos operaciones de gran envergadura: la internación masiva de armamentos y el atentado contra el general Pinochet y su comitiva. Ambos terminaron en fracaso y acentuaron la división opositora.

Los golpes que sufrió el Frente, unidos a los cambios de estrategia de la oposición en 1987, provocaron un fuerte debate interno y su posterior división. Por un lado, surgió una organización que reconocía sus vínculos y subordinación política al Partido Comunista; y otra, que se propuso seguir en forma autónoma. Ambos Frentes continuaron actuando en forma paralela hasta el advenimiento de la democracia.

El Movimiento de Izquierda Revolucionaria, a partir de 1967, inició actividades violentas dentro del sistema político democrático. Durante la Unidad Popular jugó un papel polarizador, logrando algún nivel de presencia en masas urbanas y campesinas, asociado al polo revolucionario de la izquierda.

Por lo anterior, apenas asumió el régimen militar, los organismos de seguridad centraron su accionar en la represión de sus dirigentes y cuadros. En 1976, el MIR fundó las llamadas Milicias de la Resistencia Popular, concebidas como el germen de un movimiento armado de masas. Desde 1980 realizó una serie de atentados contra altos oficiales de las Fuerzas Armadas y de asaltos a entidades financieras y comerciales. Finalmente, estableció una escuela de adiestramiento guerrillero en Neltume, que posteriormente fue desarticulada por el Ejército. En 1983, durante el período en que se realizaron las protestas opositoras, las fuerzas de seguridad le propinaron duros golpes, los que condujeron a su quiebre, durante 1986. El fraccionamiento interno llevó a la constitución de un MIR "político" y un MIR "militar", este último de baja capacidad operativa.

El último grupo de envergadura que realizó acciones de violencia bajo el régimen militar fue el MAPU-Lautaro. En sus orígenes lo integró un grupo de jóvenes pobladores del MAPU. A fines de 1979 comenzaron a plantear dentro de su partido que no existía posibilidad de salida política al autoritarismo y, en 1983, sostuvieron que el MAPU debía convertirse en un movimiento armado. El rechazo a esta postura provocó su alejamiento y la constitución del nuevo grupo. A fines del gobierno militar, este movimiento aumentó fuertemente su número de operaciones. El partido MAPU asumió la dirección política del conjunto; el Movimiento Juvenil Lautaro constituyó su fuerza miliciana o paramilitar y las Fuerzas Rebeldes y Populares Lautaro (FRPL) fueron una fuerza de combate especializada.

b) Las organizaciones armadas frente al gobierno democrático⁵²⁹

Un mes antes que asumiera el nuevo gobierno civil, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez señaló su disposición a continuar la lucha. Según sus dirigentes, el FPMR había nacido para responder a un sistema injusto y explotador y su modificación continuaba siendo el objetivo central de la organización. El nuevo régimen democrático fue acusado de ser una simple continuación del "pinochetismo sin Pinochet".

A pocos días de asumir el nuevo Presidente, el FPMR Autónomo atentó, sin éxito, contra la vida del general Gustavo Leigh. A ello seguirían el homicidio del coronel de Carabineros, Luis Fontaine Matraquees, el 10 de mayo de 1990; los asesinatos del mayor de Sanidad del Ejército, Carlos Hernán Pérez Castro y de su esposa, en marzo de 1991, y la muerte del senador de la UDI, Jaime Guzmán, en abril del mismo año. Este último hecho profundizó el consenso político contra las acciones terroristas, debilitando además el debate nacional respecto de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el gobierno militar, y, finalmente, el FPMR Partido, decidió hacer pública su conversión en un movimiento no clandestino. Si bien el Frente Patriótico Manuel Rodríguez Autónomo mantuvo cierta capacidad de acción, como lo demuestra el secuestro de Cristián Edwards, su imposibilidad de incidir en el proceso político y de desarrollar una estrategia de inserción de masas se hicieron evidentes.

⁵²⁹ En el caso chileno, a diferencia de otras experiencias como la española, no ha tenido expresión la actividad terrorista de ultra derecha y los cuerpos de seguridad del anterior régimen, absorbidos por la Dirección de Inteligencia del Ejército, no han incidido mayormente en el proceso de consolidación, con excepción de algunas operaciones de espionaje en contra de dirigentes políticos que culminaron con la crisis de las precandidaturas presidenciales de Renovación Nacional. Por esa razón, el análisis se centrará en los grupos armados de ultra izquierda.

El rechazo a la transición democrática por parte del MAPU-Lautaro fue aún más tajante, al punto que el número de acciones atribuidas a este grupo político se incrementó precisamente en los últimos años del régimen militar. A partir de 1990, el MAPU-Lautaro se convirtió en la organización que efectuó un mayor número de acciones violentas. Con un discurso juvenil, y mediante acciones de cierta espectacularidad pública, intentó atraer a sectores juveniles de capas populares. Sin embargo, no consiguió un apoyo de masas significativo y sufrió golpes decisivos a manos de la Policía de Investigaciones, particularmente en los años 1992 y 1993.

De los tres grupos principales que actuaron mediante la violencia en contra del régimen militar, el MIR Militar careció de toda capacidad operativa y ocupó una posición política aún más marginal que los dos anteriores.

c) **El gobierno democrático y el terrorismo**

El gobierno democrático, consciente de la magnitud que significaba controlar la violencia política, propuso una serie de medidas tendientes a fortalecer la capacidad del Estado en esta materia. Es así como la planta de personal de Carabineros fue aumentada primero en 4.400 plazas, y en 1994 se agregaron dos mil plazas más, al igual que la planta de la Policía de Investigaciones que fue ampliada en 500 plazas a fines de 1993. En igual número se aumentó la planta de Gendarmería. Además, se presentaron distintos proyectos de ley que apuntan en la dirección indicada. Entre ellos, el principal fue la creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, cuya función es coordinar las actividades que ejercen las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de conformidad con sus respectivas competencias institucionales, y reunir información necesaria con el objeto de producir la inteligencia que requiere el gobierno para la formulación de políticas, planes y la adopción de medidas y acciones destinadas a resguardar el orden público, la seguridad interior y la tranquilidad ciudadana.

El conjunto de estas iniciativas y las razones que se expondrán al finalizar este apartado, nos permiten sostener que la actividad terrorista, durante el primer gobierno democrático, no significó una alteración de envergadura del orden civil. Prueba de ello son los cuadros y estadísticas siguientes⁵³⁰.

⁵³⁰ Las informaciones fueron proporcionadas por un funcionario de gobierno que pidió reserva de la fuente y de la información cuantitativa más detallada.

- Disminución cualitativa del accionar terrorista

El cuadro 17 da cuenta de la magnitud de las acciones terroristas, ocurridas entre 1990 y 1992⁵³¹.

Cuadro N° 17

ENVERGADURA DE LAS ACCIONES (porcentajes)

Envergadura 1:	10 %
Envergadura 2:	51 %
Envergadura 3:	39 % ⁵³²

Como se puede apreciar, durante los dos primeros años de gobierno democrático las acciones terroristas más peligrosas representaron apenas el 10% del total. Lamentablemente no se dispone de información anterior a 1989 para efectuar las comparaciones del caso. Sin embargo, el dato es de por sí ilustrativo.

Por otra parte, la tendencia decreciente de la actividad terrorista se expresa si comparamos, de año en año, los porcentajes de cada tipo de estas acciones con el total ocurrido en el mismo año.

⁵³¹ La información incluye los nueve primeros meses de 1992.

⁵³² La envergadura 1 incluye acciones de asalto, hostigamiento a la policía, atentado selectivo y recuperación de armas o reos. La envergadura 2 abarca solamente acciones de sabotaje con artefactos explosivos o incendiarios reales (detonados, activados o desactivados). La envergadura 3 incluye acciones de sabotaje con artefactos simulados, falsa alarma de explosivos, acciones de propaganda y las amenazas.

Cuadro N° 18
Envergadura de las acciones por año

ENV./	AÑO	1990	1991	1992
ENV. 1		10	9	11%
ENV. 2		75	42	34%
ENV. 3		15	49	55%

(% respecto del total de acciones de cada año)

Además, en el cuadro 18 se advierte equivalencia en cantidad de acciones de envergadura 1 en los tres años; disminución sostenida de los sabotajes con explosivos reales: envergadura 2, y aumento sostenido e importante de las acciones de envergadura 3.

Los cuadros 19 y 20 demuestran que, en el período, decayeron progresivamente las acciones de atentado selectivo, los hostigamientos a la policía y los sabotajes con explosivos reales. Se mantuvieron en el mismo nivel las acciones de asalto, amenaza y propaganda y subieron las falsas alarmas de explosivos. Los hechos que abultan las cifras son las falsas alarmas de explosivos. Ellas, en 1990 representaron alrededor del 6% de los sabotajes explosivos de ese año, que en 1991 alcanzaron un 20% y en 1992 un 32%.

▪ **Incidencia de acciones que no son propiamente terroristas**

Otra manera de ver reflejado este fenómeno de disminución cualitativa del accionar terrorista, es a través de la comparación del porcentaje de incidencia que tuvieron, en cada año, aquellas acciones que, en estricto rigor, no constituyen actos terroristas (aunque propenden a generar terror), como son los artefactos explosivos simulados, falsa alarma de explosivos y amenazas, consideradas conjuntamente.

En 1990 representaron el 15,3% del total de acciones de sabotaje de ese año.

En 1991 equivalieron al 34,8% y en 1992 llegaron al 40,4%.

En el período completo (2 años y 9 meses), estas acciones representaron el 29,8%.

Cuadro N° 19
Acciones por año

Acción/	AÑO	1990	1991	1992
Explosivos simulados		42	85	52
Explosivos falsa alarma		27	88	108
Amenazas		23	60	43
Total		92	233	203
		(15,3%)	(34,8%)	(40,4%)

(% respecto del total de acciones de sabotaje de cada año)

■ **Análisis de las acciones por tipo**

En tercer lugar, el tipo de artefactos explosivos cambió ostensiblemente, disminuyendo categóricamente su peligrosidad.

Cuadro N° 20
Evolución del uso de artefactos explosivos según tipo de acción terrorista

Carácter	AÑO	1990	1991	1992
Real		85%	55%	42%
Simulado		8%	20%	18%
Falsa alarma		7%	2 5%	40%

(% respecto del total de acciones de cada año)

Las tendencias son claras desde un ángulo cualitativo: los artefactos explosivos reales cayeron sostenida y verticalmente cada año; los artefactos simulados aumentaron notoriamente en 1991 y 1992, y las falsas alarmas de explosivos crecieron sostenida y rotundamente entre 1990 y 1992.

▪ **Número de víctimas**

Cuadro N° 21
Evolución del número de víctimas fatales en atentados terroristas según su procedencia

Víctimas/Año	1990	1991	L 1992 (9 MESES)	TOTAL
Policía	1	2	0	3
Terceros	2	0	1	3
Total	3	2	1	6

Cuadro N° 22
Evolución del número de heridos en actos terroristas

VICTIMA/ AÑO	1990	1991	1992 (9 MESES)	TOTAL
Policia	9	6	0	15
Terceros	18	30	1	49
Total	27	36	1	64

Los cuadros anteriores muestran la significativa caída de muertos y heridos en el año 1992.

▪ **Percepción de la ciudadanía**

La situación anteriormente expuesta parece verse reflejada, también, en la percepción que tiene la ciudadanía acerca de las políticas gubernamentales contra el terrorismo. Ello demuestra una mejoría en la evaluación, y la consideración que alcanza la relevancia que debiera tener el terrorismo como una preocupación de la política gubernamental, que se ubica en el lugar número 11⁵³³. Por último, en marzo de 1992 el 3,1 % de las personas entrevistadas señaló al terrorismo como el problema más importante del país⁵³⁴.

⁵³³ Cep-Adimark. Documento de Trabajo N° 192. Op cit. pp. 33.

⁵³⁴ Barómetro Cerc. Santiago de Chile, diciembre de 1992. Cuadro N° 11. Pp. 26.

Cuadro N° 23
Evaluación en materia de combate al terrorismo

Octubre 1991	Diciembre 1991	Abril 1992	Agosto 1992	Diciembre 1992
23.9	21.9	26.1	22.3	35.8

El Cuadro 23, cuya fuente es el estudio de opinión pública Cep-Adimark. N° 18, de diciembre de 1992, muestra la evaluación que la ciudadanía tiene del accionar gubernamental contra el terrorismo.

d) Conclusiones

El somero análisis anterior demuestra que el proceso de consolidación democrática no enfrentó un desafío de magnitud por parte de grupos que emplean el recurso de la violencia como medio de acción política o de desestabilización del régimen. Ello lo prueba la percepción de la ciudadanía sobre este fenómeno; la división y atomización de dichos grupos, junto con su desarticulación por parte del Estado democrático. Además, la entidad de las acciones violentas fue mucho menor que bajo el autoritarismo, constituyendo en su gran mayoría acciones de propaganda o detonaciones de falsos aparatos explosivos. Por último, las encuestas de opinión y el desarrollo del proceso político demuestran que los grupos de ultraizquierda fueron aislados política y socialmente.

Lo anterior pareciera ser resultado de la conjunción de los siguientes factores:

- la legitimidad de la democracia ante la ciudadanía y las élites políticas e intelectuales;
- la inserción de la inmensa mayoría de la izquierda chilena en la lógica político electoral democrática;

- el derrumbe de Estados, ideologías y organizaciones que históricamente legitimaron y apoyaron materialmente a las organizaciones armadas que actuaron particularmente contra el régimen militar, y
- la neutralización de los militares en la consolidación democrática.

4. LA NEUTRALIZACION DE LOS MILITARES Y LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA

La democracia puede ser analizada desde ángulos predominantemente normativos o predominantemente empíricos. No obstante ello, es incuestionable que un elemento fundamental del régimen político democrático está constituido por la subordinación de los militares -y de la Policía- al poder de mando que detentan las autoridades civiles electas por el pueblo.

Sin embargo, como ha destacado Alain Rouquié, es dicha subordinación la que ha sido cuestionada en repetidas ocasiones y momentos históricos en América Latina⁵³⁵.

La forma actual del cuestionamiento castrense al poder civil se realiza vía las llamadas democracias tuteladas, en las que se desmilitariza el gobierno, pero no los centros de poder del sistema político. El abandono de lo que Alfredo Stepan denomina el "sesgo progresista"⁵³⁶, debería llevar a que el logro del control civil democrático sobre los militares, sea un elemento clave a considerar cuando se discute sobre la estabilidad democrática y la funcionalidad de los tipos de gobierno en su consecuencia. Lo anterior parece especialmente válido en el caso de sociedades que se redemocratizan luego de un período autoritario.

En el caso chileno, el análisis de este punto puede verse distorsionado porque la élite civil resolvió tempranamente el problema de la organización del Estado, impidiendo el pretorianismo⁵³⁷. Además, bajo la vigencia de la Constitución de 1925, aun cuando se acepte que luego de 1932 se expresa con fuerza una cierta autonomización de los militares en relación al Estado⁵³⁸, parece claro que, en términos de hacer

⁵³⁵ Rouquié, Alain. El Estado militar en América Latina. Op cit. Capítulo 11.

⁵³⁶ Stepan, Alfred. Repensando a los militares en política: Cono sur, un análisis comparado. Planeta. Buenos Aires, 1988. Pp. 24.

⁵³⁷ Valenzuela, Samuel. Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile, Ediciones Ides, Buenos Aires, 1985. pp. 140-143.

⁵³⁸ Agüero, Felipe. Autonomía de las Fuerzas Armadas en el autoritarismo y la democracia en Chile: Varas, Augusto (Coordinador). La autonomía militar en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1988. Pp. 169-176.

depender la política del voto, el sistema político chileno no sufrió niveles de control o vetos significativos por parte de las Fuerzas Armadas⁵³⁹.

Sin embargo, la experiencia autoritaria, las características de la instauración democrática y, sobre todo, los radicales cambios introducidos en la Constitución Política de 1980 y en la legislación que regula a las Fuerzas Armadas, hacen fundamental relevar este problema a propósito de la consolidación democrática y la discusión sobre los tipos de gobierno.

En el capítulo anterior reseñamos las dificultades del cambio de régimen en el caso chileno. El proceso de "concesiones mutuas", que culminó en la reforma constitucional de julio de 1989, no sólo significó la mantención de seguros autoritarios. También dejó pendientes situaciones potencialmente conflictivas, porque el desacuerdo de los actores impidió una solución consensual.

Entre estas situaciones, las que se revelaron como de mayor gravedad durante el primer gobierno democrático, son las vinculadas a la inserción y prerrogativas de las FF.AA. en la sociedad y el sistema político. Esto no debiera sorprendernos pues parece ser, como lo señalamos al iniciar este capítulo, propio de los procesos de consolidación democrática.

Como vimos, la reforma constitucional de 1989 introdujo cambios en la composición del Consejo de Seguridad Nacional, incorporando como octavo miembro al contralor general de la República. También atenuó la facultad del Consejo para representar su opinión ante algunas instituciones del Estado. Sin embargo, el artículo 90 de la Constitución, que establece el rol de garantes del orden institucional de la República para las FF.AA., no fue modificado. La reforma constitucional tampoco alteró las facultades del Consejo de Seguridad Nacional para intervenir en la designación de algunos de los senadores institucionales, y de tres miembros del Tribunal Constitucional.

Lo anterior significó mantener una situación potencialmente peligrosa para la consolidación democrática: la posibilidad de injerencia castrense en los ámbitos políticos.

⁵³⁹ Sostenemos esto en contra de la opinión del historiador Gonzalo Vial Correa, ya que las presiones que los militares habrían promovido en el período democrático, en los casos más importantes no tenían por objeto cuestionar la decisión popular tal como ella se había manifestado en las urnas. Los otros conatos de rebeldía militar, creemos que no tenían capacidad de alterar el régimen político o degenerar en una situación de control o tutelaje militar sobre las autoridades civiles. Ver Vial, Gonzalo. *Decadencia, Consensos y Unidad Nacional*. Op cit. y los comentarios de Gonzalo Vial contenidos en Flisfich, Angel y otros. *El Futuro Democrático de Chile: 4 visiones políticas*. Op cit. pp. 193-197.

Esta situación se vio agravada porque, luego de elegido Patricio Aylwin como Presidente de la República, y previo a la transmisión del mando, la saliente Junta de Gobierno aprobó la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA., Ley N° 18.948. En su texto definitivo no se acogieron las proposiciones de Renovación Nacional y de la Concertación de Partidos por la Democracia, en orden a entregar explícitas facultades al Presidente de la República en materia de retiros militares y a impedir que la formulación de la "doctrina que permita la unidad de criterio en el ejercicio del mando", fueron formulada sólo por los Comandantes en Jefe de cada institución armada, sin que la decisión final estuviera radicada en el Presidente de la República.

Además, la Ley N°18.948, regulando materias presupuestarias, estableció la indexación de gran parte de los recursos estatales para las FF.AA. -se excluyen las remuneraciones-, teniendo como piso lo establecido en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989⁵⁴⁰. Normas análogas a las anteriores rigen para el presupuesto de Carabineros, según lo establece la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros -Ley N° 18.961- en sus artículos 88 y 89. La autonomización castrense en materia de recursos se ve reforzada por lo establecido en la Ley reservada N° 13.196, modificada en 1976 y 1985, que impone una entrega de fondos a las FF.AA., equivalente al 10% del ingreso total en moneda nacional o extranjera de las ventas al exterior de cobre por parte de la gran minería estatal, con un piso mínimo de 180 millones de dólares anuales⁵⁴¹.

Recordemos, también que la Constitución Política de 1980 establece la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA. y del director general de Carabineros. Estos sólo pueden cesar en sus cargos si el Consejo de Seguridad Nacional lo acuerda por mayoría de votos⁵⁴².

La instauración democrática se realizó sin alterar prerrogativas castrenses relevantes. Así, se mantuvo la gran extensión de la competencia de los tribunales militares⁵⁴³; se dejó el grueso de la industria

⁵⁴⁰ Ver: Diario El Mercurio, 16 de enero de 1990, Cuerpo A, pp.1 y Cuerpo C, pp.2; El Mercurio, 17 de enero de 1990, Cuerpo A, pp. 1 y Cuerpo C, pp.6 y los artículos 96 y98 de la Ley N°18.948.

⁵⁴¹ Ver Patillo, Guillermo. El gasto militar de Chile en la década de los '80. En: Patillo, Guillermo y otros. ¿Cuál debe ser el gasto militar en el Chile de los 90? CED-Atena. Santiago de Chile, 1991. pp. 40-44.

⁵⁴² La Constitución de 1980, al contemplar la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, distingue dos períodos de vigencia de su normativa aplicable. En primer lugar, en el caso de los comandantes en Jefe que estuvieren en el ejercicio del mando al 11 de marzo de 1990, no les sería aplicable la limitación de plazo establecida en el artículo 93, sino desde el término del primer período presidencial en el cual se aplicaba en su integridad la Constitución, esto es, hasta el 10 de marzo de 1998. En los hechos, gozan de tan extendida inamovilidad los comandantes en jefe del Ejército y Carabineros; y, también, el almirante de la Armada de Chile, Jorge Martínez Busch, nombrados el 8 de marzo de 1990. En cambio, la aplicación directa de la normativa permanente de la Constitución implica que quien haya sido nominado durante ese período, goza de una inamovilidad de cuatro años. Tal es el caso del comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, general del Aire, Ramón Vega, quien fue nominado en julio de 1991.

⁵⁴³ Ver Astrosa, Renato. La justicia militar en la futura democracia. Materiales para Discusión N° 215. CED. Santiago de Chile, 1988

militar estatal bajo el control de las FF.AA.; no se innovó en lo relativo a la dependencia de Carabineros del Ministerio de Defensa y se permitió que gran parte del personal de la ex CNI -servicios de seguridad del régimen autoritario- fuese traspasado a la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE).

El primer gobierno democrático debió enfrentar, además, el cuestionamiento por parte del Ejército a las atribuciones y desempeño del ministro de Defensa, Patricio Rojas. Ya en momentos previos al traspaso del poder, el general Augusto Pinochet manifestó que se entendería directamente con el Presidente Aylwin y no con el ministro de Defensa, al que calificó de "intermediario"⁵⁴⁴. Por lo anterior, apenas iniciado el gobierno democrático, el Presidente de la República debió reiterarle a Pinochet que, de acuerdo a la Constitución Política y a la Ley Orgánica de las FF.AA., tanto el Ejército como su comandante en jefe se encontraban supeditados a la autoridad del ministro de Defensa⁵⁴⁵.

Durante la instauración democrática el Ejército ha sido particularmente reacio a aceptar el papel y atribuciones del Presidente de la República en materias militares, sosteniendo la tesis de la "independencia" de las FF.AA. y Carabineros. También cuestionó la entrega de atribuciones constitucionales al Presidente de la República en materia de retiros, pues, según los mandos militares, ello implicaría desconocer la carrera funcionaria y el profesionalismo, jerarquía y disciplina de los miembros de las Instituciones Armadas y de Orden⁵⁴⁶.

A fin de elaborar un cuadro descriptivo sobre las prerrogativas militares en el sistema político chileno al momento de la instauración democrática, utilizaremos el esquema de análisis que propone Alfredo Stepan⁵⁴⁷. La situación es la siguiente:

⁵⁴⁴ El Mercurio, 8 de marzo de 1990, Cuerpo A, pp. 12.

⁵⁴⁵ El Mercurio 6 de mayo de 1990, Cuerpo D.

⁵⁴⁶ Ver: Aylwin, Patricio. Consideraciones al proyecto de ley sobre modificaciones a las leyes orgánicas de las FF.AA. y Carabineros. En: Fuerzas Armadas y Sociedad. Volúmen 8, N°1, FLACSO. Santiago de Chile, 1993. pp. 69-80.

Cuadro N° 24
Prerrogativas militares en Chile

	SITUACION EN CHILE
1.- Rol militar independiente en el sistema político sancionado por la Constitución	De acuerdo al artículo 90, las FF.AA. “garantizan el orden institucional de la República” . Los Artículos 95 y 96 establecen un Consejo de Seguridad Nacional que posee atribuciones significativas e interviene en la designación de algunos senadores institucionales y de miembros del Tribunal Constitucional. En consecuencia, el nivel de prerrogativas es alto.
2.- Relación de las Fuerzas Armadas con el jefe del Ejecutivo.	Se ha discutido el rol de <i>lure</i> y de <i>facto</i> del Presidente de la República. Nivel de prerrogativas alto.
3.- Coordinación del sector Defensa.	Cuestionamiento al papel del ministro de Defensa entre 1990 y 1993. Nivel de prerrogativas alto.
4.- Participación en el gabinete de militares en actividad.	Ninguna participación de militares en el gabinete. Nivel de prerrogativas bajo.
5.- Papel de la legislatura.	La injerencia de la legislatura es poco significativa. El presupuesto militar se encuentra indexado según la Ley N° 18.948 y, además a él se agregan fondos provenientes del cobre, según la Ley N° 13.196. Augusto Pinochet sugiere la asesoría permanente de las FF.AA. al Congreso Nacional. Nivel de prerrogativas alto.
6.- Papel en la política de defensa de los funcionarios públicos de carrera o de los civiles nominados políticamente.	El grueso del personal de Defensa son oficiales militares en actividad. Nivel de prerrogativas alto.

⁵⁴⁷ Stepan, Alfred. Repensando a los militares en política. Op cit. pp. 118-123.

- 7.- Papel de los servicios de Inteligencia. Es discutible que el mando civil controle de facto a las agencias que dependen de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Además, gran parte del personal de la ex CNI fue traspasado a la DINE Nivel de prerrogativas alto.
- 8.- Papel de los servicios policiales. Aun cuando éstos dependen de un ministro civil, no es el de Interior sino el de Defensa. Nivel de prerrogativas moderado.
- 9.- Rol en las promociones militares. El Ejecutivo está estrechamente limitado en lo relativo a promociones y retiros. Los comandantes en jefe son inamovibles. Nivel de prerrogativas alto.
- 10.- Rol en las empresas estatales. Sólo la industria militar está dirigida por miembros de las Fuerzas Armadas. Nivel de prerrogativas moderado.
- 11.- Papel en el sistema legal. Gran extensión de la competencia de los Tribunales Militares durante el autoritarismo, la cual no ha sufrido reforma en el gobierno democrático. Nivel de prerrogativas alto.

Junto al nivel de las prerrogativas castrenses, el control civil democrático de las FF.AA. depende del nivel de cuestionamiento o contestación militar articulada al liderazgo civil. La experiencia comparada demuestra que este cuestionamiento es especialmente sensible a las políticas del gobierno democrático en tres materias: los intentos de sancionar violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el período autoritario; las modificaciones a la estructura de las FF.AA. y de las normas referidas a su control, y, por último, las políticas públicas que puedan afectar el nivel de recursos presupuestarios otorgados al sector defensa.

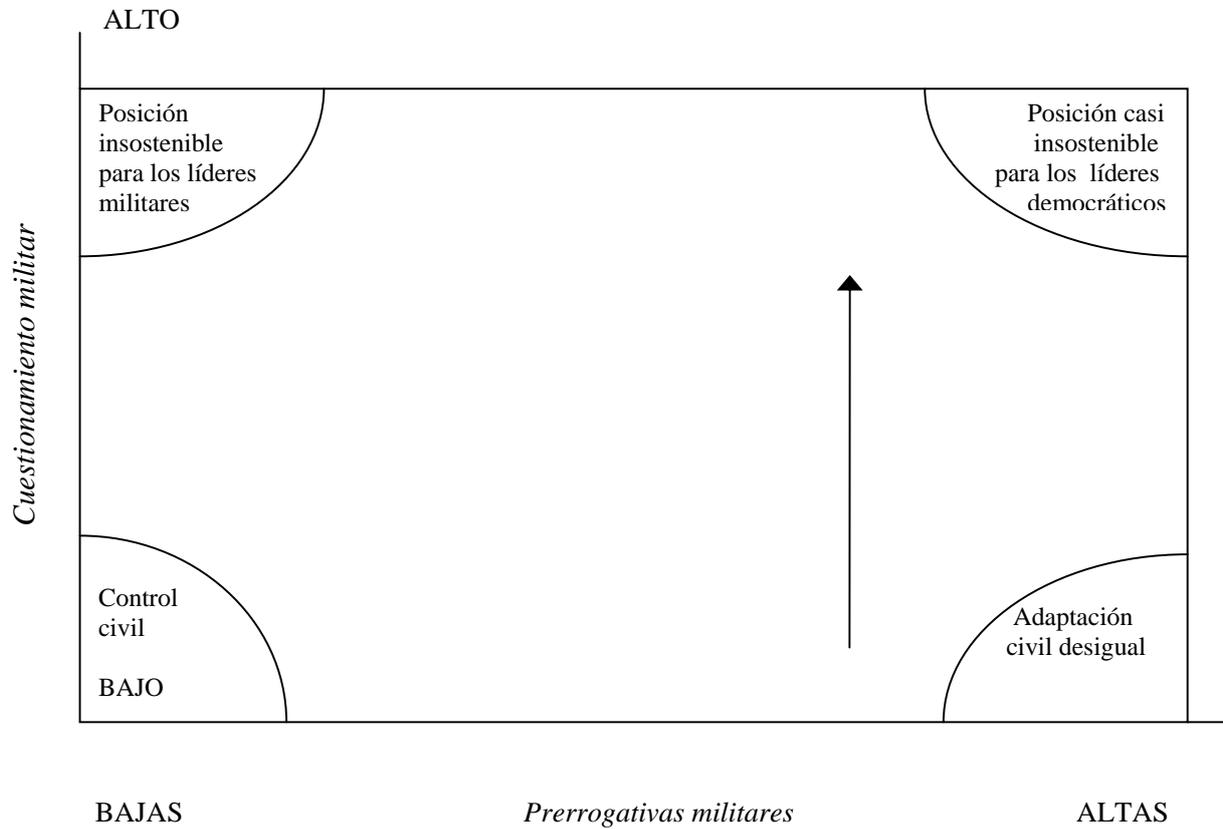
La situación chilena prueba la efectividad de lo afirmado por los estudios comparados. Durante el primer gobierno democrático, las políticas del Ejecutivo orientadas a solucionar problemas de derechos humanos y a conseguir grados mínimos de control civil, provocaron fuertes rechazos en las instituciones armadas, particularmente en el Ejército.

Ello se ratifica al considerar los difíciles momentos vividos en diciembre de 1990 y mayo de 1993, cuando los intentos de investigar fenómenos de corrupción militar a propósito de la empresa Valmoval y el desarrollo de los procesos judiciales por violaciones de derechos humanos, provocaron los llamados "ejercicio de enlace" y el "boinazo". En mayo de 1993, los militares rodearon el Ministerio de Defensa en tenida de combate, mientras el Presidente de la República se encontraba en gira por Escandinavia y Rusia. El motivo, entre otras "reivindicaciones", fue el enjuiciamiento de militares por los tribunales ordinarios de justicia a raíz de violaciones a derechos humanos y la proposición gubernamental de modificar la Ley N° 18.948⁵⁴⁸.

Si se combina la dimensión de las prerrogativas castrenses en el sistema político, con el nivel de la contestación militar en diciembre de 1990 y mayo de 1993, el cuadro que resulta es el siguiente:

⁵⁴⁸ En relación al acuartelamiento del año 1990, ver: Diario El Mercurio, 20 de diciembre de 1990, Cuerpo A. pp. 1 y 16. Para el llamado "boinazo", ver: El Mercurio, 29 de mayo de 1993. Cuerpo A, pp. 1, y, como antecedentes interesantes de esta última manifestación militar, las declaraciones de Augusto Pinochet a ese mismo diario el 25 de mayo de 1993, que están contenidas en las páginas 1 y 6 del Cuerpo C.

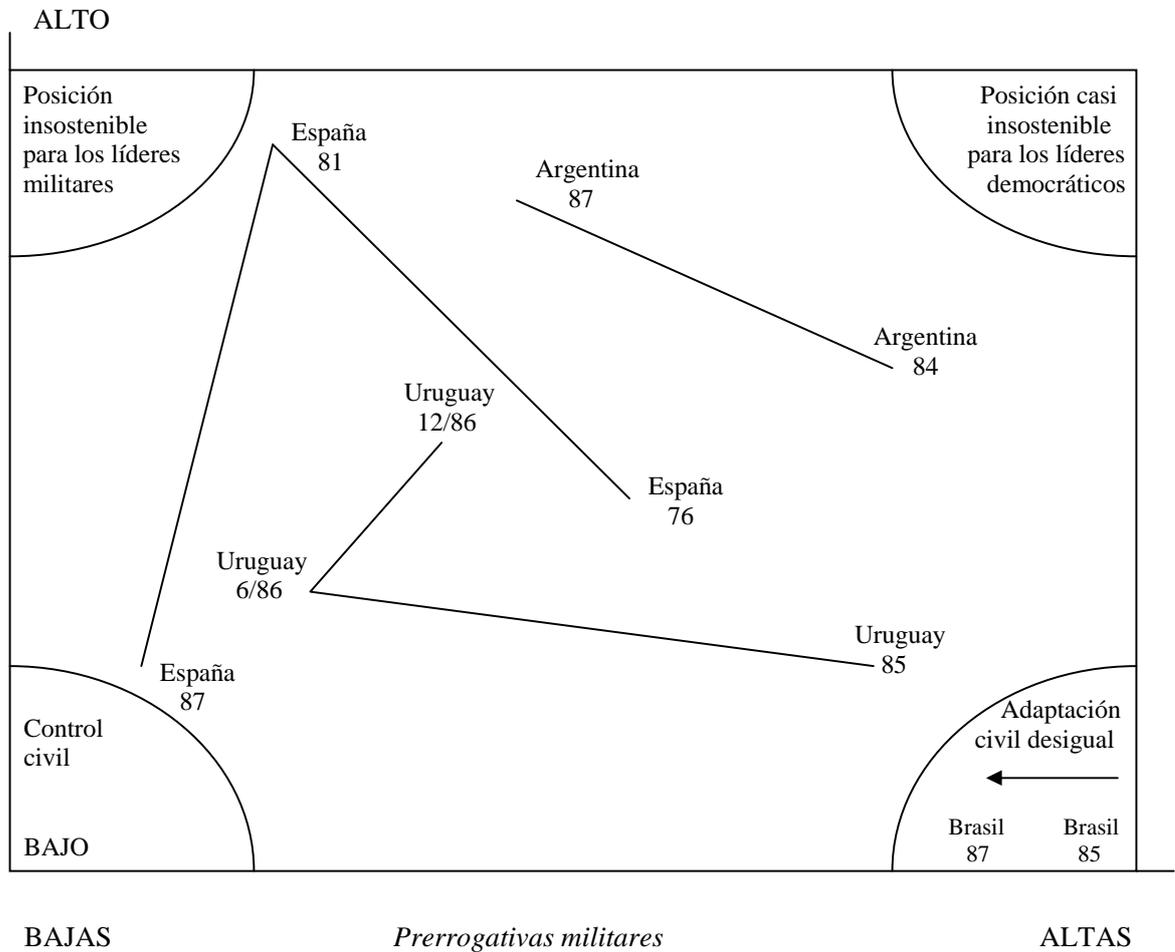
Gráfico N° 5
Prerrogativas y cuestionamiento militar en Chile
(Diciembre 1990 y mayo 1993)



Fuente: Adaptado de Stepan, Alfred. Repensando a los militares en política. Cono Sur, un análisis comparado. Op cit. pp. 145.

Resulta útil comparar el gráfico 5 con la situación que se ha vivido en otros cuatro procesos de cambio de régimen, como se muestra en el gráfico 6.

Gráfico N°6
Evolución de las prerrogativas y el cuestionamiento militar luego del cambio
de régimen en Brasil, Argentina, Uruguay y España



Fuente: Ibid. pp. 145

Como se desprende claramente de todo lo anterior, las FF.AA. efectuaron el traspaso del gobierno manteniendo una gran cantidad de recursos de poder derivados de prerrogativas altas y de las modalidades que adoptó la inserción castrense en el sistema político y en la sociedad. A lo anterior, se sumó el hecho inédito en los procesos de cambio de régimen, que el gobernante autoritario mantuvo la comandancia en jefe del Ejército, con el carácter de inamovible consagrado constitucionalmente. Debe señalarse también

que la evaluación que las FF.AA. realizan sobre lo obrado en los diecisiete años de gobierno militar es totalmente positiva⁵⁴⁹.

5. El sistema de partidos políticos a partir de 1989

Otro aspecto central de toda consolidación de la democracia es la cristalización del sistema de partidos políticos. Dicho sistema es fundamental en un régimen democrático, por la función intermediadora que cumple entre el Estado y la sociedad, al estar en el "centro mismo del proceso electoral, de la gestión del poder político y de la elaboración y definición de las políticas públicas"⁵⁵⁰.

Para abordar lo que ocurrió en Chile durante la instauración democrática, analizaremos el sistema de partidos políticos sobre la base de las elecciones parlamentarias de 1989 y las municipales de 1991. Nuestros parámetros para analizar el sistema chileno de partidos políticos en el período serán los siguientes:

- Índice de fragmentación o número de partidos;
- índice de polarización o distancia ideológica que separa los extremos del arco político-partidista;
- estabilización electoral, lo que nos lleva a analizar la volatilidad electoral y la existencia o no de elecciones críticas en el período⁵⁵¹, y
- nivel de legitimación de los partidos políticos y autoafianzamiento o consolidación organizacional.

⁵⁴⁹ El general Pinochet adjetivó lo efectuado por el autoritarismo como "obra colosal". Ver: Diario El Mercurio, 6 de marzo de 1990. Cuerpo C. pp. 1 y 6.

⁵⁵⁰ Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. En: Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando. Las transformaciones de lo político. Op cit. pp. 35.

⁵⁵¹ Morlino utiliza ambos conceptos tomados de Stefano Bartolini y V.O. Key respectivamente. Ver: Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op cit. pp. 39

5.1 Índice de fragmentación: el número de partidos políticos relevantes

Para determinar qué partidos debemos contar en Chile durante el período indicado, utilizaremos los conceptos dados por Giovanni Sartori⁵⁵². El politólogo italiano señala que sólo debemos contar los partidos importantes y su importancia se mide por la fuerza, primero, electoral y luego parlamentaria. Un segundo paso sería, apuntando a los partidos como instrumentos de gobierno, contarlos de acuerdo a las siguientes normas: a) tener en cuenta a un partido, por pequeño que sea, si está en posición de determinar a lo largo de un período de tiempo y en algún momento como mínimo, una de las posibles mayorías gubernamentales; y b) con respecto a los partidos que no están orientados hacia el gobierno y que, además, son ideológicamente inaceptables para la coalición gobernante, Sartori propone contar a aquéllos que, estando en esta categoría, afectan a la táctica de la competencia y, en especial, cuando alteran la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno.

A continuación analizaremos el caso chileno, tomando como base las dos elecciones indicadas.

a) Las elecciones parlamentarias

En las elecciones parlamentarias del 14 de diciembre de 1989 afloró en el sistema político chileno un nuevo subsistema de partidos. Para probar esto, veremos primero la fuerza parlamentaria de los partidos políticos en dos momentos: principios de 1990 y mediados de 1993.

⁵⁵² Ver: Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Op cit. pp. 154-159.

Cuadro N° 25
Partidos con representación parlamentaria en 1990

PARTIDO	DIPUTADOS	SENADORES
Unión Demócrata Independiente (UDI)	15	3
Renovación Nacional (RN)	33	13 ⁵⁵³
Alianza de Centro (PAC)	1	0
Demócrata Cristiano (PDC)	39	13
Radical (PR)	5	3 ⁵⁵⁴
Social Demócrata (PSD)	1	1
Socialista (PS)	6	1
Por la Democracia (PPD)	17	4
Izquierda Cristiana (IC)	2	0
Alianza Humanista-Verde (PH/V)	1	0

⁵⁵³ Incluimos a Beltrán Urenda, electo como independiente, como miembro de la bancada de la UDI, por la estrecha relación que tenía con ella en 1990. De hecho, ésta lo apoyo en su candidatura a vicepresidente del Senado. Con la muerte de Jaime Guzmán ingresó formalmente a dicho partido. Por razones semejantes incluimos a una serie de senadores que, presentándose como independientes, pasaron a militar, inmediatamente después de electos en Renovación Nacional.

⁵⁵⁴ Incluimos al senador Anselmo Sule, electo por el partido Radical Socialista Democrático, dentro de la bancada radical.

Este cuadro debe ser adecuado, a mediados de 1993, para dar a conocer los partidos políticos presentes entonces en el Congreso Nacional :

- El PS y el PPD actuaron, hasta 1992, como bancada y, en general, han funcionado de común acuerdo, tanto en la Concertación como en la política nacional. Se conoce, además, que el PPD es fundamentalmente expresión y representación de la tendencia socialista "renovada". De hecho, ambos partidos apoyaron a Ricardo Lagos como precandidato a la Presidencia de la República. Después de un grueso enfrentamiento entre ambos partidos, al renunciar José Antonio Viera Gallo al PPD, varios diputados y senadores de esa colectividad ingresaron al Partido Socialista⁵⁵⁵. Sin embargo, luego de este conflicto, restablecieron normales relaciones e integran una misma "línea parlamentaria" o subpacto dentro de la Concertación. En todo caso, consideraremos a estas colectividades, que si bien constituyen prácticamente una misma fuerza electoral y política, como dos partidos relevantes distintos.
- La Izquierda Cristiana desapareció a nivel parlamentario, ingresando sus dos diputados al PS.
- El Partido Socialdemócrata perdió al diputado que eligió, pues Roberto Muñoz Barra renunció al PSD que presidió e ingresó al PPD, partido en representación del que se presentó como candidato a senador. El otro parlamentario del PSD, senador Mario Papi, no pudo presentarse a la reelección ya que el PDC reclamó ese cupo parlamentario para un militante de su partido.
- El Partido Humanista, con la muerte de su diputada Laura Rodríguez, perdió toda representación parlamentaria. Esta fue reemplazada por Martín Manterola, militante del PSD, que luego renunció e ingresó al PPD.
- El diputado del PAC, fallecido en el ejercicio de su cargo, había renunciado a dicho partido, ingresando al PDC.

En suma, el cuadro 26 presenta a los partidos con representación parlamentaria en el período.

⁵⁵⁵ Ocho diputados y tres senadores electos por el PPD ingresaron al PS. Fuente: Escenarios electorales: diciembre de 1993. Ediciones Corporación Tiempo 2000. Santiago de Chile, 1993. Pp. XXIII a XXIV.

Cuadro N° 26
Partidos con representación parlamentaria en 1993 301⁵⁵⁶

P A R T I D O	DIPUTADOS	SENADORES
Unión Demócrata Independiente (UDI)	15	2
Renovación Nacional (RN)	32 ⁵⁵⁷	13
Demócrata Cristiano (PDC)	38 ⁵⁵⁸	13
Radical (PR)	5	3
Social Demócrata (PSD)	0	1
Socialista (PS)	13	4 ⁵⁵⁹
Por la Democracia (PPD)	11	1 ⁵⁶⁰

El criterio de representación parlamentaria indicaría que en Chile a julio de 1993 existían, siete fuerzas políticas, considerando al PS y al PPD en forma separada. Así, estaríamos en presencia de un pluralismo extremo.

Sin embargo, el PSD tenía un solo representante parlamentario a esa fecha. Además, si bien este partido integraba la Concertación de Partidos por la Democracia, su capacidad de determinar una mayoría gubernamental (capacidad de coalición) y su capacidad de chantaje eran nulas.

⁵⁵⁶ El presente cuadro no incluye parlamentarios independientes ni deja constancia de las vacancias producidas por fallecimiento. Por ello el número total suma menos de 120.

⁵⁵⁷ La diputada Evelyn Matthei renunció a Renovación Nacional y se convirtió en candidata independiente por el distrito de San Antonio.

⁵⁵⁸ El diputado Eduardo Cerda renunció al PDC para ser candidato a senador como independiente.

⁵⁵⁹ Ocho diputados del PPD ingresaron al PS. De ellos, Vladislav Kuzmicic, al no apoyarse su respotulación a la Cámara de Diputados, renunció al PS. Mario Palestro renunció al PS para ingresar al MIDA. El diputado Akin Soto, de San Antonio, falleció.

⁵⁶⁰ Incluimos como PPD a Roberto Muñoz Barra y Martín Manterola.

De esta forma, aplicando las normas de recuento dadas por Sartori, el número de partidos políticos en Chile sería de seis en ese período, es decir, estaría en el límite que separa el pluralismo limitado del extremo⁵⁶¹. Concluamos señalando que nuestro subsistema de partidos, analizado desde el ángulo de la mera variable numérica y tomando en consideración sólo la representación parlamentaria, sería un caso de pluralismo extremo.

Sin embargo, es indudable que esta afirmación debe verificarse con lo acontecido en otras elecciones y, además, para que la comparación sea politológicamente válida, debe tener en consideración los sistemas electorales vigentes en 1973 y 1989. Para abordar lo primero, analizaremos el número de partidos sobre la base de las elecciones municipales de 1992. Para lo segundo, afirmaremos simplemente que más allá del debate académico, el sistema electoral binominal sólo permite la representación de los partidos electoralmente más fuertes o que tengan una gran capacidad de coalición, expresada en pactos electorales. Esta última situación es radicalmente distinta a la vigente hasta 1973, pues el sistema electoral proporcional daba más oportunidades a los partidos pequeños para ingresar al Parlamento.

b) Las elecciones municipales

Los resultados electorales municipales, si bien confirmaron las tendencias descritas, supusieron también cambios de cierta importancia. En el cuadro N° 27 se muestra el porcentaje de votos por cada lista y cada partido político.

⁵⁶¹ Ver Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Op cit. pp 160 y 161.

Cuadro N° 27

Elecciones municipales 1992: votos y concejales por lista y partido político (en %)

LISTA/PARTIDO	Votos (en %)	Concejales (en %)
LISTA A		
PDC	28,97	30,8
PR	4,91	6,9
PSD	0,42	1,0
PHV	0,83	0,7
Independientes	0,48	1,1
Total subpacto	35,60	40,50
PPD	9,18	8,15
PS	8,46	8,3
Independientes	0,01	0,05
Total subpacto	17,64	16,5
Total Lista	53,25	57,0
LISTA B		
PC	6,6	1,7
LISTA C		
PL	0,24	0,2

LISTA D			19.4
RN	13.42		0.7
PN	0.07		5.3
Independientes	4.37		25.4
Total subpacto	17.86		
			8.9
UDI	10.21		1.5
Independientes	1.19		10.4
Total subpacto	11.40		0.1
Independientes			35.9
Total Pacto	29.67		
LISTA E			
UCC	8.10		3.9
Independientes	2.14		1.3
Fuera de lista	100.00		100.0
Total			

Fuente: Friedmann, R. y Micco, S. Op cit. pp. 25

Al comparar los resultados en votos y la representación popular obtenida por los pactos electorales y los partidos políticos se constata lo siguiente:

- En términos de bloques (listas), en 1993 el país seguía igual que en el plebiscito de octubre de 1988 y las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989. En efecto, la Concertación obtuvo prácticamente las mismas preferencias que en las elecciones parlamentarias, alrededor del 53% de los votos (elecciones Cámara de Diputados). Cabe destacar, eso sí, que esta vez lo hizo sin los votos comunistas y luego de más de dos años de gobierno.

En el desglose, los votos de la Lista A se distribuyeron de la siguiente manera: PDC, 28,97% (elecciones Cámara de Diputados 1989: 26%); PR, 4,91% (3,9%); PSD 0,42% (1%); PHV, 0,83% (1%); PPD, 9,18% (12,5%); PS, 8,46% (3,4%), e independientes, 0,49%.

El respaldo de los electores a la Concertación favoreció especialmente a los conglomerados que integraban el subpacto del PDC, PR, PSD y el PHV. Este, con el 35% del electorado, se constituyó en eje fundamental tanto de la Concertación como de la política en general, y trajo sorpresas y dos constataciones.

La primera constatación fue la baja votación obtenida por la Alianza Humanista-Verde: un 0,96% (elecciones Cámara de Diputados 1989: 1%). La segunda, fue el 0,42% logrado por los Socialdemócratas (1989: 1%). Ambas fuerzas prácticamente desaparecen del escenario electoral, lo que confirma lo dicho al analizar el cuadro parlamentario.

Lo sorpresivo provino de quienes encabezaban el subpacto. Un Partido Radical al que se le auguraba un destino similar a los socios menores de la alianza, terminó robustecido al alcanzar casi el 5% de las preferencias. En las parlamentarias de 1989, el PR obtuvo el 3,9% de los votos. Con su 4,91% de 1993, esta colectividad se situó como el cuarto socio de la Concertación.

El PDC obtuvo un resultado por debajo de las predicciones (entre 32,5% y 35,3% le asignaban las encuestas de opinión más representativas), de sus proyecciones y de lo alcanzado en 1989⁵⁶². Sin embargo, con un 28,97%, la DC confirmó su distante primer lugar como partido político. En las parlamentarias anteriores (Cámara de Diputados), obtuvo aproximadamente el 26%.

Con el otro subpacto, integrado por el PS y el PPD, se produjo un equilibrio entre ambas fuerzas, y se demostró que el PPD no logró disputar el centro con el PDC, sino que terminó compitiendo en el ala izquierda con el PS. En el subpacto PPD-PS, las sorpresas tuvieron más que ver con las expectativas que con los antecedentes. Como subpacto obtuvo más o menos la misma votación que en las parlamentarias de 1989. En esa oportunidad, ambos PS (Arrate y Almeyda) integraron distintas fórmulas, incluso participaron en el PAIS. Sumada toda la votación de sus candidatos en los diversos pactos, el PPD y el PS juntos obtuvieron un 17,1%. En las elecciones municipales ambos reunían 17,6% de los votos. Pero la forma en que se construyó el resultado fue lo imprevisto. El PPD aspiraba a obtener entre el 11% y el 13%, en tanto que el PS se declaraba satisfecho con un 7,5%. Así lo dijeron públicamente y así también apuntaban las

⁵⁶² Friedmann, R. y Micco, S. Op cit. pp. 32.

encuestas. Sin embargo, se produjo un virtual empate, ya que entre el 9,18% del PPD (12,3% en 1989) y el 8,46% del PS no hay más que un 0,72% de diferencia.

- La Lista B, cuyo eje era el Partido Comunista, obtuvo en las elecciones municipales una votación del 6,6%. Este bloque alcanzó un piso sólido y lo hizo contra todas las predicciones, incluso las propias. La votación PC de los años previos es difícil de rastrear ya que en la presidencial de 1989 apoyó a Aylwin y en las parlamentarias participó solo en algunas regiones y distritos dentro de la fórmula PAIS (que incluía al PS-Almeyda, miristas e independientes). La votación comunista se situó en 1989 en alrededor del 3,3%. Por ello, el 6,6% alcanzado en 1993 es una base más que sólida. Existe en Chile una izquierda extraparlamentaria que, al alcanzar casi un 7% demuestra su permanencia en la política. La votación, bajo el alero del MIDA, denota la existencia de un voto orgánico que responde a esa subcultura política.
- La Lista Participación y Progreso obtuvo el 29,67% de los votos en las elecciones municipales. Este porcentaje se desglosa de la siguiente manera: RN con el 13,42%; la UDI con el 10,21%; el PN con el 0,07% y los independientes con el 5,97%. El pacto formado por Renovación Nacional, la UDI e independientes, logró una votación de 29,67% no sólo sorprendente a la luz de las encuestas inmediatamente anteriores a las elecciones, sino que fuertemente por encima del bloque PS-PPD (12 puntos de diferencia).

Si bien la derecha se mostró satisfecha con el resultado⁵⁶³, la tendencia es descendente con respecto al plebiscito del año 1988 y las elecciones de 1989. Si consideramos el voto Sí como la derecha unida, ésta alcanzó en esa oportunidad cerca del 45%. En las presidenciales de 1989, su votación se fracturó entre un 28,6% para Hernán Büchi y un 15,04% para Francisco Javier Errázuriz. Y en las parlamentarias, la alianza UDI-RN obtuvo cerca del 34% de las preferencias. En las municipales, el pacto RN-UDI perdió más de cuatro puntos, alcanzando, como dijimos, el 29,67%.

Entre las fuerzas de la derecha también hubo sorpresas. En efecto, tanto por las encuestas como por los propios pronósticos de los partidos, se esperaba una suerte de empate entre RN y la UDI. Sin embargo, RN y sus independientes emergieron con un 17,86%, en tanto que la UDI (más independientes) sólo alcanzó el 11,4%, dirimiéndose con claridad cuál era la primera fuerza electoral en la derecha.

⁵⁶³ Ibid. pp. 33.

- El PL (Lista C) obtuvo apenas el 0,24% de los sufragios (1989: 0,7%) y eligió sólo cuatro concejales en la IX Región⁵⁶⁴.
- El "errazurismo" (Lista E) superó, por segunda vez, un desafío electoral y en esta ocasión a través de un partido político, la Unión de Centro Centro. El 8,1% obtenido por la UCC estableció un piso que parecía sólido para Francisco Javier Errázuriz. El "errazurismo" alcanzó poco más de un 15% en la presidencial de 1989, pero en la parlamentaria cayó casi en tres por ciento. Es decir, el "fenómeno Errázuriz" no contaba con capacidad para endosar votación a un partido. En la última votación analizada la diferencia disminuyó bastante y pareció configurar un partido capaz de atraer los votos de su líder.

c) **El número de partidos políticos**

Si bien el cuadro parlamentario tiende a reflejar un sistema caracterizado por la existencia de seis partidos relevantes, las elecciones municipales obligan a reflexionar acerca de la Unión de Centro Centro y el Movimiento de Izquierda Democrática Allendista (MIDA).

En primer lugar, la UCC obtuvo un resultado electoral, a nivel municipal, que le permitió traspasar la barrera del 5% que sugiere Sartori para considerar, en principio, y sólo midiendo la fuerza electoral, a un partido como relevante. Además, desarrolló posteriormente una notable capacidad de coalición con la derecha, al suscribir el pacto parlamentario "Unión por Chile" y al integrar la "Convención de la centro derecha". Decimos notable, pues la UDI, durante las elecciones municipales, había descalificado con duros epítetos al "errazurismo" y RN, semanas antes de firmar el acuerdo con la UCC, rechazó su inclusión en el pacto parlamentario por considerarla poco fiable. Por último, el apoyo de la UCC al pacto de la derecha le podía otorgar una importante presencia dentro de la oposición parlamentaria, lo que, indudablemente, alteraría las relaciones Ejecutivo-Legislativo, considerando que la Concertación nuevamente alcanzaría la Presidencia de la República en diciembre de 1994. Por lo dicho, nos atrevemos a sostener que es preciso incluir a la UCC como partido relevante en 1993.

En segundo lugar, el MIDA, cuyo eje es el Partido Comunista, demostró una cierta fortaleza electoral. Pero la influencia del sistema binominal en las elecciones de 1989, que se repetiría en 1993, lo dejó sin representación parlamentaria. Además carece de toda capacidad de coalición con partidos

⁵⁶⁴ Ibid. pp. 33.

relevantes (nos referimos a la Concertación y particularmente al Partido Socialista). Por último, ha demostrado una casi nula capacidad de chantaje al gobierno, incluso en temas en que puede alcanzar gran visibilidad pública, como en lo relativo a las relaciones civiles-militares o a la política de derechos humanos. Por todo ello tendemos a descartarlo como integrante del conjunto de partidos relevantes en el período.

En consecuencia, el sistema de partidos políticos a 1993 sería extremo en cuanto a su número, existiendo siete colectividades relevantes.

5.2 Índice de polarización o distancia ideológica entre los partidos extremos del espectro

Desde el punto de vista de la distancia ideológica, una transformación aún más profunda ha tenido lugar en nuestro sistema de partidos políticos a partir de 1973. En efecto, éste parece haber transitado hacia un pluralismo de rasgos más bien moderados.

Sartori señala que la esencia del sistema de pluralismo moderado se caracteriza por una distancia ideológica relativamente pequeña entre los partidos extremos del espectro; una configuración de coalición bipolar; y, una competencia centripeta.

a) La doble legitimidad del meta sistema social

Hoy, a diferencia de los años sesenta, no hay partidos anti-sistema importantes. El Partido Comunista enfrenta una profunda crisis debido al desplome de los "socialismos reales", de los errores estratégicos cometidos al enfrentar el régimen militar y del aislamiento al que lo ha sometido el mundo socialista chileno.

Por otro lado, las fuerzas más extremas de la derecha, como Avanzada Nacional, demostraron tener una nula representatividad e influencia. Cabe señalar que ninguno de los dos extremos del espectro político logró representación parlamentaria.

Tanto la UDI como Renovación Nacional se amoldaron a las reglas del sistema democrático constitucional. Sin embargo, es necesario destacar que el grueso del electorado de la derecha valora altamente la experiencia autoritaria del general Pinochet. Ello involucra un riesgo potencial para la

legitimidad democrática, morigerado por la actitud moderada de los gobernantes y por el comportamiento pragmático, pro-sistema, de las élites derechistas.

El PS abandonó oficialmente el leninismo, se ha definido como una fuerza política con fuentes ideológicas que van más allá del marxismo, y ha aceptado la democracia política y la promoción del cambio social a través de la reforma.

Por otro lado, siendo los principales partidos pro sistema democrático, el consenso a nivel socioeconómico no es menos destacable. En efecto, ya no hay partidos políticos en Chile que cuestionen la esencia de la economía de mercado, vale decir, apertura externa, promoción de la inversión extranjera, predominio de la libre iniciativa y de la propiedad privada de los medios de producción, respeto de los equilibrios macroeconómicos y defensa del mercado como principal asignador de recursos. Que la derecha apoye estos postulados no es raro. Lo sorprendente es que tanto la Democracia Cristiana como el Partido Socialista, ex promotores de las "vía no capitalista de desarrollo" y de la "vía chilena al socialismo", hayan postulado un programa de gobierno extremadamente moderado en materia económica. En este plano, la diferencia radicaría en los mayores o menores énfasis puestos en la política social y el logro de la equidad.

En consecuencia, la legitimidad del régimen político democrático y el consenso económico parecen ser altos, primera característica del pluralismo moderado. La distancia ideológica entre los partidos extremos del espectro es baja.

b) El campo de fuerzas: coalición bipolar y competencia centrípeta

Dadas las características del centro y de los extremos, es alta la posibilidad de configuración reiterada de coaliciones alternativas.

En efecto, actualmente, a diferencia de lo ocurrido en los años sesenta, el centro político está disponible a formar coaliciones de gobierno. Ya no es la Democracia Cristiana un centro más bien ideologizado, que busca su "camino propio", sino que es un partido abierto hacia la izquierda.

La Democracia Cristiana devino en un centro más pragmático e integrador, producto de una serie de factores tales como la necesidad de consolidar la democracia; una lectura crítica de la experiencia del gobierno de partido único; un viraje de la Iglesia Católica, hoy más "restauradora" que reformadora; un gobierno norteamericano que ya no promueve proyectos tales como la "Alianza para el Progreso"; la crisis

mundial del paradigma estructuralista, keynesiano y “cepaliano” de la economía; el hecho de que las reformas estructurales y la ampliación de la democracia política ya se realizaron; y, el viraje de los extremos hacia el centro.

Por otro lado, el Partido Socialista claramente rompió el eje con el Partido Comunista chileno y desarrolla una política orientada hacia el gobierno en coalición con el centro. Lejos de "negarle la sal y el agua", el PS coopera con la DC en una coalición de centro-izquierda.

El cambio ocurrido en el Partido Socialista se explica por la lectura negativa de la experiencia vivida bajo el gobierno de Allende y de su derrota; el viraje mundial del socialismo y el desplome del mundo comunista; la influencia política y económica decisiva de la Internacional Socialista y de los partidos socialistas europeos; la experiencia del autoritarismo que condujo a revalorizar la democracia; la vivencia del exilio tanto en Europa Occidental como Oriental; las exigencias moderadoras de la transición; y, el cambio acaecido en el centro político.

La derecha tiene por competidores a un socialismo renovado y a una Democracia Cristiana moderada. Ello la obliga, en un esquema de competencia bipolar, a buscar los votos del centro y/o posibles alianzas con partidos que representan a este último. Una política de polarización ideológica sería rechazada por el electorado y no contaría con una base mínima de éxito. Este proceso se vio fortalecido por el hecho de que la derecha, durante la instauración democrática, fue hegemonizada por RN y no por la UDI. Por otro lado, esta última, temerosa del aislamiento político, se vio en la necesidad de abrirse hacia el centro "saltándose" a RN. Debe demostrar que también posee capacidad de entendimiento hacia el centro y hacia la izquierda socialista. Este conjunto de factores hacen que este sector compita en una dinámica de centro-derecha⁵⁶⁵.

El electorado nacional ha virado hacia el centro, lo contrario a todo sistema de pluralismo polarizado. La Democracia Cristiana es el partido hegemónico dentro de la Concertación. Obtuvo en las elecciones senatoriales de 1989 el 32% de los votos; y en las de diputados; un 26%. Por otro lado, el partido de derecha más moderado, Renovación Nacional, superó largamente a la UDI en las votaciones a diputados y senadores, obteniendo respectivamente, 18,2% y 12,4% contra 9,8% y 5,5%. El resultado municipal refundó el primer lugar de RN. El propio PS, cuando no se presentó bajo la fachada legal del PPD, obtuvo sólo 4,1% de la votación a nivel de senadores, y 3,4% a nivel de diputados. Es de destacar

⁵⁶⁵ Lo dicho se ve reflejado en la plataforma programática y en el abanderado de la derecha, Arturo Alessandri. Eso sí, voces individuales platearon que es un error que la derecha busque un discurso “centrista”.

que el más moderado PPD obtuvo en ambas elecciones 12,3% y 12,0%, respectivamente. Eso sí, el resultado municipal demostró un cuasi empate entre ambas fuerzas, aunque es evidente que el PS ha moderado su discurso, estilo y programa.

En la fase post autoritaria o "de rehabilitación democrática" se produjo una dinámica "centrípeta", es decir, un movimiento para ocupar espacios centrales del arco, en una operación incentivada por la propia masa electoral. Así, no sólo se trata de transformaciones estratégicas y programáticas de los partidos ante la necesidad de asegurar la estabilidad de la democracia naciente, sino que, simultáneamente, hay una orientación hacia el centro de los votantes.

Gráfico N° 7

Autocalificación política de los chilenos en el continuo izquierda-derecha (1958-1991)

Fuente: Friedmann R. y Micco S. Op cit. Pp.34

Refuerza lo anterior el evidente cambio en la cultura de las élites políticas. Hoy parecen ser rasgos característicos el pragmatismo y la moderación, a diferencia del ideologismo y la intransigencia propias de los años sesenta.

En suma, estamos frente a una dinámica parecida a la mecánica del bipartidismo. En lugar de dos partidos encontramos alineaciones bipolares de coaliciones alternativas. Hay, además, una clara competencia centrípeta.

En consecuencia, el actual sistema chileno de partidos políticos parece asumir los rasgos o características, en general, del pluralismo moderado⁵⁶⁶. Sin embargo, este pluralismo moderado estaría caracterizado, además, por ser extremo en su número (al menos siete partidos). Así, como en el caso del Portugal post autoritario, dotado de un sistema de partidos políticos polarizado ideológicamente, pero limitado en el número de partidos (cuatro), el actual sistema de partidos políticos chileno tiende a demostrar que por sobre la fragmentación cuantitativa, el dato clave es la variable ideológica. Volveremos sobre esto al concluir este capítulo.

Factores gravitantes en esta transformación del subsistema de partidos políticos han sido:

- La lectura crítica del colapso democrático y la experiencia negativa del autoritarismo militar;
- los enormes cambios políticos, económicos e ideológicos acaecidos a nivel mundial;
- la presencia en el régimen democrático de enclaves autoritarios que obligan a la búsqueda de acuerdos más allá de la coalición gobernante;
- el hecho de que la economía chilena exhiba un crecimiento sostenido del PGB, sumado a la catastrófica experiencia de los populismos latinoamericanos, al control omnímodo de los grupos económicos sobre sectores claves de nuestra economía y a la transnacionalización de ésta, hacen que el sistema económico chileno sea de muy difícil modificación sin trastornos macroeconómicos y amenaza a la estabilidad democrática, y

⁵⁶⁶ El pluralismo moderado se caracterizaría, al contrario del polarizado por: a) moderada distancia ideológica entre los extremos; b) inexistencia de partidos políticos anti-sistema importantes; c) inexistencia de oposiciones bilaterales mutuamente excluyentes. El centro gobierna con la izquierda, teniendo ambos por oposición a la derecha; d) centro político ocupado, que forma una coalición con la izquierda y posee capacidad de entendimiento con la derecha; e) predominan los impulsos centrípetos y no los centrífugos pues el electorado se ubica mayoritariamente en el centro, las élites políticas buscan el entendimiento y los extremos son débiles; f) inexistencia de desacuerdos fundamentales en lo político y en lo económico. Los desacuerdos giran sobre cuestiones relativamente menores; g) inexistencia de oposiciones importantes semi responsables o irresponsables ni hay política de la super oferta pues, al estar todos los partidos orientados hacia el gobierno y existir posibilidades reales de alternancia, las fuerzas políticas moderan su discurso y programas.

- la pérdida casi total de presencia significativa del Partido Comunista chileno en el sistema social y su reemplazo por una hegemonía amplísima del eje demócratacristiano-socialista.

c) Pluralismo moderado y elecciones municipales

Las elecciones municipales confirman lo descrito, es decir, ratifican que el esquema político que se perfiló a partir de las primeras elecciones parlamentarias es menos rígido que en la fase pre autoritaria. La doble legitimidad ya descrita -política y económica- del meta sistema social es causa y expresión de ello.

Nuestra afirmación se afirma empíricamente al constatar los siguientes puntos:

▪ **La menor existencia de comunas polarizadas**

Arturo Valenzuela ha señalado que la polarización del sistema de partidos políticos chileno anterior a 1973 se expresó en la votación obtenida por los polos de derecha e izquierda, promotores de proyectos fuertemente divergentes y excluyentes entre sí⁵⁶⁷. El autor citado constata esta realidad en los años 60, al examinar el número de comunas del país que apoyaron a la derecha y a la izquierda. Como se ve en el cuadro 28, en 1969 hubo 77 comunas -esto es el 27% del total-, polarizadas en alto grado, con apoyo electoral superior al 25%, tanto para la izquierda como para la derecha. En el año 1973 la polarización se había acentuado fuertemente y más de la mitad de todas las comunas (158) registraron una votación alta tanto para la derecha como para la izquierda, lo que destacaría, a juicio de Valenzuela, la polarización casi total de la política chilena.

En cambio, al examinar los resultados municipales de 1992 desde la perspectiva del estudio de las comunas polarizadas, se confirma empíricamente la moderación del subsistema partidario. Solamente 62 comunas, es decir un 18,8% del total de 334 comunas del país, registraron una votación alta tanto para la derecha como para la izquierda. Cabe destacar, además, que la radicalización de los proyectos de la derecha y de la izquierda ya no es tal, a diferencia de las décadas del sesenta y setenta.

⁵⁶⁷ Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. En: Godoy, Oscar (Editor). Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Op cit pp. 148-149.

Cuadro N° 28
Porcentaje de comunas polarizadas* y votación promedio en
comunas polarizadas, por tendencias: 1969, 1973** y 1992*****

	1969	1973	1992
Porcentaje de comunas polarizadas	27% (77)	55% (158)	18,6 (62)
Porcentaje izquierda	29,4%	34,7%	24,3%
Porcentaje centro	40,7	33,1%	43,6%
Porcentaje derecha	25,0%	25,6%	29,3%

Nota: * Comunas polarizadas son aquellas en que tanto la derecha como la izquierda obtuvieron más del 25% de la votación.

** Elecciones parlamentarias.

*** Elecciones municipales.

Fuente: Friedmann, R. y Micco, S. Op cit. pp.32.

■ **El fenómeno de los alcaldes incumbentes**

Otra forma de constatar la pérdida de importancia del factor ideológico sobre la base del comportamiento electoral en la elección municipal de 1992, es la aparición masiva de un nuevo fenómeno: los alcaldes incumbentes. Esos comicios demostraron que la mayoría de los alcaldes que se presentaron a la reelección disponían de una ventaja abrumadora con respecto a sus adversarios. Muchos de ellos contaron con una adhesión electoral muy superior a los promedios nacionales y comunales de sus partidos.

Este fenómeno puede estar dando cuenta de la pérdida de importancia de la ideología y de las identidades partidarias en la determinación del voto. Pareciera ser evidente que a menor ideologización, mayor peso tendrá la persona del candidato en la decisión de voto.

▪ Variabilidad de las votaciones partidarias

Por último, la variabilidad de las votaciones partidarias según el municipio, tendería a demostrar también que la ciudadanía ya no sufraga en términos ideológicamente "cerrados"; su decisión no tiene por único parámetro su adscripción partidaria o identidad ideológica. Esto lo veremos más adelante.

5.3 Estabilización electoral y competencia partidista

Leonardo Morlino nos propone, como otro parámetro para estudiar el sistema de partidos políticos durante la consolidación de la democracia, su grado de "volatilidad electoral" y su comportamiento en "elecciones críticas".

Si bien en el actual proceso político no ha habido elecciones críticas, vale decir, una realinación profunda de los apoyos electorales a los partidos políticos existentes -ya sea por la aparición de una nueva fisura o clivaje, la incorporación de una gran cantidad de ciudadanos u otras razones-, podemos analizar la "estabilización" del sistema de partidos políticos mediante los dos siguientes indicadores⁵⁶⁸:

a) Competitividad del sistema de partidos políticos

A este respecto, se destaca una tercera tendencia en el sistema chileno de partidos político: su alto grado de competitividad. El porcentaje de votación obtenido por los cinco partidos más grandes en las elecciones municipales de 1992 fue sólo de 70,24%, porcentaje muy inferior al obtenido en las elecciones municipales de 1971 (91,1%). La misma constatación surge al comparar el porcentaje logrado por los cinco partidos más grandes en las elecciones parlamentarias de 1989 (77,1%) con el porcentaje obtenido en las elecciones parlamentarias anteriores al quiebre democrático (1969: 90,9%; 1973: 87,8%). Es decir, el nivel de competitividad y fraccionamiento del sistema de partidos político ha aumentado⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Sobre elecciones críticas y realineación, ver: Entrada, realineación y desalineación. Franklin, Mark. En: Bogdanor, Vernon. Enciclopedia de las instituciones políticas. Alianza Editorial. Madrid, 1991.

⁵⁶⁹ Ver: Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. Op cit. pp. 144-147.

Cuadro N° 29

Índice de fraccionamiento, número de partidos y peso relativo de los cinco partidos más grandes en las elecciones parlamentarias chilenas de 1932 a 1973 y en las elecciones municipales de 1992

	1932	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973	1992
Índice Rae*	0,903	0,861	0,853	0,870	0,929	0,890	0,860	0,770	0,815	0,815	0,856
Porcentaje de votación obtenido por los cinco partidos más grandes	58,8	81,7	78,6	74,0	58,3	52,5	78,6	85,6	90,9	87,8	70,2

Nota: * El índice Rae es:
$$Rae = \frac{\sum_{i=1}^h S_i^2}{S^2}$$
 donde S es el porcentaje de los votos obtenidos por el partido y en relación total de $\sum_{i=1}^h S_i$ votos emitidos.

Fuente: Friedmann, R, y Micco, S. Op cit. pp.35. El índice de fraccionamiento hasta 1973 está tomado de Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile. Proposición para un gobierno parlamentario. Op cit. pp.145. Para 1992, se calculó sobre la base de datos proporcionados por el Departamento de Informática del Ministerio del Interior.

Por otra parte, la competencia partidista en Chile era intensa, no solamente en las elecciones nacionales, sino también en las locales. En el cuadro 29 se confirma esta aseveración al comparar un índice de competencia partidista en las elecciones municipales de 1971 y 1992. Dicho índice mide "el grado en que los votos de una comuna se distribuyen entre listas o candidatos en competencia. Aumenta a medida que crece el número de candidatos o de listas y a medida que convergen los porcentajes de la votación total que reciben los candidatos o las listas. El valor del índice está en su capacidad para medir la estrechez del resultado electoral en un sistema multipartidista"⁵⁷⁰. El cuadro señala que la competencia partidista fue uniformemente alta en todas las regiones de Chile en ambas elecciones.

Cuadro N° 30
Indices de competencia partidista en Chile y regiones de Chile
en las elecciones municipales de 1971 y 1992*

	Chile		Regiones										
Elección			I	II		III	IV	V	VI	VII	VIII		
Municipal 1971	3,83		3,89	3,95	3,73	3,84	3,79		4,10	3,53		3,61	
Elección	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.
Municipal 1992	3,87	4,26	4,1	4,27	4,18	3,8	3,9	3,69	4,04	3,36	3,67	3,79	
	3,49	3,71											

• Nota: La fórmula del índice de competencia partidista es la siguiente:

$$i = \frac{k}{\sum_{i=1}^k p_i \log p_i}$$

Fuente: Friedmann, R. y Micco, S. Op cit. pp. 36

⁵⁷⁰ Tomado de Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile. Proposición para un gobierno parlamentario. Op cit. pp. 147.

b) Variabilidad en el apoyo electoral

Una primera impresión, si se toman en cuenta, por ejemplo, los resultados de las encuestas de opinión, tiende a confirmar la idea de una fuerte estabilidad del sistema de partidos políticos, lo que confirmaría la ausencia de "elecciones críticas".

Sin embargo, un análisis más profundo del desarrollo del sistema chileno de partidos muestra una cierta inestabilidad. Las desviaciones porcentuales de los partidos respecto de los resultados conseguidos en las elecciones anteriores se sitúan, en el caso de los partidos más importantes, frecuentemente por encima del 5% respecto del resultado electoral anterior, lo que indica que el sistema de partidos es relativamente móvil.

Cuadro N° 31
Acerca de las variaciones de las fuerzas partidistas según votos electorales
1935-1992 en Chile (elecciones municipales)

Partidos	Votos	Variaciones respecto de las elecciones de												Votos
	1935	1938	1941	1944	1947	1950	1953	1956	1960	1963	1967	1971	1991	1992
PN (RN/UDI)	26,2	-4,3	-5,7	+4,0	-0,8	+5,9	-11,9	+4,8	-4,8	-3,1	+3,1			23,6
PDC	19,4	+4,0	+5,5		3,1	+0,3	+1,3	-1,8	+3,5	+7,5	+8,1	+13,8		28,9
PR	0,1	-10,1	+3,3											
PS (PPD)	-	+0,9	+9,6		-5,2	+0,2	-1,9	-7,7	+8,5	-3,6	+0,6	-4,7		4,9
PC (MIDA)		-4,3	-7,9											
		+10,1	+4,2		-5,9	+0,4	-0,1	+4,2	-2,2	-1,6	+0,7	+2,8		17,6
		+9,4	-5,7											
		+6,0	+5,8	+10,1								+9,2	+3,2	6,6
		+2,4	+2,1	-10,3										
Promedio		5,3	6,5	6,3	0,4	2,3	6,4	4,7	5,3	3,1	5,3			
		5,4	6,5											

Fuente: Friedmann, R. y Micco, Sergio. Op cit. pp.37

Sin embargo, la validez politológica de las comparaciones electorales entre 1973 y 1989 es discutible, pues ellas están marcadas por la ausencia, durante diecisiete años, de elecciones parlamentarias y municipales. Por ello, en el siguiente cuadro, se da a conocer la variabilidad electoral entre las elecciones parlamentarias de 1989 y municipales de 1992.

Cuadro N° 32
Variabilidad electoral⁵⁷¹

	1989	1992	Variabilidad
PSD	1	0,42	0,58
PHV	1	0,83	0,17
PRSD	0,9	0	0,9
PDC	26,0	28,97	2,97
PR	3,9	4,91	1,11
PPD	12,5	9,18	3,32
PS	3,4	8,46	5,06
RN	18,2	17,86	0,34
UDI	9,8	11,40	1,6
UCC	3,0	8,10	5,10
MIDA	3,3	6,60	3,30

Fuente: Calculado por los autores de este trabajo, sobre la base de las cifras oficiales.

La volatilidad media de las democracias europeas consolidadas en la década de los ochenta es de 9,2%. Morlino calcula la volatilidad electoral sumando la diferencia entre los porcentajes de votos obtenidos por cada partido en la elección considerada y en la precedente, dividida por dos⁵⁷². Si hacemos igual cálculo para el caso chileno, la variabilidad electoral entre los resultados electorales de 1989 y 1992, es de 12,5%, bastante superior a la media europea.

Esto se ve confirmado en las elecciones municipales de 1992 al analizar los resultados comuna por comuna. En ellas se produjeron, como ya dijimos, ciertos cambios significativos no sólo en los promedios nacionales, sino también a nivel local. Estos cambios fueron de amplio alcance y afectaron a comunidades grandes y pequeñas, urbanas y rurales, a lo largo de todo el país. El cuadro 33 indica las variaciones electorales experimentadas por los principales partidos en las elecciones municipales de 1992 (se han agrupado las comunas por distritos).

⁵⁷¹ Notas: En el caso de RN y la UDI se han sumado los votos independientes; la votación parlamentaria del MIDA es sólo aproximada; los promedios nacionales parlamentarios están tomados sobre la base de los resultados en la Cámara de Diputados; el PS se presentó como PPD o PAIS en la elección parlamentaria de 1989, lo que dificulta el análisis; y, por último, los llamados “pactos por omisión” plantean otra dificultad para el análisis exacto.

Cuadro N° 33
Variabilidad electoral a nivel geográfico

Partidos	Votación más alta	Votación más baja	Promedio votación nacional
PDC	Distrito 13 (Valparaíso) 46,5%	Distrito 2 Iquique 11,2%	28,9%
PS	Distrito 60 Punta Arenas 30,0%	Distrito 2 Iquique 1,2%	8,5%
PPD	Distrito 17 Conchalí 21,1%	Distrito 37 Talca 3,2%	9,2%
PR	Distrito 5 Arica 12,6%	Distrito 59 Osorno 0,4%	4,9%
MIDA (PC)	Distrito 2 Iquique 37,7%	Distrito 52 Villarrica 1,0%	6,5%

⁵⁷² Ver: Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op cit. pp. 41.

UDI	Distrito 23 Las Condes 28,8	Distrito 2 Iquique 1,5%	10,2%
RN	Distrito 52 Villarrica 40,2%	Distrito 17 Conchalí 4,2%	13,4%
UCC	Distrito 37 Talca 19,1%	Distrito 2 Iquique 2,6%	8,1%

Fuente: Calculado por los autores, sobre la base de los datos electorales oficiales.

Lo dicho respecto de la volatilidad electoral se ratifica mediante un análisis en detalle, comuna por comuna, de las elecciones municipales. De acuerdo con el cuadro 34, el PC perdió, en promedio, el 10,29% de la votación; y el PR perdió un promedio de 3,24%. En cambio, la RN/UDI (PN) vio elevarse su participación en un 13,12%. El PPD/PS perdió un 3,88%.

Cuadro N° 34
Ganancias y pérdidas de los partidos chilenos por comuna: 1971- 1992

	Comunas en que perdió		Comunas en que ganó		Comunas en que ganó		Total Comunas	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
PC	186	-11,38	15	3,24	11	3,86	201	-10,29
PS-PPD	147	-8,83	54	9,60	39	11,71	201	- 3,88
PDC	111	-8,31	90	8,38	61	10,54	201	- 0,84
PR	149	-6,80	52	7,12	45	8,16	201	- 3,20
RN-UDI	23	-4,70	178	15,43	101	19,59	201	13,12
Otros	63	-7,86	136	11,15	77	16,10	201	5,08

Fuente: Friedmann, R. y Micco, S. Op cit. pp. 31.

5.4 Legitimación de los partidos políticos y autoafianzamiento

Para analizar el grado de legitimación de los partidos políticos y su nivel de autoafianzamiento utilizaremos los siguientes indicadores: nivel de identificación de la opinión pública con los partidos políticos; legitimidad de los partidos políticos ante la opinión pública; *membership*; y penetración territorial.

a) Nivel de identificación de los partidos políticos

El cuadro 35 demuestra el nivel de identificación de la opinión pública con cada uno de los partidos políticos chilenos.

Cuadro N° 35
Nivel de adhesión de partidos políticos (en porcentaje)

	Julio 1991	Octub. 1991	Diciem. 1991	Abril 1992	Agosto 1992	Diciem 1992	Marzo 1993
DC	29.5	32.4	41.3	35.4	30.4	40.4	36.2
PPD	8.7	8.4	5.4	8.4	8.1	9.9	10.5
RN	6.0	10.6	8.2	5.3	10.3	8.9	6.5
UDI	5.8	8.0	9.3	7.2	5.8	7.7	6.0
PS	5.0	7.2	6.7	7.6	6.2	7.0	8.5
UCC	4.1	5.9	3.7	6.4	6.2	6.8	5.2
PC	1.8	1.8	1.5	1.8	3.8	1.8	1.9
PH	1.3	0.8	0.6	0.6	1.8	1.3	1.3
PR	2.1	1.9	0.4	0.5	2.2	1.1	1.8
PSD	0.7	0.5	0.4	0.5	1.2	0.6	0.7
Otro	0.8	1.8	0.8	1.7	1.9	0.6	1.0
Ninguno	34.3	20.9	21.4	22.6	22.1	13.8	20.0

Fuente: Cep-Adimark. Documento de Trabajo N° 196. Op cit. pp. 52.

La sola lectura de estos datos demuestra que el nivel de identificación es altísimo. El promedio de los chilenos que no se identifica con ningún partido no alcanza el 22, 2% en 1992 y 1993. Este nivel es notablemente superior al que exhibían los partidos políticos de Portugal, España, Grecia e Italia en 1989 (50,25 %).

Cuadro N° 36

Nivel de identificación con los partidos políticos de las democracias del sur de Europa

	1958	1985	1989
Portugal		48,9	49
España		47,5	30
Grecia		69,6	57
Italia	76,0	52,0	63

Fuente: Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op cit. pp.59.

b) Número de afiliados por partido político (*membership*)

De acuerdo a la información recolectada en las secretarías generales de los distintos partidos políticos, los seis más importantes, muestran una significativa evolución en su cantidad de afiliados. El gráfico siguiente expresa la situación de reclutamiento de militantes entre la fecha de la inscripción legal y julio de 1993.

Gráfico N°8
Afiliados a los partidos políticos en Chile

Fuente: Datos proporcionados por las respectivas secretarías generales de los partidos, en julio de 1993.

Si se compara el número de afiliados a los partidos políticos chilenos con los casos español, italiano y portugués, se podrá constatar la altísima membrecía del sistema chileno de partidos, sobre todo si se tiene en cuenta que estamos hablando de sistemas políticos con poblaciones que superan, en algunos casos, los sesenta millones de habitantes.

Cuadro N° 37
Cantidad de afiliados a los partidos políticos de España, Italia y Portugal (miles)

España (1988)	Italia (1968)	Portugal (1983)
PSOE 210.000	PDC 175.000	CDS 40.000
AP 230.000	PC 160.000	PSD 85.217
PC 75.000	PS 70.000	PS 130.181
		PS 200.00

Fuente: Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op. cit pp. 54-56.

Por último, el alto nivel de adherentes a los partidos políticos chilenos se expresó en las primarias hechas por la Concertación para elegir a su abanderado presidencial en las elecciones de 1993. En efecto, el padrón electoral de la Concertación habilitó a votar a 412.236 adherentes y 196.33 militantes, rechazándose por problemas formales 54.314 adherentes y 3.052 militantes. Finalmente votaron 321.771 adherentes y 112.695 militantes⁵⁷³.

c) La legitimidad de los partidos políticos ante la opinión pública

Las encuestas de opinión demuestran que la proporción de gente que aparece respaldando la necesidad de que existan los partidos políticos fue mayoritaria en 1986, alcanzando 56,9%. Este porcentaje aumentó hasta 83,8% en marzo de 1991, para bajar en octubre de 1992 a 58%, volviendo a los niveles de aprobación que tenían los partidos políticos cuando estaban fuera de la ley durante las etapas finales del régimen militar⁵⁷⁴.

Cuadro N° 38
Legitimidad de los partidos políticos en Chile 1986-1992

P. La gente tiene opiniones muy distintas sobre los partidos políticos. Le rogaría nos dijera si está de acuerdo, más o menos de acuerdo, o en desacuerdo con las siguientes frases. (Sólo se incluye suma de % muy de acuerdo y acuerdo).						
	Jun'86	Abr'89	Ago'89	Ago'90	Mar'91	Oct'92
Los partidos políticos son indispensables para que haya democracia	56.9	63.3	67.4	63.5	83.8	58.0
Stgo.	2.988	2.100	1.500	1.500	1.240	
	98% Pob.	62% Pob.	63% Pob.	63% Pob.	62.9% Pob.	

Fuente: Reproducido de Barómetro Cerc. Diciembre de 1992. Santiago de Chile, 1992. pp.62-63.

⁵⁷³ Datos calculados sobre la base del fallo final del Tribunal Calificador de Elecciones Primarias '93. Fuente: Dirección Nacional Electoral del PDC.

⁵⁷⁴ Lo anterior, pese a la propaganda antipartidos del autoritarismo militar.

Sin embargo, este reconocimiento va acompañado de una muy mala imagen de los partidos políticos y de los intereses y comportamientos de los políticos. Los siguientes cuadros hablan por sí mismos.

Cuadro N° 39
Serie imagen de los partidos políticos 1991-1992

P. Independientemente de lo anterior, ¿cree Ud. que los partidos en general, luchan por ideales que benefician al país o cree Ud. que los dirigentes defienden sus intereses sin considerar los intereses del país?	Oct.'91	Mar.'92	Oct.'92
Luchan por ideales que benefician al país	44,3	42,3	39,6
Defienden sus intereses sin considerar los intereses del país.	48,0	49,7	51,9
NS/NR	7,6	8,0	8,5
	1500	1500	1240
	63% Pob.	63% Pob.	62,9% Pob.

Fuente: Reproducido de Barómetro Cerc. Diciembre de 1992. Santiago de Chile, 1992. pp. xx.

Cuadro N° 40
Imagen de los políticos y de la actividad política 1991-1992

P. Aquí hay una serie de frases. Quisiera que nos diga, para cada una de ellas, si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo. (Nota: Se agrupan las categorías muy de acuerdo; en desacuerdo y muy en desacuerdo).

	Marzo 1991			Marzo 1992			Octubre		
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NR	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NR	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NR
Acuerdo Desacuerdo NS/NR									
Esté quién esté en el poder, siempre busca sus intereses personales	61.2	37.1	1.7	67.5	29.3	3.3	69.5	26.2	4.3
Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo	62.8	34.7	2.4	71.7	25.6	2.7	76.0	20.7	3.2
La mayoría de los políticos sólo se acuerdan de la gente cuando hay elecciones y después se olvidan de ella	73.2	25.3	1.5	84.5	13.4	2.1	88.1	10.4	1.5
En política lo único que puede hacer la gente como yo es votar	68.8	30.2	1.0	67.0	30.5	2.5	68.7	28.8	2.4
La política es tan complicada que con frecuencia la gente como yo no puede entender lo que pasa	65.8	32.9	1.3	69.4	39.0	1.7	69.7	28.3	1.9

Fuente: Barómetro Cerc. Op cit. pp. 49

Esta negativa visión de los partidos políticos y de los políticos, contrasta con la excelente opinión que exhibe, sostenidamente en estos años, la Presidencia de la República. Como hemos visto, la evaluación de Patricio Aylwin estuvo siempre por encima del PDC y de la coalición de partidos que lo sustentan.

d) Penetración territorial de los partidos políticos

El siguiente cuadro, confeccionado sobre la base de las elecciones municipales de 1992, demuestra la alta inserción de los partidos en la dimensión espacial del sistema político. Como se puede apreciar, los partidos nacionales demuestran una importante presencia en todas las regiones del país, no existiendo prácticamente ningún partido regional de importancia. Se debe, eso sí, observar las importantes variaciones en los porcentajes de un mismo partido en cada región.

Cuadro N° 41
Penetración territorial de los partidos políticos chilenos

Partidos Políticos	% Nacional	I Región	II Región	III Región	IV Región	V Región	Región Metrop..	VI Región	VII Región	VIII Región	IX Región	X Región	XI Región	XII Región
PDC	28.97	19.59	33.66	16.96	24.83	31.68	38.39	26.40	27.43	27.67	32.49	27.37	32.97	19.94
RN	13.42	7.95	5.64	15.96	23.26	13.48	12.47	15.88	14.64	10.85	16.56	17.46	25.00	8.37
UDI	10.21	5.61	9.33	8.05	6.17	10.02	12.60	9.88	11.03	9.29	4.97	7.23	5.89	
PPD	9.18	3.36	6.30	7.02	9.12	7.89	11.82	9.96		7.92	6.97	6.67	3.57	12.60
PS	8.46	2.21	8.19	17.43	11.93	4.66	7.10	10.43		11.68	5.19	11.57	10.60	29.97
UCC	8.10	4.20	8.23	5.34	4.54	10.24	7.28	7.70	11.32	8.90	5.89	11.88	4.22	
PC	6.60	23.16	7.45	11.01	9.20	7.16	6.87	5.63	4.42	6.19	2.68	2.97	6.68	0.00
PR	4.91	12.5	210.29	8.84	6.11	5.69	2.39	6.20	5.63	7.65	3.94	6.03	4.67	3.19

Fuente: Banco de datos ICHEH. Departamento de desarrollo local.

5.5 El actual sistema de partidos políticos en 1993

Del estudio realizado en este apartado, relativo al sistema de partidos políticos como uno de los cinco grandes temas que deben abordarse en todo proceso de consolidación democrática, se desprende que el subsistema de partidos políticos en 1993 se caracteriza por lo siguiente:

- La presencia de siete partidos relevantes; es decir, que cuentan con cierta presencia electoral y/o parlamentaria y capacidad de coalición o de chantaje.
- Moderada distancia ideológica entre los extremos.
- Inexistencia de partidos políticos antisistema importantes. El grueso del electorado apoya partidos pro régimen democrático, conformándose así, con las características que se indican más adelante, un caso de "legitimidad incluyente"⁵⁷⁵.
- No existen oposiciones bilaterales mutuamente excluyentes. El centro gobierna con la mayoría de la izquierda, teniendo ambos por oposición a la derecha.
- El centro político está ocupado por partidos que forman una coalición con la izquierda y poseen capacidad de entendimiento con la derecha.
- Predominan los impulsos centrípetos y no los centrífugos, pues el electorado se ubica mayoritariamente en el centro, las elites políticas buscan el entendimiento, los extremos son débiles electoralmente y fuertes los partidos de centro.
- Inexistencia de desacuerdos fundamentales en lo político y en lo económico. Los desacuerdos giran sobre cuestiones relativamente menores en ambas dimensiones⁵⁷⁶.

⁵⁷⁵ Expresión utilizada por Morlino. Ver: Morlino, Leonardo. Los partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op cit. pp. 49-52.

⁵⁷⁶ Sin embargo, para algunos analistas, podrían estar emergiendo nuevas fisuras políticas que no arrancarían de la dimensión política, autoritarismo-democracia, ni económica, capitalismo-socialismo. Estas nuevas fisuras, de orden cultural, moral y religioso, podrían ser de carácter relevante. Ver: Barros, Enrique. El nuevo orden de partidos. Estudios Públicos N° 38. CEP. Santiago de Chile, 1990.

- No existen oposiciones irresponsables o semiresponsables importantes ni hay política de la super oferta, pues, al estar todos los partidos orientados hacia el gobierno y existir posibilidades de alternancia, las fuerzas políticas moderan su discurso y programas⁵⁷⁷.

Todas estas características, salvo la que dice relación con el número de partidos, parecieran ser propias del pluralismo moderado.

- Alto nivel de competitividad. Ello se demuestra en que los cinco principales partidos reúnen un porcentaje de votación, en 1989 y 1992, notablemente inferior a los de 1971 y 1973, y los índices de competitividad y de fraccionamiento (Rae y Laakso y Taagepera) son hoy más altos que hasta 1973. Podemos destacar, a la luz de estos antecedentes, que: a) en 1971, en momentos de alta polarización, el índice de competencia en Chile y sus regiones era más bajo que en las elecciones de junio de 1992. En consecuencia, la baja de polarización no necesariamente afecta el índice de competitividad y viceversa; b) en 1973, año en que la variable ideológica presentaba la misma característica que en 1971, el índice de fraccionamiento fue más bajo que en 1992.

Ello demuestra que polarización, competencia y fraccionamiento no tienen vinculaciones mecánicas, como se ha dado muchas veces por supuesto en la discusión política y politológica nacional⁵⁷⁸.

- Gran nivel de autoafianzamiento de los partidos relevantes, entendido en términos de número de afiliados; penetración territorial; identificación de la opinión pública con ellos; penetración en la sociedad civil⁵⁷⁹ y reconocimiento público a la necesidad de existencia de los partidos políticos.
- Alta capacidad de coalición, tanto a nivel de gobierno como de oposición, lo que es indiferente al tipo de sistema electoral binominal empleado, que fuerza al acuerdo electoral.

⁵⁷⁷ Sería también el caso de la UCC al ingresar al pacto Unión por Chile.

⁵⁷⁸ Ver: Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza Editorial. Madrid, 1992. En esta segunda edición, Sartori aclara que fragmentación y polarización no tienen relaciones mecánicas, como creemos, se entendió por muchos analistas nacionales. Ver especialmente la introducción y el capítulo final que reproduce un artículo de Sartori como Giacomo Sani, del año 1980.

⁵⁷⁹ Esta afirmación es de difícil prueba a nivel general. Sin embargo, habida consideración de la composición político-partidista de las directivas de la CUT, Federaciones de Estudiantes, Colegios Profesionales, etc., la presencia partidaria oficialista (“ocupación, dominio o a lo menos dominio reservado”) parece inobjetable. Sin embargo, la situación respecto de los partidos de derecha puede ser distinta. En efecto, Andrés Allamand, presidente de RN, cuestionó la injerencia de los gremios empresariales en las decisiones y nombramientos de la derecha (“acceso indirecto” del grupo sobre el partido). El propio ex presidente de SOFOFA, Hernán Briones, reconoció tal influencia. De hecho, el gobierno ha tendido a negociar directamente con los gremios empresariales, sin aceptar siempre la mediación de los partidos de derecha, debilitando su carácter de *gatekeepers* (acceso indirecto e incontrolado). Ver: Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op cit. pp. 60-62.

- Mediano nivel de volatilidad entre una elección y otra. Sin embargo, ella es altísima al analizar y comparar las votaciones por comunas en la elección municipal de 1992. Esto, junto con el gran nivel de fraccionamiento, podría ser expresión de un sistema de partidos políticos aún no consolidado, propio de las fases post autoritarias⁵⁸⁰.

III. Conclusiones: la consolidación democrática en Chile y el tipo de gobierno presidencial

a) Es evidente que el proceso de consolidación democrática es parcial y está pendiente. Decimos esto pues:

- En Chile existe una institucionalidad básicamente democrática. Los seguros autoritarios de *iure* no alteran la esencia del régimen político, en cuanto la institucionalidad consagra una poliarquía en que casi todos los adultos tienen derecho a voto; las autoridades ejecutivas y legislativas se generan mayoritariamente en elecciones libres, competitivas y limpias; las libertades públicas se respetan y la oposición posee un amplio espacio de contestación y debate. Empero, como lo señalamos al finalizar el capítulo tercero, la instauración democrática es incompleta, pues existen ciertos enclaves autoritarios a nivel institucional y de hecho, los cuales impiden que algunas decisiones sean tomadas sobre la base exclusivamente del voto u otra forma de expresión de la preferencia ciudadana.
- El proceso de puesta en marcha de esta institucionalidad democrática se ha desarrollado exitosamente. La legitimidad del nuevo régimen es alta y el rechazo al autoritarismo y a acciones extrainstitucionales, mayoritario. La legalidad democrática es respetada, en cuanto sus instituciones y procedimientos se han aplicado casi sin sobresaltos, constituyendo la violencia política un dato marginal. La sociedad civil cuenta con una sólida organización, no se ha producido un proceso de desborde de la institucionalidad por parte de un movimiento social reivindicativo y, por el contrario, los dirigentes sindicales y empresariales exhiben un comportamiento moderado, afín a la democracia y a los acuerdos. Las FF.AA. transitaron desde el gobierno hacia el ejercicio de sus roles propiamente institucionales, respetando casi ininterrumpidamente la autoridad civil y la institucionalidad. Por último, el sistema de partidos políticos chileno ha desarrollado una importante dinámica centrípeta y moderadora del conflicto, junto con adherir abrumadoramente a la ideología democrática. Sus niveles de identificación con la población, militancia, penetración territorial y social son fuertes.

⁵⁸⁰ Ver, por ejemplo: Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. Op. cit. pp. 44.

- Si bien los indicadores anteriores expresan una consolidación exitosa, no es menos cierto que importantes aspectos denotan que ella no ha terminado:
 - A nivel de legitimidad democrática, recordemos, existe una tendencia decreciente en las opiniones favorables al régimen político y la despolitización no tiene un significado unívoco. Desde la perspectiva de un régimen que se está consolidando, ello puede resultar inquietante en situaciones de crisis política y/o económica que en el proceso democrático aún no se han generado. Además, como vimos, la opinión pública demuestra una bajísima consideración de los políticos, particularmente en los estratos de derecha.
 - El apoyo, por acción u omisión, de las organizaciones y dirigentes de la sociedad civil al proceso de consolidación democrática, experimenta un momento crucial al superarse los seguros autoritarios de hecho y de derecho, percibirse que la democracia chilena está fuertemente asentada y resurgir, por ende, conflictos sociales esperables por la abiertamente injusta distribución del ingreso en Chile y la sostenida brecha entre ricos y pobres.
 - De producirse en el futuro las circunstancias que se señalan en el párrafo anterior, habrá que ver qué ocurre en el ámbito de la violencia política, desorden civil, cuestionamiento de la democracia, y un eventual resurgimiento de organizaciones armadas.
 - Las FF.AA. cuentan con un alto nivel de prerrogativas políticas, tanto de *iure* como de *facto*. El papel de garantes del orden institucional de la República; la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA. y del director general de Carabineros; las atribuciones y composición del Consejo de Seguridad Nacional; la existencia de los senadores institucionales y de miembros del Tribunal Constitucional nombrados por dicho Consejo; el cuestionamiento público hecho al papel del ministro de Defensa entre 1990 y 1993; la autonomía del presupuesto militar; el peso de las FF.AA. en el Ministerio de Defensa; los problemas que se han producido con ex integrantes de organismos de inteligencia, con la DINE y con los "ejercicios de enlace" y el "boinazo", entre otros, son demostrativos de un poder militar con altos niveles de autonomía política, incompatibles con una democracia completamente consolidada.

- El sistema de partidos políticos exhibe muestras evidentes de no estar plenamente consolidado. En efecto, como vimos, su índice de volatilidad electoral y de variabilidad geográfica, su mala imagen ante la opinión pública, su alto nivel de competitividad y de fraccionamiento así lo atestiguan. Sobre esto volveremos más adelante.
 - Lo anteriormente expresado, más el hecho que procesos como el de la consolidación de una democracia requieran más de una década para su plena realización -como lo demuestra la experiencia comparada-, nos permiten concluir que en el caso chileno ella todavía es parcial y está pendiente.
- b) Desde la perspectiva que nos da un proceso de redemocratización parcial y pendiente, abordaremos la conveniencia y viabilidad de efectuar, en esta etapa, un cambio de tipo de gobierno.**

Al inicio de este capítulo aventuramos como hipótesis de trabajo que no es viable realizar un cambio de tipo de gobierno en la fase de la consolidación de la democracia en Chile, disminuir las prerrogativas y posición política y pública del Presidente de la República a favor de los partidos políticos. Corresponde ahora intentar probar esta afirmación.

Nuestras razones se sustentan en el carácter parcial y pendiente de la consolidación democrática. Particularmente, nos centraremos en dos tareas inacabadas: la neutralización política de las FF.AA. y la cristalización de un sistema de partidos políticos fuerte y democrático.

c) Tipo de gobierno y neutralización política de las FF.AA.

La situación descrita en el apartado relativo a las FF.AA. hace imprescindible incorporar a la discusión sobre los tipos de gobierno, cuál de éstos es el más adecuado para facilitar la neutralización militar en un proceso de cambio de régimen. Ello pues, como se sabe, la factibilidad de la consolidación democrática depende fuertemente del control civil sobre las FF.AA. En ese contexto, el tipo de gobierno es un factor clave en el establecimiento del liderazgo civil.

En términos generales pensamos que, en la situación chilena, el tipo de gobierno presidencial es más funcional a la neutralización de los militares por las siguientes razones:

- La historia de Chile demuestra que en caso de conflicto Ejecutivo-Congreso, las Fuerzas Armadas, y particularmente el Ejército, se han alineado junto al Presidente (1891-1973 hasta agosto), o han promovido golpes de Estado para introducir el presidencialismo (1924-1925). La Constitución de 1980, obra de un régimen militar, también optó decididamente por un tipo presidencial de gobierno.
- La legitimidad tradicional de la Presidencia está fuertemente incorporada a la cultura o ideología militar, pues los militares parecen apreciar en el presidencialismo las siguientes ventajas: la unidad del mando y de la interlocución civil; una reducción del papel de los partidos políticos en la gestión del Estado; la vinculación con la historia republicana de Chile; y, el permitir una mejor definición de la política de defensa del país, con baja publicidad y sin la interferencia particularista de los partidos políticos.
- La inestabilidad del gabinete y/o de alguno de sus miembros, propia del parlamentarismo, puede ser un poderoso elemento a favor de tentativas militares por vetar políticas y/o remover ministros (Defensa, Justicia, Interior) "poco gratos".
- Frente a la presencia del ex gobernante autoritario en la Comandancia en Jefe del Ejército, fue mejor contrapeso un Presidente de la República elegido por el pueblo y dotado de grandes atribuciones, que un Jefe de Gobierno elegido por la Cámara Baja o un Presidente que divide sus atribuciones con un Jefe de Gobierno.
- La presencia de un Ejecutivo monista y la unificación del liderazgo civil propia del presidencialismo, dificulta los intentos de insubordinación castrense, que se facilitarían en el caso del semi presidencialismo y del parlamentarismo.
- Por todo lo anterior, la capacidad de mediar entre las coaliciones partidistas y las Fuerzas Armadas frente a temas claves en la consolidación democrática (por ejemplo, el tratamiento a las violaciones de los derechos humanos) se ve facilitada por la existencia del Presidente de la República. Ello se advierte con claridad en Chile durante el primer gobierno democrático, en tanto y en cuanto Patricio Aylwin jugó un papel central en los momentos de crisis cívico-militares. La llamada "Ley Aylwin" así lo prueba.

d) Tipo de gobierno y sistema de partidos políticos

Como se sabe, el parlamentarismo y, en menor medida, el semipresidencialismo, suponen el gobierno de los partidos políticos⁵⁸¹, en cuanto el Jefe de Gobierno es generado por ellos. Teniendo esto presente, se debe destacar que el subsistema de partidos políticos chileno no está consolidado. Decimos esto porque los siguientes indicadores así nos lo confirman⁵⁸²:

- El subsistema chileno de partidos políticos exhibe un mediano nivel de volatilidad electoral en términos temporales y dicho nivel es alto en términos geográficos. Esto es contrario a la idea de partidos fuertemente afianzados ante el electorado y que dan estabilidad al régimen político.
- En el lapso de tres años de democracia se produjeron fusiones de partidos: Humanistas con Verdes y Partido Radical Socialista Democrático con el Partido Radical. Por otra parte la Izquierda Cristiana se integró al Partido Socialista, e importantes dirigentes del PPD y del PSD abandonaron sus respectivos partidos, al igual que ex ministros de Estado que pusieron fin a su "doble militancia".
- Al enfrentar las elecciones presidenciales para un segundo período democrático, el principal bloque de derecha experimentó graves conflictos internos, los que significaron el retiro de sus dos precandidatos a la Presidencia de República y nuevamente la derecha en conjunto terminó apoyando a un candidato independiente: Arturo Alessandri.
- En igual lapso se dieron cambios al interior de las coaliciones: MAPU y Humanistas se retiraron de la Concertación; la Unión de Centro Centro integró la lista parlamentaria y la candidatura presidencial de la derecha.
- Existe un claro desprestigio de los partidos políticos ante la opinión pública, lo que puede ser un factor de inestabilidad política o, al menos, de debilidad de un régimen que se sustentó sólo o principalmente en ellos.

⁵⁸¹ Weber, Max. Economía y sociedad. Op cit. pp. 236-237.

⁵⁸² Ver: Morlino, Leonardo. La consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis. Op cit.

- El alto nivel de competitividad, que se expresa en que la concentración de los apoyos a los cinco principales partidos en Chile era mucho menor en 1992 que en 1973, tendería a indicar que el sistema de partidos políticos dista de estar consolidado en grandes conglomerados que aseguren mayorías estables y que estén en condiciones de asumir responsabilidades decisivas en la conformación del gobierno, como es lo propio, insistimos del semipresidencialismo y del parlamentarismo.

De cara a este análisis podemos comenzar a sostener que es prematuro pretender, durante la primera fase de la redemocratización, realizar un cambio de tipo de gobierno. No parece prudente confiar a un sistema de partidos políticos, que todavía no se consolida plenamente, tal responsabilidad. Más aún si la opinión pública no los evalúa bien.

Lo dicho en el párrafo anterior parece ser asumido por los propios partidos integrantes de la actual coalición de gobierno, a pesar de que algunos de ellos apoyen el semipresidencialismo.

En efecto, los partidos integrantes de la Concertación de Partidos por la Democracia firmaron, durante la campaña presidencial de 1989, un pacto "suprapartidario". El 30 de octubre de aquel año, ellos aprobaron un compromiso solemne en orden a respetar las facultades del futuro Presidente de la República para conformar su equipo de gobierno al margen de todo cuoteo político.

En aquel compromiso, los partidos de la Concertación señalaron: "concebimos el gobierno de reconstrucción democrática que presidirá Patricio Aylwin como un gobierno de auténtica unidad nacional y, como tal, suprapartidario. Para ello, respaldamos que en su composición se exprese un amplio pluralismo representativo del conjunto de la Concertación, y también nos comprometemos a mantener una clara distinción entre gestión del gobierno y el aporte orientador de los partidos". Más adelante se agregaba que se rechazarían las prácticas del "cuoteo y del pase partidario". Por último, en aquella oportunidad se señaló que la participación y compromiso de los partidos políticos en el gobierno "no significará, en modo alguno, interferir en la capacidad ni en las líneas de mando del Gobierno, reconociendo así plenamente el ejercicio de las facultades presidenciales establecidas en la Constitución y las leyes"⁵⁸³.

⁵⁸³ Ver: Diario El Mercurio del 31 de octubre de 1989. Cuerpo C, pp. 1 y 10.

Es evidente que tales facultades presidenciales, contenidas en la institucionalidad del '80 y ratificadas en extremo por los partidos políticos llamados a integrar el gobierno, no son propias del semi-presidencialismo (menos aún del parlamentarismo), que es apoyado por numerosos dirigentes de la Concertación. La razón por la que se produjo esta aparente contradicción es sencilla: con gran profundidad histórica, los partidos integrantes de la coalición entendieron que la "reconstrucción democrática" requería un liderazgo presidencial fuerte y libre, más allá de sus opciones teóricas.

A este respecto, resulta revelador destacar que tal compromiso se firmó a propuesta de Germán Correa, quien posteriormente fue elegido presidente del Partido Socialista. Sus motivos se fundaron en la negativa experiencia vivida durante el gobierno de la Unidad Popular, marcada por el "cuoteo político", por una parte, y porque las encuestas revelaban que la opinión pública se distanciaba de Patricio Aylwin en la medida que lo veían "maniatado" por los partidos políticos que lo apoyaban⁵⁸⁴. Además, como lo dijimos, el Presidente de la República es siempre mejor evaluado que el o los partidos que lo apoyan. Por último, diversos estudios han sostenido que la popularidad del primer gobierno de la Concertación se sustentó en el éxito macroeconómico y en la figura del Presidente de la República⁵⁸⁵.

Por último, la experiencia del suprapartidismo ha sido bien evaluada o, al menos, se le ha considerado nuevamente necesaria⁵⁸⁶. Ello se expresó en la nominación de Eduardo Frei R. como candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia. En aquella oportunidad se planteó que era de la esencia del tipo de gobierno presidencial, el carácter suprapartidario del Jefe de Estado, por lo que un compromiso como el de 1989 volvió a ser firmado por los integrantes de la coalición de gobierno.

e) En consecuencia, y a modo de conclusión, no parece funcional para la consolidación de la democracia chilena que se disminuyan las prerrogativas institucionales y la posición política y pública de la Presidencia de la República, puesto que ésta es una inapreciable fuente de legitimidad del régimen político,

⁵⁸⁴ Ver: Carvallo, Ascanio. Los hombres de la transición. Op cit. pp. 179.

⁵⁸⁵ Ver: El Mercurio del 14 de agosto de 1993. Cuerpo D. pp. 3.

⁵⁸⁶ Hubo, eso sí, cierto nivel de cuestionamiento por parte de algunos dirigentes políticos que han sostenido la necesidad de reemplazar el concepto de "gobierno suprapartidario" por el de "gobierno de coalición". Ver: El Mercurio del 18 de julio de 1993. Cuerpo C. pp. 3.

instrumento fundamental para la subordinación militar al poder civil y por estar pendiente la consolidación del sistema de partidos políticos⁵⁸⁷.

⁵⁸⁷ Se podrá argumentar que, en la medida que el presidencialismo imposibilita que los partidos asuman mayores responsabilidades, el sistema de partidos jamás podrá consolidarse en partidos fuertes, responsables y con capacidad de coalición. Si bien el argumento es plausible, no creemos que sea prudente experimentar y verificar semejante hipótesis durante la consolidación de una democracia aún incierta.

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES FINALES

Es destacable que la ciencia política haya redescubierto la importancia de los factores institucionales en los procesos políticos. Es el caso de quienes han estudiado la incidencia de los tipos de gobierno en la estabilidad de la democracia. Dichos factores fueron descuidados en múltiples análisis y trabajos que incurrían en un cierto sociologismo y/o determinismo economicista.

Sin embargo, esta valorización debería procurar no caer en una especie de determinismo institucional. Una postura metodológica equilibrada debe partir por aceptar que los fenómenos políticos son complejos y normalmente multicausales.

A este respecto, existen en la historia contemporánea de la politología, dos casos paradigmáticos que demuestran cómo la rigidización de enfoques y planteamientos lleva a equivocaciones teóricas y a recomendaciones de políticas erradas:

- Las presuntas relaciones causales entre sistemas electorales y sistemas de partidos, en términos que los sistemas electorales mayoritarios tenderían a producir sistemas bipartidistas y los proporcionales generarían sistemas multipartidistas⁶⁸⁰, y
- los planteamientos relativos a la existencia de presuntos prerequisites económicos de la democracia, que llevó incluso a sostener que este régimen político sólo era posible a partir de un determinado ingreso *per cápita*⁶⁸¹.

Las formulaciones anteriores se sostenían a pesar de la evidente existencia de casos desviados, como países pobres con democracia (India) y ricos sin ella (Argentina) o de sistemas electorales mayoritarios que se aplicaban en contextos multipartidistas (Francia) o viceversa (Austria).

⁶⁸⁰ Ver: Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

⁶⁸¹ Lipset, Seymour, Martin. Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. En: Almond, Gabriel. Diez textos básicos de Ciencia Política. Ariel. Barcelona, 1992. Pp. 113-150.

Fueron necesarios estudios posteriores para que se desecharan las equivocadas generalizaciones⁶⁸². Las críticas que se hicieron, a nivel metodológico, apuntaban a los siguientes aspectos:

- La base para comparar: qué se comparaba y cómo se comparaba⁶⁸³;
- La confusión de correlación con causalidad, atribuyendo equivocadamente valor explicativo a determinados elementos que se presentaban conjuntamente y simplificando la complejidad de las situaciones vía el expediente de los “casos desviados”;
- el desprecio de los factores históricos y contextuales (étnicos, socioeconómicos, ideológicos y culturales);
- la utilización de tipos ideales, que no daban debida cuenta de las variantes según cada momento histórico;
- el hacer depender los complejos problemas asociados al funcionamiento del sistema político a un solo factor, y
- la insuficiente base empírica⁶⁸⁴.

Lo dicho es explicable en parte y analógicamente, por aquellos estudios que han tendido a establecer relaciones directas entre el tipo de gobierno presidencial y la crisis de las democracias. Desde esta perspectiva, a continuación analizaremos pormenorizadamente algunas de las conclusiones de este trabajo.

⁶⁸² Por ejemplo: Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Op cit. Y Diamond, Larry. *Estudios Públicos*. N° 49. CEP. Santiago de Chile, 1993. pp. 39 y ss.

⁶⁸³ Sobre el método comparado, ver: Sartori, Giovanni. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Op cit. Capítulo 9.

⁶⁸⁴ Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Op cit. pp. 13-15.

I. Tipo de gobierno presidencial y democracia de consenso

Arend Lijphart ha creído ver una relación estrecha entre tipo de gobierno presidencial y democracia de mayoría. Ambos no serían funcionales a la democracia, tratándose de sociedades divididas ideológica o socialmente. Estas sociedades más bien debieran pensar en establecer democracias de consenso.

Sin embargo, a nivel teórico, tal pensamiento es cuestionable por las siguientes razones:

1. No parece consistente ligar los modelos de democracia con los tipos de gobierno pues:
 - a) La democracia de mayoría puede ser facilitada por el parlamentarismo, debido a que la fusión de poderes provoca que la coalición o el partido que controla el Parlamento maneja también el gobierno. Ello puede ser extremadamente conflictivo para la estabilidad de la democracia, en casos en que dicha mayoría esté facultada constitucionalmente para promover todo tipo de políticas, dictar toda clase de leyes e, incluso, modificar el texto constitucional (“soberanía parlamentaria”).

Insistimos que aunque el Ejecutivo del tipo de gobierno parlamentario sea colegiado, éste no necesariamente será de coalición mayoritaria o sobredimensionada.

- b) En teoría, la democracia de consenso puede ser facilitada por el tipo de gobierno presidencial, pues éste establece con claridad la separación de poderes.

En relación al argumento que la concentración de poder en una persona favorecería una dinámica mayoritaria, producto del carácter unipersonal del Ejecutivo, se deberían considerar otros factores, independientes del carácter del Ejecutivo. Algunos de ellos son:

- El tamaño del Estado. Es evidente que si la administración pública es pequeña o el nivel de intervención del Estado en la economía es bajo, menor será la importancia política de quien controle el Ejecutivo y más reducido su efecto concentrador de poder.
 - Es igualmente evidente que la “recompensa” que lleva aparejada la conquista de la Presidencia de la República, disminuirá en caso que el Presidente electo pueda nombrar sólo un moderado número de funcionarios públicos, los de su exclusiva confianza. Ello es propio de una administración pública profesionalizada (*civil service*) y no de un sistema político en el cual ella se considera un verdadero “botín de guerra” (*spoil system*).
 - El grado de dispersión del poder a nivel territorial (descentralización administrativa y política). Las experiencias italiana y francesa demuestran que la posibilidad de acceder a gobiernos locales y regionales relativamente autónomos aumenta la capacidad inclusiva del sistema político, dejando de ser la presidencia del Ejecutivo la única recompensa del proceso político.
 - La duración del mandato presidencial y la prohibición de reelección. En efecto, un mandato corto o moderado en su duración disminuye el efecto centrífugo que puede provocarse en las fuerzas políticas derrotadas.
 - Las características del proceso legislativo, en particular el mecanismo de vetos, insistencias y quórum de aprobación de las leyes y de las reformas constitucionales.
 - Los estilos de liderazgo político. Un Presidente de la República puede ser más consensual e inclusivo que un Primer Ministro (por ejemplo, Jorge Alessandri o Patricio Aylwin en comparación con Margaret Thatcher).
2. De la última observación se desprende nuestra segunda objeción teórica al planteamiento de Lijphart: no se ven razones para dejar fuera del modelo de democracia de consenso la cultura política y el papel de las élites, que el modelo consociacional sí incorporaba.

3. El tipo ideal no permite determinar la incidencia de cada factor en la concreción de un modelo de democracia u otro, es decir, cuál es el peso y la relevancia de cada uno de los ocho elementos. Tenderemos a dar mayor importancia a aspectos tales como el sistema electoral que genera el Parlamento o la separación de poderes, que al número de integrantes del Ejecutivo, por ejemplo.
4. En términos empíricos, los postulados abstractos de Lijphart son de dudosa aplicación práctica porque:

- a) Existen sistemas políticos que se acercan al modelo de democracia de consenso, a pesar de contar con un tipo presidencial de gobierno: Costa Rica; Colombia, en 1957; y Estados Unidos. No parece prudente recurrir al expediente de “los casos desviados” por la entidad y cantidad de ejemplos. Por lo demás, este fue el argumento que impidió corregir oportunamente los errores de las “leyes de Duvergier” o de los planteamientos de Lipset.
- b) Se supone que democracia de consenso, estabilidad democrática y tipo de gobierno parlamentario se encuentran ligados. Sin embargo, las excepciones son numerosas: Francia bajo la Tercera y Cuarta República; Alemania de Weimar; España de la Segunda República; Italia; Austria en la entreguerra, y Portugal en la década del ‘20. Nuevamente la entidad y cantidad de ejemplos “desviados” es demasiado importante para obviarlos.

Por último, se podría sostener que democracias basadas excesivamente en el principio consociativo pueden tender al inmovilismo y la parálisis decisoria, con graves consecuencias en situaciones de crisis que requieren decisiones drásticas y urgentes.

- c) *A contrario sensu*, Chile en 1973 tenía un sistema político en el que la mayoría de los elementos del modelo de democracia de consenso estaban presentes, sin embargo se quebró el régimen democrático.
- d) De acuerdo a todo lo anterior parece dudoso que el tipo de gobierno sea necesariamente causa de estabilidad o inestabilidad democrática. Inciden entonces en los quiebres otros

factores, presumiblemente socioeconómicos, culturales e ideológicos, como vimos a propósito de la crisis multicausal de legitimidad que sufrió Chile en 1973.

II. Tipo de gobierno presidencial y proceso político

Suponer relaciones mecánicas entre determinadas características de las instituciones políticas y la forma en que se desarrollan los procesos, constituye una evidente sobreestimación de los factores institucionales.

En el caso del debate en torno a los tipos de gobierno, esto es claro:

- a) Cuando se atribuye al tipo de gobierno presidencial la personalización de la política y del caudillismo, se olvida que estos fenómenos tienen lugar también en el parlamentarismo. Los ejemplos de Felipe González y Margaret Thatcher lo demuestran. En la personalización de la política contemporánea, parecieran ejercer una influencia más decisiva que los aspectos institucionales, los medios de comunicación social, particularmente la televisión, y las modernas campañas electorales (*marketing* político);
- b) Lo mismo puede decirse del intento de vincular el tipo de gobierno presidencial con los gobiernos minoritarios. La conformación de mayorías depende de la propensión coalicional, vinculada más bien a las distancias ideológicas. Chile, con un mismo tipo de gobierno presidencial, muestra situaciones diferenciales según los períodos. A este respecto juegan un papel importante factores como el sistema electoral que se empleó para elegir a los parlamentarios; la renovación parcial o total de las cámaras; y, la elección simultánea de Parlamento y Presidente de la República.

Por el contrario, el tipo de gobierno parlamentario no asegura la conformación automática de gobiernos de mayorías. En situaciones de multipartidismo existen gobiernos tolerados por la oposición mayoritaria, cuestión que es admitida constitucionalmente en el sistema político español y alemán.

- c) El tipo de gobierno presidencial no genera necesariamente polarización política. Esta también se ha producido bajo tipos de gobierno parlamentario. Ello, en algunos casos, ha provocado el quiebre democrático y en otros, como en Italia luego de 1945, no.

A este respecto, una aplicación no mecánica de la tipología de Sartori muestra que la variable clave para entender la dinámica del sistema de partidos con el régimen político, es la distancia ideológica. Una apreciación crítica de la tipología de Sartori muestra que su mayor relevancia es indicar, a nivel del subsistema de partidos, el grado de legitimidad del régimen político. La alta legitimidad tiende a coincidir con el pluralismo moderado; la baja legitimidad va normalmente aparejada al pluralismo polarizado.

La legitimidad es un fenómeno complejo y multicausal, que no depende mecánicamente ni del índice de fragmentación ni de la competitividad del sistema de partidos. La experiencia chilena demuestra que niveles históricamente moderados de fragmentación han coincidido con graves crisis de legitimidad y de polarización (1973), y viceversa (1938, 1993).

Por otra parte, el caso chileno muestra que muchas veces el Presidente de la República, pese a la oposición de su partido, desempeñó un papel centrípeto.

Por último, como lo demuestra la historia chilena contemporánea, el nivel de radicalización ideológica o de polarización política, entendida esta última como erosión electoral del centro y alta votación de los extremos, es una variable independiente del tipo de gobierno⁶⁸⁵. Afirmar lo contrario equivaldría a sostener, en la práctica, que los sistemas de partidos políticos dependen del tipo de gobierno.

⁶⁸⁵ Ver: Cruz Coke, Ricardo. Historia electoral de Chile. 1925-1973. Op cit. pp. 126.

III. Cambio del régimen político y cambio del tipo de gobierno

Quienes han propuesto cambiar el tipo de gobierno durante los procesos de redemocratización, han incurrido, en el caso chileno, en errores de orden político y politológico.

Por lo tanto, pareciera necesario distinguir cada proceso histórico para determinar la viabilidad o no de tal propuesta. El análisis debe considerar:

- a) El tipo de transición que se ha producido. Una transición por ruptura sería, en principio, más favorable para llevar a cabo importantes cambios al tipo de gobierno y al régimen político que intentó instaurar el autoritarismo.
- b) Lo anterior es posible siempre que exista un gran consenso en la élite democrática y que la coalición autoritaria derrotada, presumiblemente opuesta a las reformas, no haya mantenido cuotas de poder que le permitan vetar la iniciativa.
- c) La forma en que se produce la instauración democrática es un factor clave. En la medida que ésta sea incompleta, lo lógico es concentrar los esfuerzos y recursos políticos en la superación de los seguros autoritarios y no en reformas accesorias o de importancia menor para la consolidación democrática.
- d) Es igualmente importante determinar si se trata de una primera democratización, sin tradición democrática, o de una redemocratización caracterizada por la existencia en el pasado de un tipo de gobierno que fue compatible con la democracia.

IV. Consolidación democrática y cambio de tipo de gobierno

Igualmente, intentar cambiar el tipo de gobierno durante la consolidación democrática supone un profundo análisis de cada proceso histórico. A este respecto, puede sostenerse que cada consolidación presenta distintos problemas críticos. Por ejemplo, en el caso de Europa del este, los problemas centrales parecieran ser la “*nomenklatura*” y la ausencia de sociedad civil, a diferencia de América Latina donde la neutralización política de las FF.AA. sería un problema crítico central.

En todo caso, aspectos relevantes de la consolidación democrática, que debieran analizarse para discernir la viabilidad y conveniencia del cambio de tipo de gobierno, son los siguientes:

- a) **La legitimidad del régimen político.** Si la Presidencia de la República, la Corona o el Congreso son importantes fuentes de legitimidad democrática, no parece aconsejable realizar cambios institucionales y políticos que los debiliten.
- b) **El sistema de partidos políticos.** Si éste no está consolidado, un cambio de tipo de gobierno que suponga proporcionarle mayores atribuciones parece ser aventurado.
- c) **Neutralización política de los militares.** De igual forma, si la Jefatura del Estado goza de gran legitimidad ante las FF.AA. y está puesta en duda la subordinación de la fuerza militar al poder civil, parece imprudente erosionar el papel político del Jefe de Estado en favor de asambleas deliberantes y/o partidos políticos, máxime si éstos gozan de baja apreciación ante el electorado y/o las Fuerzas Armadas.
- d) **El orden civil y violencia política.** Si el proceso de consolidación presenta fenómenos de violencia política no controlados o de cuestionamientos importantes a la legalidad, no parece aconsejable realizar drásticos cambios en la institucionalidad estatal, que pueden generar mayor inestabilidad y disminuir la capacidad del Estado de ejercer el monopolio de la fuerza física legítima.

- e) **La sociedad civil.** Si las organizaciones sociales generan movimientos reivindicativos que provocan inestabilidad social, todo cambio institucional drástico parece ser desaconsejable.

V. Consolidación de la democracia y viabilidad del cambio de tipo de gobierno

Nuestra reflexión final apunta a una consideración de orden político. Es indudable que el cambio de tipo de gobierno presidencial supone un altísimo nivel de consenso social y político-partidista. Además, éste sólo puede ser fruto de una larga reflexión colectiva a nivel parlamentario, partidista, académico y público.

Por otra parte, una reforma constitucional de esta envergadura, supone normalmente elevados quórum de aprobación y la anuencia del Presidente de la República en ejercicio. De no existir un alto grado de consenso, el cambio de tipo de gobierno probablemente abortará.

Por último, en democracias como las latinoamericanas, atravesadas por conflictos políticos, sociales y étnicos, con graves problemas de desarrollo socioeconómico y de distribución del ingreso, no es muy prolongado el tiempo disponible para realizar reformas institucionales.

Por lo dicho en los párrafos anteriores, parece ser más viable pensar en reformas políticas parciales, no necesariamente institucionales, que generen equivalentes funcionales al cambio del tipo de gobierno presidencial⁶⁸⁶.

Así, el problema de la legitimidad dual y de la inexistencia de mecanismo dirimente nítido puede paliarse con la consagración a nivel constitucional de:

- Un plebiscito obligatorio en caso de conflicto entre ambos poderes del Estado;

⁶⁸⁶ A este respecto ver: Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (Editores). *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991. pp. 32-35.

- la facultad del Presidente de disolver la Cámara Política;
- una instancia de Justicia Constitucional con efectivas atribuciones y dotada de alta legitimidad en su composición; y
- elecciones simultáneas de la totalidad del Congreso Nacional y de la Presidencia de la República a fin de reproducir una misma mayoría en ambos poderes, lo que disminuiría los conflictos, sobre todo en casos de mandatos cortos.

Los problemas de rigidez que genera el mandato fijo pueden ser resueltos, junto con los mecanismos anteriormente enunciados, vía acortamiento del período presidencial. Se debe recordar, además, que en algunos países -Brasil y Venezuela- la acusación constitucional ha funcionado eficazmente y el proceso democrático ha continuado desarrollándose.

La concentración del poder político, que generaría la existencia de un Ejecutivo unipersonal, se puede relativizar si se acentúan los procesos de descentralización política y de profesionalización de la administración pública. El establecimiento de un ministro coordinador del gabinete también podría ser útil para este objetivo. El fortalecimiento de tribunales contencioso-administrativos serviría para combatir los eventuales excesos de un Ejecutivo poderoso.

Por último, para promover institucionalmente la coalicionabilidad del sistema de partidos políticos, se podría instaurar la figura del vicepresidente de la República y de un ministro coordinador. Incluso, en el caso de la centro izquierda chilena, la realización de primarias resolvió el obstáculo mayor para toda coalición de gobierno: determinar qué partido político tiene el candidato a la Presidencia de la República y, al mismo tiempo, mantener unida la coalición.

Terminamos señalando que estos equivalentes funcionales pueden servir para el propósito de desarrollar democracias estatales, pero, se advierte una vez más, que no podemos centrar nuestras esperanzas y esfuerzos sólo en reformas políticas e institucionales. Factores tales como la integración social; la cultura cívica; la legitimidad democrática ante los públicos de masas y las élites políticas y sociales; el tipo de partidos y de sistema de partidos políticos y el rendimiento económico de las

sociedades que dan sustento al régimen político, parecen ser elementos centrales en la tarea democrática.

Post Scriptum

La culpa de los chilenos en las violaciones a los derechos humanos

Pertenece a una generación que nació a la vida pública bajo un régimen militar. De ahí que ella se cuestionara, como lo hizo la generación que encarnó Hannah Arendt, acerca de ¿Qué ha sucedido? ¿Porqué sucedió? ¿Cómo ha podido suceder?⁶⁸⁷ De lo que se trataba era de comprender, es decir, soportar la carga que la historia de Chile ha puesto sobre nuestros hombros. Comprender, para que nunca más vuelva a ocurrir en Chile lo que en definitiva ocurrió.

Impulsados por esta necesidad vital necesariamente nos enfrentamos a la cuestión de la culpa, es decir, de la responsabilidad de los chilenos en el quiebre democrático y en los años de violación sistemática de los derechos humanos⁶⁸⁸. Algo dijimos sobre el punto en el capítulo segundo de este libro.

Pero, la necesidad de esta reflexión recrudesció a propósito de la detención de Augusto Pinochet en Londres. Como se sabe, el 24 de marzo de 1999, la Casa de los Lores estableció que Augusto Pinochet, ex Presidente de la República de Chile y actual Senador Vitalicio, podía ser extraditado por delitos de tortura y conspiración para torturar ocurridos entre 1988 y 1990. Esto es lo que acaba de resolver el juez Ronald Bartle, en Bow Sreet en Londres.

Sin embargo, la opinión pública mundial y nacional sabe que lo que se está juzgando es otra cosa. De lo que se acusa a Augusto Pinochet es de haber instaurado y dirigido un régimen que sistemáticamente violó los derechos humanos. Esto lo reconocen sus partidarios que hablan de “venganza política”, e incluso su defensor Clive Nicholls quien expresó que “España no aceptaba políticamente el régimen de Pinochet y el derrocamiento de su predecesor, Salvador Allende”. Lo reconocen también quienes día a día hacen sentir su voz en Londres o presentan ya 46 querrelas criminales en Santiago de Chile.

Héctor Salazar, en el marco de la Mesa de Diálogo convocada por el Ministro de Defensa Nacional, a mediados de 1999, lo ha dicho con claridad. Se trata de “miles de desaparecimientos y ejecuciones sumarias de personas; aplicación de la tortura como método sistemático de interrogatorio a detenidos; privación de libertad de cientos de miles de personas; exilio de otros tantos miles de compatriotas;

⁶⁸⁷ Arendt, Hannah; Los orígenes del totalitarismo, Tomo III, Totalitarismo, Alianza Editorial, Madrid, pp. 458.

⁶⁸⁸ Artículo publicado parcialmente en el Diario Metropolitano, el domingo 17 de noviembre de 1999.

exclusión y persecución laboral; y denegación del ejercicio de garantías fundamentales como el derecho de asociación, a la libertad de expresión, y el derecho a la información, ...”.⁶⁸⁹

Elizabeth Lira, en el mismo y esclarecedor diálogo lo ha dicho sin abstracciones ni cifras. Michelle Peña Herreros “fue detenida el 20 de junio de 1975, era militante del Partido Socialista y se encontraba en su octavo mes de embarazo. De acuerdo a la Comisión de Verdad y Reconciliación habría sido vista hasta el mes de julio de 1975 en La Torre de Villa Grimaldi. ‘Desde esa fecha no se ha sabido nada de ella. La Comisión está convencida que su desaparición fue obra de agentes del Estado, quienes violaron sus derechos humanos’ ¿Quiénes la detuvieron? ¿Quiénes la torturaron? ¿Habrá nacido su hijo o hija? Si nació ¿dónde está? Si murió con su madre ¿cómo murió? ¿Quiénes supieron y callaron? ¿Puede calificarse la desaparición de una mujer en estado avanzado de gravidez como ‘un exceso’? ¿Pueden sus familiares resignarse a ignorar las respuestas a estas preguntas tan esenciales?”.⁶⁹⁰

Como dijimos, ante estos hechos las preguntas surgen inmediatamente. ¿Qué ocurrió? ¿Cómo pudo ocurrir? ¿Porqué ocurrió? Nos encontramos ante una dolorosa verdad que se resiste a ser enterrada en el pasado por decisiones de corte burocráticas. En Chile, republicano y democrático como pocas naciones en el mundo, como decíamos hasta 1973, parece que “todo fue posible” y “todo fue permitido” entre 1973 y 1989.

Otros pueblos, particularmente europeos, se han hecho las mismas preguntas en un contexto aún más violento e inhumano. Es el caso de Hannah Arendt. Esta filósofa judía americana, que contempló los horrores del totalitarismo nazi y criticó tempranamente su homólogo soviético, llegó en un primer momento a la creencia en un mal radical. Esos regímenes totalitarios, por antonomasia a través de los campos de concentración, habían demostrado que los seres humanos éramos capaces de cometer crímenes que no se pueden castigar ni perdonar. La ira no podía vengar, ni el amor podía tolerar, ni la amistad perdonar el mal radical que hacía que las víctimas sobre las cuales despiadada y mortalmente caía la violencia no pertenecían en absoluto al mundo de los seres humanos. Ese mal radical los hacía superfluos, carentes de toda dignidad y personalidad política, legal, moral y psicológica. Se les reducía a muertos vivientes y luego se les hacía desaparecer de la faz de la Tierra sin dejar señas ni recuerdos.

⁶⁸⁹ Publicado en el Diario La Nación.

⁶⁹⁰ Publicado en el Diario La Nación.

Esta constatación llevó a Hannah Arendt a pensar el tema toda su vida. De este modo concurrió al juicio contra el criminal nazi Adolf Eichmann a principio de los sesenta. Allí percibió algo espeluznante. Adolf Eichmann, finalmente condenado a la horca, finalmente, era un hombre normal. Un psiquiatra había constatado que “sus rasgos psicológicos, su actitud hacia su esposa, hijos, padre y madre, hermanos, hermanas y amigos, demostraban que era no sólo normal sino ejemplar”.⁶⁹¹ Sin embargo, la clave de la cuestión para Hannah Arendt fue que ese hombre era incapaz de distinguir entre el bien y el mal. No pensaba y sólo recibía órdenes que las cumplía e imitaba los comportamientos que la masa desarrollaba. De la radicalidad del mal, Hannah Arendt paso a la banalidad del mal, es decir, a su superficialidad. Para matar y torturar bastaba con no pensar, no conversar con este otro “yo” la propia conciencia ni aceptar por un segundo que el otro que teníamos al frente era un ser humano dotado de dignidad y derechos inviolables. Si los demás lo hacen, si lo ordena la autoridad, pues procedamos a matar, torturar o deportar al otro sin culpa alguna. Ello pues la culpa surge recién cuando tenemos conciencia que hemos hecho injustamente mal a un ser que se debía respetar, cuando no amar.

Karl Jaspers, filósofo existencialista y maestro de Hannah Arendt, se mostró extrañado por las conclusiones de su discípula. A él también le atormentaba la cuestión del mal en el mundo. Casado con una judía debió soportar el desprecio de su amigo Martín Heidegger. Bajo el régimen nacionalsocialista fue privado de todo derecho ciudadano, de toda cátedra y estuvo a punto de ser deportado a un campo de concentración días antes de la liberación aliada.

Para Jaspers había que preguntarse quién era responsable de los crímenes contra la paz, la humanidad y de guerra. Para él lo decisivo era que todo hombre y mujer es libre y que por límite que sean las circunstancias que viva podrá siempre decir lo que se atribuye a Martín Lutero en Worms: “Aquí me planto. No puedo hacer otra cosa”. Todo depende de cada persona, de su conciencia y de su propia dignidad.⁶⁹²

Ciertamente que en los jefes nazis había *una culpa criminal* por acciones demostrables que objetiva y gravemente habían infringido leyes inequívocas. De esta culpa se responde ante los tribunales, nacionales o internacionales. Jaspers apoyó, no sin dolor y vergüenza de alemán entre alemanes, el Juicio de Nuremberg (aunque en 1962 le hizo duras críticas).

⁶⁹¹ Arendt, Hannah; Eichmann en Jerusalén. Planeta, Madrid, España, 1999, pp. 102.

⁶⁹² Ver: Jaspers, Karl; El problema de la culpa; Paidós, Barcelona, España, pp. 26.

Pero Jaspers advertía que estos crímenes habían necesitado de la complicidad activa o pasiva de buena parte de la ciudadanía. Surgía entonces la *culpa política* “que nace de las acciones de los estadistas y de la ciudadanía de un Estado, por medio de las cuales tengo yo que sufrir las consecuencias de ese Estado, a cuya autoridad estoy sujeto y a través de cuyo orden determino mi existencia (...) (...). Cada persona es corresponsable de cómo sea gobernada”.⁶⁹³

La culpa moral surge de toda acción y omisión que viola normas penales o morales. Ante nuestra conciencia y ante los que nos quieren y están interesados en nuestra alma debemos siempre someternos al examen moral.

Por último, Jaspers nos invita a asumir una culpa metafísica. Partiendo de la idea de solidaridad humana considera que cada cual es responsable “por todos los crímenes e injusticias que se cometen en nuestra presencia o conocimiento. Cuando no hago lo que puedo hacer para evitarlo, soy cómplice”. (...) (...) Cuando nuestros amigos fueron deportados, no salimos a la calle, no hemos gritado hasta que nos mataran. Preferimos seguir viviendo con el débil aunque correcto argumento de que nuestra muerte no hubiera servido de nada. Que vivimos es nuestra culpa”⁶⁹⁴. Por esta culpa respondemos (totalmente desnudos) ante Dios.

Dejemos a Karl Jaspers y a su amada discípula Hannah Arendt en eterno diálogo acerca de la culpa alemana, para volver a Londres y a Santiago de Chile.

Pensemos, a la luz de estos filósofos de este siglo de horror, acerca de la culpa chilena.

Partamos con la más delimitada de todas: la culpa criminal. Ella afecta a todos a quienes fueron autores, cómplices e encubridores de las violaciones a los derechos humanos cometidos en Chile. Hasta 1978 se encuentran muchos de ellos amparados por una Ley de amnistía, autootorgada, cuya legitimidad es tan baja que ya la jurisprudencia, en los hechos, la elude. Amnistía que ya no cumplió su objetivo: no hay amnesia en Chile. Por el contrario, cada vez son más los que mantienen insomne recuerdo de lo hecho y de lo dejado hacer.

La culpa política es más amplia, casi ilimitada. Por el crimen responde el criminal. Por los hechos que se cometieron a través de una política sistemática de violación a los derechos humanos respondemos casi

⁶⁹³ *Ibidem*, pp. 53.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, pp. 54.

todos los ciudadanos vivos en 1973, en 1983 y 1989. Para violar los derechos humanos se dictaron leyes, se crearon organismos estatales y se destinaron recursos de todos los chilenos. La prensa calló. Los tribunales de justicia se taparon los ojos. Todo el poder judicial y contralor, celosos guardianes del derecho de propiedad, nada dijeron del derecho a la vida durante décadas. De ello responden las autoridades políticas de la época. Hay ciertamente responsabilidades institucionales que incluyen a las Fuerzas Armadas. Desde Londres y por vía epistolar Augusto Pinochet ha reconocido su responsabilidad política en lo que él llama “excesos”, cosa poco destacada por la elite política nacional. La derecha política ha guardado silencio hasta ahora.

Sin embargo, no sólo responden políticamente los partidarios del régimen militar. Los militares han hecho ver la importancia del contexto histórico para entender el Golpe de Estado. De hecho fueron una de las últimas instituciones en involucrarse en el desquiciamiento democrático. Recordemos que Carlos Prats fue Comandante en Jefe del Ejército hasta mediados de agosto de 1973. Cuando los representantes de las Fuerzas Armadas en la mesa de diálogo han planteado que son otros los principales responsables políticos del quiebre democrático han dicho la verdad. Aunque duela reconocerlo.

Por eso responden también políticamente los demócratas. Por sus errores y vacilaciones, cuando no complicidades, ante la dictadura que se avecinaba. No se trata de una culpa moral. Muchos se opusieron en su fuero interno a la caída de la democracia y al avenimiento del régimen militar. Se trata de asumir una responsabilidad política por no hacer todo lo que estaba en nuestras manos por evitar la dictadura militar y/o acortarla.

La culpa moral surge del autoexamen personal. Actualmente los autores, cómplices y encubridores de las violaciones a los derechos humanos actúan como si no tuviesen culpa moral alguna. Al contrario la niegan, proclaman que no tienen nada de que arrepentirse y sostienen que los otros son los culpables. Pero más allá de ellos son culpables moralmente todos los que encubrieron cómodamente lo que ocurría, se adormecieron éticamente y se dejaron seducir mediante ventajas personales, cuanto si obedecieron por miedo. Allí están los que participaban en desfiles y asambleas de celebración del régimen militar. Los que so pretexto de salvar la patria del “cáncer marxista” guardaron silencio, cuando no aprobaron. Los que se autoengañaron pensando que esto sería corto y rápido, como una operación quirúrgica.

Finalmente, de la culpa metafísica respondemos todos. Según la tradición judeo-cristiana somos guardianes de nuestros hermanos, próximos y lejanos. Por ellos respondemos. Incluso deben responder esos cientos de miles de jóvenes que proclaman hoy que no les interesa la política: ni la actual ni la pasada. Que afirman que la culpa es de sus padres y que ellos son radicalmente inocentes. Que repiten lo que han visto en la televisión o escuchado. Que en septiembre de 1973 “derrotamos el marxismo” o que “el fascismo pulverizó el gobierno popular una fría mañana de septiembre”. Algunos de ellos con encomiable sentido común repiten “lo hecho, hecho está”. Ya nada podemos hacer. Vivamos el presente. Mueran los políticos y sus discursos del pasado. En ellos no se cree, pues aquí, en este Chile de fines de los noventa que los viejos nos legaron “cada cual se rasca con sus propias uñas”.

Se trata de culpas muy diversas ciertamente. Hay que saber distinguir las o sino caemos en que todos somos moral o penalmente culpables. Lo que no es cierto. Sin embargo, Jaspers nos diría en 1999 que de la culpa política se salvan pocos y de la metafísica nadie.

Es demasiado fácil echarle la culpa al de al lado. Un ex dirigente socialista decía que mientras él fuese culpable del Golpe de Estado muchos podrían dormir tranquilos. Llevamos más de tres mil años con “chivos expiatorios” o “cabezas de turco”. Que toda la culpa de Israel recaiga en un carnero y expulsémoslo al desierto.

Si Pinochet es juzgado en Londres, Madrid o Santiago de Chile importa sólo en nuestro orgullo nacional y en los avatares de la política inmediata. Pero la cuestión de fondo es que si cada chileno no es capaz de asumir su propia culpa en todo el horror de estos últimos treinta años, no podremos vivir en paz.

De niños se nos enseñó que los pueblos que no recuerdan sus errores están condenados a repetirlos. Si olvidamos llegará el día en que se cometerán las mismas atrocidades. Por eso es grave la virulencia con la que se sigue defendiendo lo indefendible y se recurre a una mañosa interpretación histórica para justificar lo injustificable. Lo que las víctimas, como Michelle Peña Herreros, tuvieron que sufrir no debe suceder nunca más, en ninguna parte. Lo que los chilenos estuvimos dispuestos a soportar no debe jamás ser vuelto a tolerar. Por ello todos respondemos. Nadie es absolutamente inocente. Las actuales y las futuras generaciones responden. Si no fuese así Chile no sería una nación, ni su tierra una patria para todos.

Y de ahí surge la necesidad de pedir perdón.

La necesidad de pedir perdón

Para la filósofa Hannah Arendt la facultad de perdonar “sirve para deshacer los actos del pasado, cuyos “pecados cuelgan” como la espada de Damocles sobre cada nueva generación (...)“Sin ser perdonados, liberados de las consecuencias de lo que hemos hecho, nuestra capacidad para actuar quedaría, por decirlo así, confinada a un solo acto del que nunca podríamos recobrarnos; seríamos para siempre las víctimas de sus consecuencias, semejantes al aprendiz de brujo que carecía de la fórmula mágica para romper el hechizo”.⁶⁹⁵

Con el perdón el que faltó al bien se libera de estar encadenado eternamente a su pasado y el ofendido destruye el resentimiento que le hace daño. Perdonar es despojarse del dolor y del papel de víctima.

Pero en el cristianismo, tampoco en el judaísmo, el perdón es fácil ni la absolución rápida.

Pedir perdón supone arrepentimiento, voluntad de reparar el mal causado, acercarse a la parte agraviada, que el creyente se vuelva avergonzado hacia Dios y también el proclamar que no se volverá a actuar de esa manera e, incluso, estar dispuesto a la expiación o al castigo. Solo la víctima, el ofendido o la sociedad tienen el poder de absolvernos del castigo, por cierto, nosotros mismos.

Como ha recordado Jaime Castillo, en la Mesa de Diálogo si no se reconoce lo que sucedió, nunca podrá haber perdón. Si no hay arrepentimiento sincero el perdón se desvanece y el victimario quedará aprisionado para siempre en las redes del remordimiento, porque la propia conciencia es implacable y entre más se huye de ella, más se acerca ella a nosotros mordiéndonos.

El arrepentimiento, que es un largo proceso, significa regresar al seno del bien rechazando el mal efectuado. El arrepentimiento completo sólo se logra cuando confrontado a la misma situación y teniendo el mismo poder, el arrepentido elige no volver a repetir su crimen, su falta, su pecado.

Por lo anterior el perdón no es olvido. Por el contrario, nunca olvidar es tal vez la lección más clara que nos ha enseñado el holocausto judío y todos los horrores del siglo más violento en la historia de la humanidad, ya que si olvidamos llegará el día en que se cometerán las mismas atrocidades. Lo que las víctimas tuvieron que soportar no debe suceder nunca más, en ninguna parte.

⁶⁹⁵ Arndt, Hannah; *La condición humana*, Paidós, Barcelona, España, 1993, pp. 257.

¿ Qué decir a este respecto hoy en día, en nuestro país? ¿Qué reflexionar en este crucial momento que vive Chile en los albores del Segundo centenario de la Independencia Nacional?

Simplemente que no hemos sabido pedir perdón y que nuestra voluntad democrática de mantener la promesa de resolver pacíficamente nuestras diferencias, en tiempos de crisis que es cuando se ve el verdadero grado de adhesión democrática de un pueblo, está todavía por verse.

Como dijimos, las Fuerzas Armadas no han pedido perdón por violaciones sistemáticas a los derechos humanos que, tras el Informe Rettig, son inocultables. Seguir alegando que ellas no sabían lo que ocurría, que perdieron los antecedentes o que simplemente se trató de excesos y no de políticas sistemáticas resulta, como lo dijo con valentía Guillermo Blanco en el marco de la Mesa de Diálogo, inverosímil.

Y al no mostrar arrepentimiento las Fuerzas Armadas comprometen su generosidad y grandeza ante la historia y dejan abierta la posibilidad a nuevas tragedias. Algunos lo han dicho con soberbia: “Si volviese ha ocurrir lo que aconteció, volvería a actuar de nuevo de la misma manera”. Es decir, no me arrepiento de nada.

La Derecha chilena, salvo excepciones que hacen abrigar alguna esperanza, cree mayoritariamente hasta el día de hoy que el once de septiembre es motivo de celebración y de fiesta.

Siempre el vencedor en su soberbia debe preguntarse ¿ y si hubiesen sido nosotros los militarmente derrotados? .

Las idas y vueltas, los cursos y recursos de la vida de los pueblos son infinitos. Europa predicó en el siglo XIX el racismo para justificar el imperialismo en las colonias. A mediados del siglo XX el racismo antisemita le reventó en medio del continente, generando el nacionalsocialismo y una guerra que no dejó piedra sobre piedra en el continente que creía expresar por excelencia, la civilización occidental.

El socialismo chileno y sus vertientes del Mapu y la Izquierda Cristiana, han hecho, debe reconocerse, un doloroso proceso de renovación y de autocrítica frente a su retórica y acción extremistas del pasado. Pero ciertamente lo que proclamaron e hicieron entre 1966 y 1973 fue muy grave para la convivencia democrática. El Partido Comunista nada ha dicho acerca del papel desquiciador que significó para la democracia el marxismo-leninismo. Debemos sí reconocer que el enorme dolor sufrido por los miembros de la Unidad Popular compensa en alguna forma esta falta. Exigir a las víctimas de una “guerra sucia” que

pidan perdón o que lo otorguen unilateralmente es victimizarlas aún más. Cosa que no haremos. Pero en su ausencia se hace aún más difícil alcanzar la reconciliación nacional

Con tristeza debemos confesar que, salvo un párrafo entre los acuerdos del IV Congreso celebrado en 1991 y que fue motivo de estrecha votación, hasta el día de hoy la Democracia Cristiana no ha pedido perdón ni siquiera a los nuestros.

Cuando Renán Fuentealba, ex-presidente del PDC entre 1972 y 1973, estaba exiliado, algunos importantes demócratacristianos recorrían Europa justificando el Golpe de Estado. El homenaje a Renán está pendiente. El aún vive. El nos ha perdonado. Pero la grandeza de Renán Fuentealba – o la de Bernardo Leighton que nunca habló de un atentado sino que de un incidente cuando se refería al intento de asesinato que sufrió junto con Anita Fresno - no nos exime a nosotros de avergonzarnos ante él de nuestra falta. Hubo demócratacristianos que murieron luchando contra el régimen militar y los hubo que lo apoyaron decididamente en su inicio. Dolorosa verdad que hay que saber enfrentar de una vez por todas en forma comunitaria, no individual ni fraccionalmente.

Creemos que la Democracia Cristiana crecería si hiciese un acto público de sincero perdón por los errores que cometió. No tanto los anteriores a la mañana del 11 de septiembre – creemos demostrar en los dos primeros capítulos de este libro que en lo fundamental la Democracia Cristiana hizo enormes esfuerzos por salvar la democracia bajo las conducciones de Benjamín Prado, Narciso Irureta, Renán Fuentealba y del propio Patricio Aylwin - sino que más bien por nuestras dolorosas vacilaciones posteriores a ese día.

Cuando se sabía que se estaban sistemáticamente violando los derechos humanos, nosotros, salvo honrosas excepciones encabezadas por Bernardo Leighton, seguimos hablando por demasiado tiempo de la “independencia crítica” frente a un régimen militar que acababa con la república. Jaime Castillo V. cerró esta etapa con su histórico documento “Una Patria para Todos” de 1977.

Cuando el tenor de la autocracia era clarísimo, nosotros seguíamos especulando que la dictadura sería breve y que la vocación constitucional de las Fuerzas Armadas era indubitable. En realidad se trató de una tiranía en su origen y ejercicio. Ello pues, a diferencia de la chilena, la dictadura era una magistratura republicana extraordinaria concedida por seis meses por parte del Senado romano. No hay dictaduras buenas, ni cortas ni largas, ni duras ni blandas.

Caro pagamos el error que junto con los de los otros actores contribuyó a una tragedia.

Sí, es cierto, se nos puede acusar de ser demasiado duro con el partido en que militamos. La mayoría de los movimientos que integraban la Unidad Popular jugaron un papel extremo en el que no faltaron la violencia física y la agresión verbal sistemática. Lo anterior, más el contexto de la Guerra Fría y la acción de la ultra derecha, hacían casi imposible el papel moderador del centro político. Sin embargo, extremar el argumento del contexto histórico puede llevar a un círculo vicioso en que cada actor le hecha la culpa al otro de los propios errores ¿No es esto lo que están haciendo los militares hoy en día?. ¿No debiera haber una cierta superioridad entre los demócratas y republicanos, cuanto más cuando se declaran de inspiración cristiana, a la hora de reconocer, incluso unilateralmente, las fallas y los errores propios? ¿No termina la apelación al contexto destruyendo la más elemental responsabilidad política y moral?

Nuestro papel antes y después del Golpe de Estado es una herida abierta en el seno de la Democracia Cristiana que debe cerrarse curándola.

Hoy día se trata que todos asumamos el público arrepentimiento de lo que hicimos y de lo que dejamos de hacer en el mes de la Patria de 1973. De ello somos todos los demócratas cristianos responsables. Viejos y jóvenes. Así lo exige una concepción comunitaria de la vida y de las instituciones.

La profunda reforma que ha iniciado la Democracia Cristiana pasa también por saldar estas viejas heridas del pasado.

Pedir perdón al país, sobre todo a las víctimas del régimen militar, entre ellas, padres, hermanos, amigos y camaradas nuestros. Esta es la grandeza que creemos nos reclama la hora actual.

En consecuencia creemos que este libro se justifica en la medida que ayuda a reflexionar acerca de las verdaderas responsabilidades en torno a las causas del quiebre de la democracia, de las violaciones a los derechos humanos y de los actuales problemas que vive nuestra redemocratización.

Esperamos que en ello coincida el lector.

BIBLIOGRAFIA

- Agüero, Felipe. Autonomía de las Fuerzas Armadas en el autoritarismo y la democracia en Chile. En: Varas, Augusto (Coordinador). La autonomía militar en América Latina. Ediciones Nuestra Sociedad. Caracas, 1998.
- Almond, Gabriel y otros. Diez textos básicos de ciencia política. Ariel. Barcelona, 1992.
- Altamirano, Carlos. Diálectica de una derrota. Siglo XXI. Buenos Aires, 1977.
- Andrade, Carlos. Reforma de la Constitución Política de la República de 1980. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1991.
- Angell, Alan. Sindicatos y trabajadores en el Chile de los años 80. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores).
- El difícil camino hacia la democracia en Chile. 1982–1990. FLACSO. Santiago de Chile, 1993.
- Arriagada, Genaro. De la vía chilena a la vía insurreccional. Editorial del Pacífico. Santiago de Chile, 1974.
- Arriagada, Genaro. El sistema político chileno. Una exploración de futuro. En: Colección Estudios Cieplán N° 15. Santiago de Chile, 1984.
- Arriagada, Genaro. La política militar de Pinochet. Editorial Aconcagua. Santiago de Chile, 1985.
- Arriagada, Genaro. Negociación política y movilización social: La crítica de las protestas. Materiales para Discusión N° 162. CED. Santiago de Chile, 1987.
- Arriagada, Genaro. Los empresarios y la concertación social. En: Prealc-OIT. Política Económica y Actores Sociales. Santiago de Chile, 1988.
- Astrosa, Renato. La justicia militar en la futura democracia. Materiales para Discusión N° 215. CED. Santiago de Chile, 1988.
- Aylwin, Patricio. Consideraciones al proyecto de ley sobre modificaciones a las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y Carabineros. En: Fuerzas Armadas y Sociedad. Volumen VIII, N° 1. FLACSO. Santiago de Chile, 1993.
- Barros, Enrique. El Nuevo orden de partidos. En: Estudios Públicos N° 38. CEP. Santiago de Chile, 1990.

- Bartolini, Stefano. Metodología de la investigación política. En: Pasquino, Gianfranco y otros. Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1988.
- Bathia, Sabina y Bertz, Hans-Georg. La democracia y sus descontentos. En: Desarrollo N° 22. Madrid, 1993.
- Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando. Las transformaciones de lo político desde una perspectiva Europea. En: Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando. Las transformaciones de lo político. Alianza Universidad. Madrid, 1992.
- Bitar, Sergio. Transición, socialismo y democracia: La experiencia chilena. Siglo XXI. México, 1979.
- Bogdanor, Vernon. Enciclopedia de las instituciones políticas. Alianza Editorial. Madrid, 1991.
- Boletín Mensual del Banco Central de Chile N° 783. Santiago de Chile, 1993.
- Borón, Atilio. La Evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: El caso de Chile. Estudio ELACP N° 24. Santiago de Chile, 1971.
- Büchi, Hernán y otros. La transformación económica de Chile. Ediciones de la Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago de Chile, 1992.
- Bulnes, Cristián. Relaciones y conflictos entre los órganos del poder estatal. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1967.
- Cámara de Diputados. Consideraciones sobre el cambio de régimen político chileno. En: Revista de Ciencia Política. Volumen XIV, N° 1-2, 1992. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1992.
- Campero, Guillermo y Valenzuela, José. El movimiento sindical chileno en el régimen militar. Ediciones Ilet. Santiago de Chile, 1984.
- Campero, Guillermo y Cortázar, René. Actores sociales y la transición a la democracia en Chile. En: Colección Estudios Cieplán N° 25. Santiago de Chile, 1988.
- Campero, Guillermo. Los empresarios chilenos en el régimen militar y el post-plebiscito. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores). 1993.
- Cavallo, Ascanio. Los hombres de la transición. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1992
- Cea, José Luis. El marco jurídico-político del plebiscito de 1988. En: Revista de Ciencia Política. Volumen IX-X, N° 21. Año 1987-1988. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1988.

- Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. Barómetro Cerc. Santiago de Chile, diciembre de 1992.
- Centro de Estudios Públicos. Documento de Trabajo N° 192. Santiago de Chile, marzo de 1993.
- Centro de Estudios Públicos. Documento de Trabajo N° 196. Santiago de Chile, mayo de 1993.
- Corporación Tiempo 2.000. Escenarios Electorales. Santiago de Chile, 1993.
- Cortázar, René. La no transición a la democracia en Chile y el plebiscito de 1988 en Chile. En: Colección Estudios Cieplán N° 22. Santiago de Chile, 1987.
- Crespo, Ismael. La problemática transicional y el desafío de la consolidación. (Argentina, Uruguay y Chile). En: Revista de Estudios Políticos N° 74. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Cruz Coke, Ricardo. Historia electoral de Chile: 1925-1973. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1984.
- Cumplido, Francisco. El aparato estatal según el derecho constitucional chileno. Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15. CEREN. Santiago de Chile, 1972.
- Cumplido, Francisco. Análisis del presidencialismo en Chile. En: Godoy, Oscar (Editor). Cambio de régimen político. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1992.
- Chaparro, Patricio. Los actores sociales y políticos y el quiebre del sistema político democrático chileno. En: Estudios Sociales N° 25. CPU. Santiago de Chile, 1980.
- Dahl, Robert. Análisis político moderno. Endeba. Buenos Aires, 1985.
- Dahl, Robert. La Poliarquía. Tecnos. Madrid, 1990.
- Dahl, Robert. La democracia y sus críticos. Paidós. Buenos Aires, 1992
- Deutsch, Karl. Política y gobierno. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- Diamond, Larry. Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia. En: Estudios Públicos. N° 49. CEP. Santiago de Chile, 1993.
- Dooner, Patricio. La prensa de derecha en Chile. 1970-1973. ICHEH. Santiago de Chile, 1984.
- Dooner, Patricio. Crónica de una democracia cansada. ICHEH. Santiago de Chile, 1985.
- Dooner, Patricio. La prensa izquierda en Chile. 1970-1973. ICHEH. 1988.
- Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores). El difícil camino hacia la democracia en Chile. 1982-1990. FLACSO. Santiago de Chile, 1993.

- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.
- Duverger, Maurice. Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En: Almond, Gabriel. 1992.
- Easton, David. Esquema para el análisis político. Amorrortu. Buenos Aires, 1969.
- Fernández, Mario. Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un gobierno para Chile. En: Cuadernos de Clach N° 43. Montevideo, 1987.
- Fernández, Mario. El Primer Ministro en el sistema presidencial. Universidad de Heilderberg, Alemania. 1989. *Paper* no publicado.
- Fernández, Mario. El proyecto de ley electoral chileno de agosto de 1988. En: Estudios Sociales N° 59. CPU. Santiago de Chile, 1989.
- Flaño, Nicolás. El Neoliberalismo en Chile y sus resultados. En: Sunkel, Osvaldo y otros. Neoliberalismo y políticas económicas alternativas. CORDES. Quito, 1989.
- Flisfich, Angel y otros. El futuro democrático de Chile. Cuatro visiones políticas. CED. Santiago de Chile, 1985.
- Flisfich, Angel. Consenso democrático en el Chile autoritario. En: Lechner, Norbert. Cultura Política y Democratización. FLACSO. Buenos Aires, 1987.
- Flisfich, Angel. Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales. En: Godoy, Oscar (Editor). Cambio de Régimen Político. Ediciones de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1992.
- Fontaine, Juan Andrés. Transición política y económica en Chile. 1970-1990. En: Estudios Públicos N° 50. CEP. Santiago de Chile, 1993.
- Franklin, Marx. Realineación y desalineación. En: Bogdanor, Vernon, 1991.
- Friedmann, Reinhard y Micco, Sergio. Reforma municipal y elecciones comunales en Chile. CED. Santiago de Chile, 1992. *Paper* no publicado.
- Fruthing, Hugo y Weiser, Myriam. La violencia contra el Estado en Chile. Cuadernos del CED N° 17. CED. Santiago de Chile, 1992.
- Garcés, Joan. Revolución, Congreso y Constitución. Quimantú. Santiago de Chile, 1972.
- Garcés, Joan. Vía insurreccional y vía política: dos tácticas. En: Revista de la UTE Nos 13-14. Santiago de Chile, 1973.

- Garcés, Joan. El Estado y los problemas tácticos en el gobierno de Allende. Siglo XXI. Buenos Aires, 1974.
- Garcés, Joan. Allende y la experiencia chilena. Ediciones Bat. Santiago de Chile, 1990.
- Garretón, Manuel Antonio. El proceso político chileno. FLACSO. Santiago de Chile, 1983.
- Garretón, Manuel Antonio (Editor). Chile 1973-1980. FLACSO. Santiago de Chile, 1983.
- Gazmuri, Cristián. Algunos antecedentes acerca de la gestación de la crisis chilena de 1970-1973. En: Opciones N° 9. CERC. Santiago de Chile, 1986.
- Gil, Federico (Editor). Chile 1970-1973. Lecciones de una experiencia. Tecnos. Madrid, 1977.
- Godoy, Oscar (Editor). Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Ediciones de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1990.
- Godoy, Oscar (Editor). Cambio de régimen político. Ediciones de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1992.
- Góngora, Mario. Ensayo histórico sobre la evolución del concepto de Estado en Chile. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1988.
- Grayson, George. La Democracia Cristiana en Chile. Editorial Francisco de Aguirre. Buenos Aires, 1968.
- Guenov, Nikolai. La transición a la democracia en Europa oriental. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 128. Barcelona, 1991.
- Hirschman, Albert. De la economía a la política y más allá. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Hirschman, Albert. Interés privado y acción pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- Horowitz, Donald. *Presidents versus parliaments*. En: Linz, Juan y Otros. *President Versus Parliaments*. Journal of Democracy. Volumen 1 N° 4. Washington D.C., 1990.
- Huneeus, Carlos. Los partidos políticos y la transición a la democracia hoy. En: Estudios Públicos N° 15. CEP. Santiago de Chile, 1984.
- Huneeus, Carlos. La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile. En: Revista Ciencia Política. Volumen VII N° 1. Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1985.
- Huneeus, Carlos. La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España. Siglo XXI-Cis. Madrid, 1985.

- Huneus, Carlos. Los chilenos y la política. CERC-ICHEH. Santiago de Chile, 1987.
- Huneus, Carlos. El sistema de partidos políticos en Chile: Cambio y continuidad. En: Opciones N° 13. CERC. Santiago de Chile, 1988.
- Huneus, Carlos. La derrota del general Pinochet. El plebiscito del 5 de octubre de 1988 en Chile. En: Opciones N° 15. CERC. Santiago de Chile, 1989.
- Huntington, Samuel. Condiciones para una democracia estable. En: Estudios Públicos N° 22. CEP. Santiago de Chile, 1985.
- Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio. Paidós. Buenos Aires, 1972.
- Jobet, Julio. El Partido Socialista en Chile. Ediciones Prensa Latinoamericana. Santiago de Chile, 1971.
- Lagos, Marta. Cultura política y transición a la democracia en Chile. CERC. Santiago de Chile, julio 1993.
- Larraín, Felipe. Los desafíos económicos del desarrollo democrático. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván (Editores). 1993.
- Larraín, Hernán. Gobernabilidad en Chile luego del régimen militar. Materiales para Discusión N° 186. CED. Santiago de Chile, 1987.
- Larraín, Hernán. El parlamentarismo como desafío para Chile. En: Godoy, Oscar (Editor). 1992.
- Larraín, Jorge. Orientaciones y actividades de la Confederación Democrática de Partidos. En: Cuadernos de la Realidad Nacional N° 16. CEREN. Santiago de Chile, 1973.
- Lechner, Norbert (Editor). Cultura política y democratización. FLACSO. Buenos Aires, 1987.
- Lijphart, Arend. Las democracias contemporáneas. Ariel. Barcelona, 1987.
- Lijphart, Arend. Democratización y modelos alternativos de democracia. En: Opciones N° 14. CERC. Santiago de Chile, 1988.
- Lijphart, Arend. La democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1989.
- Lijphart, Arend. Presidencialismo y democracia de mayoría. En: Godoy, Oscar (Editor), 1990.
- Linz, Juan. Del autoritarismo a la democracia. En: Estudios Públicos N° 23. CEP. Santiago de Chile, 1986.
- Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Alianza Universidad. Madrid, 1987.

- Linz, Juan. Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo. En: Estudios Públicos N° 36. CEP. Santiago de Chile, 1989.
- Linz, Juan. Presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia? En: Godoy, Oscar (Editor). 1990.
- Linz, Juan y Otros. *President Versus Parliaments*. En: Journal of Democracy. Volumen 1 N° 4. Washinton D.C., 1990.
- Lipset, Seymour Martin. El hombre político. Tecnos-Rei. Tercera edición. Buenos Aires, 1998.
- Lipset, Seymour Martin. Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política. En: Almond, G. 1992.
- Lynn, Terry, Karl. Y Schmitter Phillippe. Modos de transición a la democracia en América Latina, Europa del sur y Europa oriental. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 128. Barcelona, 1991.
- Maira, Luis. Notas sobre la transición chilena. En: Revista de Estudios Políticos N° 74. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Maluenda, Benjamín. La promoción popular. En: Política y Espíritu N° 392. Santiago de Chile, 1992.
- Manheinn, Jarol y Rich, Richard. Análisis político empírico. Metodología de Investigación en Ciencia Política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1988.
- Martínez, Javier y Tironi, Eugenio. Las clases sociales en Chile. Ediciones Sur. Santiago de Chile, 1985.
- Méndez, Roberto y Otros. ¿Por qué ganó el N°? En: Estudios Públicos N° 33. CEP. Santiago de Chile, 1989.
- Miranda, María Teresa. Magnitud de las circunscripciones electorales y fraccionamiento de los sistemas de partidos. En: Revista de Ciencia Política. Volumen V, N° 2. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1983.
- Morlino, Leonardo. Cómo cambian los regímenes políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.
- Morlino, Leonardo. Las democracias. En: Pasquino y otros. Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1988.
- Morlino, Leonardo. La consolidación democrática. Definición. Modelos. Hipótesis. En: Síntesis N° 13. Madrid, 1991.

- Morlino, Leonardo. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. En: Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando 1992.
- Moulian, Tomás. Estabilidad democrática en Chile: Una mirada histórica. En: Walker, Ignacio. Democracia en Chile: Doce conferencias. Ediciones Cieplán. Santiago de Chile, 1986.
- Muñoz, Oscar. Hacia una nueva racionalidad en la acción del Estado en América Latina. En: Colección Estudios Cieplán N° 36. Santiago de Chile, 1992.
- Muñoz, Oscar. Hacia el Estado regulador. Ediciones Cieplán. Santiago de Chile, 1993.
- Nino, Carlos y otros. El Presidencialismo puesto a prueba. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.
- Nogueira, Humberto. Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. En: Estudios Sociales N° 34. CPU. Santiago de Chile, 1982.
- Nohlen, Dieter. Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.
- Nohlen, Dieter. El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial referencia al caso chileno. En: Estudios Públicos N° 18. Santiago de Chile, 1985.
- Nohlen, Dieter. Más democracias en América Latina. En: Estudios Sociales N° 59. CPU. Santiago de Chile, 1989.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (Editores). Presidencialismo vs. parlamentarismo. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1991.
- O'Donnell, Guillermo. Modernización y autoritarismo. Paidós. Buenos Aires, 1972.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe. Transiciones desde gobiernos autoritarios. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Paidós. Buenos Aires, 1988.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillippe, y Whitehead, Laurence. Transiciones desde gobiernos autoritarios. Perspectivas comparadas. Paidós. Buenos Aires, 1988.
- Opazo, Cristián. Frei, Allende y la mano de la CIA. Informes del Senado Norteamericano. Ediciones del Ornitorrinco. Santiago de Chile, sin fecha.
- Ortega Frei, Eugenio. Historia de una alianza. El Partido Socialista de Chile y el Partido Demócrata Cristiano. 1973-1988. CED-CESOC. Santiago de Chile, 1992.
- Ortega. Riquelme, Eugenio. Transición y estabilidad política. En: Flisfisch, Angel y otros. 1985.

- Oviedo, Carlos (Editor). Documentos del Episcopado de Chile. 1970-1973. Ediciones Mundo. Santiago de Chile, 1974.
- Patillo, Guillermo. El caso militar de Chile en los años 80. En: Patillo, Guillermo y otros. ¿Cuál debe ser el gasto militar en el Chile de los 90? Edición CED-Atena. Santiago de Chile, 1991.
- Pasquino, Giafranco y otros. Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1988.
- Politzer, Patricia. Altamirano. Grupo Editorial Zeta. Buenos Aires, 1989.
- Prats, Carlos. Memorias de un soldado. Editorial Pehuén. Santiago de Chile, 1985.
- PREALC-OIT. Actores sociales y política económica. Santiago de Chile, 1988.
- Przeworki, Adam. Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En: O'Donnell, G., Schmitter, P. Y Whitehead, L. 1988.
- Ramos, Sergio. Chile: ¿una economía en transición? Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1972.
- Rouquieu, Alain. El Estado militar en América Latina. Siglo XXI. México, 1984.
- Rouquieu, Alain. ¿Cómo renacen las democracias? Emece. Buenos Aires, 1985.
- Santamaría, Julián (Compilador). Transición a la democracia en Europa del sur y América Latina. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1981.
- Sapaj, Reinaldo. Tareas pendientes con el mundo del trabajo. Ediciones Copygraph. Santiago de Chile, 1993.
- Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza Universidad. Madrid, 1980.
- Sartori, Giovanni. La política. Lógica y método en las ciencias sociales. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Sartori, Giovanni. Notas para una teoría de la democracia. En: Opciones N° 11. CERC. Santiago de Chile, 1987.
- Sartori, Giovanni. La teoría democrática revisada. Alianza Universidad. Madrid, 1988. Dos tomos.
- Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2ª edición ampliada. Alianza Universidad. Madrid, 1992.
- Schamis, Héctor. Economía política conservadora en América Latina y Europa occidental: Los orígenes políticos de la privatización. En: Muñoz, Oscar. 1993.

- Share, Donald y Mainwaring, Scott. Transiciones vía transiciones: La democratización en Brasil y España. En: Revista de Estudios Políticos N° 49. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986.
- Silva Solar, Julio. Programa de la Unidad Popular. En: Gil, Federico. 1977.
- Stepan, Alfred. Caminos hacia la redemocratización. Consideraciones teóricas y análisis comparativo. En: O'Donnell, G. Schmitter, P. y Whitehead, L. 1988.
- Stepan, Alfred. Repensando a los militares en política. Cono Sur. Un análisis comparado. Planeta. Buenos Aires, 1988.
- Stepan, Alfred, y Linz, Juan. Relaciones civiles militares en las recientes transiciones a la democracia del cono sur de América Latina. En: Síntesis N° 11. Madrid, 1990.
- Subercaseaux, Julio. La derecha democrática en Chile. ICHEH. Sin fecha. *Paper* no publicado.
- Sunkel, Osvaldo y otros. Neoliberalismo y políticas económicas alternativas. CORDES. Quito, 1989.
- Tomic, Radomiro. Testimonios. Editorial Emisión. Santiago de Chile, 1988.
- Torres, Juan Carlos. América Latina. El gobierno de las democracias difíciles. En: Revista de Estudios Políticos N° 74. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Valenzuela, Arturo. Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. En: Estudios Públicos N° 18. CEP. Santiago de Chile, 1985.
- Valenzuela, Arturo. El quiebre de la democracia en Chile. FLACSO. Santiago de Chile, 1989.
- Valenzuela, Arturo. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. En: Godoy, Oscar. (Editor). 1990.
- Valenzuela, Arturo. Los militares en el poder. En: Drake, Paul y Jaksic, Iván. (Editores). 1993.
- Valenzuela, Arturo y Siavelis, Peter. Ley electoral y estabilidad democrática. En: Estudios Públicos N°43. CEP. Santiago de Chile, 1991.
- Valenzuela, Arturo y Valenzuela, Samuel. Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno. En: Garretón, Manuel Antonio (Editor). 1983.
- Valenzuela, Samuel. Democratización vía reforma. Ediciones Ides. Buenos Aires, 1985.
- Varas, Augusto (Coordinador). La autonomía militar en América Latina. Ediciones Nueva Sociedad. Caracas, 1988.
- Vial, Gonzalo. Decadencia, consensos y unidad nacional en 1973. En: Dimensión histórica de Chile N°1. Santiago de Chile, 1984.

- Viera Gallo, José Antonio. El segundo camino al socialismo. Aspectos constitucionales. Cuadernos de la Realidad Nacional N° 15. CEREN. Santiago de Chile, 1972.
- Walker, Ignacio y otros. Democracia en Chile: Doce conferencias. Ediciones Cieplán. Santiago de Chile, 1986.
- Walker, Ignacio. Socialismo y democracia. Ediciones Cieplán-Hachette. Santiago de Chile, 1990.
- Weatherford, Stephen. *Measuring political legitimacy*. En: *American Political Science Review*. Volumen 86, N° 1. Washington D.C., 1992.
- Weber, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.