

**UN BALANCE DE LA
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE:
Aspectos Institucionales**

Gonzalo Martner*

COLECCIÓN IDEAS

AÑO 8 N° 74
Abril 2007

* Economista Universidad de Paris. Académico Universidad de Santiago. Director de Programa Fundación Chile 21

Un Balance de la Transición Democrática en Chile: Aspectos Institucionales

Gonzalo D. Martner

Antes de abordar las transformaciones a las que desde nuestro punto de vista el país podría encaminarse, es necesario realizar algunas interpretaciones sucintas de los hechos históricos recientes más relevantes para establecer un punto de partida para la reflexión en la materia. Estos hechos son todavía materia de fuerte controversia en el país, en sus élites y también entre sus ciudadanos comunes y corrientes, en un contexto en el que la historiografía nacional es todavía más del tenor de la polémica que del análisis desapasionado, incluso en sus buenas expresiones. Esto es seguramente inevitable por la profundidad y cercanía histórica de los traumas vividos por la sociedad chilena¹. Acaso sea el bicentenario la ocasión para visitar desde nuevas perspectivas estos episodios².

Por nuestra parte, nos parece en todo caso necesario observar que los acontecimientos de 1973-1989 no fueron un epifenómeno sin raíces, al punto que no parece aventurado conjeturar que los orígenes del autoritarismo civil y militar desplegado sin límites en los años finales del siglo XX en Chile se sitúan propiamente en los albores de la República. Ya la crisis fundacional de 1830 inclinó a favor de un esquema conservador-autoritario, en manos de Joaquín Prieto y Diego Portales, la pugna con quienes eran más amigables con los esbozos de soberanía popular que acompañó la emancipación de las ciudades y pueblos, encarnados a la sazón por el general Ramón Freire, derrotado en la batalla de Lircay el 17 de abril de 1830³. A pesar de la laboriosa construcción democrática y antioligárquica posterior a los años 1920, que tuvo éxitos importantes en lograr una cierta continuidad institucional y procesos de inclusión social progresiva, así como la nacionalización del cobre y la reforma agraria, la estabilidad democrática y la doctrina constitucionalista y profesional presente en el mundo militar en el siglo XX también fue desplazada de modo implacable en la crisis de inicios de los años 1970. Se consagró

¹ Como el innovador trabajo de Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea de Chile*, Lom Editorial, Santiago, 1999, 2002. De corte historiográfico clásico, destacan por su calidad los textos de Simon Collier y William F. Sater, *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge University Press, 1996, y Alan Angell, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Editorial Andrés Bello 1993, y el trabajo de síntesis de Armando de Ramón, *Breve Historia De Chile: Desde la Invasión Incaica Hasta Nuestros Días (1500-2000)*, Editorial Biblos, Santiago, 2001.

² Un buen aporte en la materia es el volumen que recoge múltiples contribuciones editado por la Comisión Bicentenario: Sonia Montecinos (compiladora), *Revisitando Chile. Indentidades, mitos e historias*, Cuadernos Bicentenario, Santiago, 2005.

³ Ver al respecto Simon Collier, *La Construcción de una República 1830-1865. Política e Ideas*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005, y sobre todo el texto de Gabriel Salazar, *Construcción de Estado en Chile. Democracia de los "pueblos", militarismo ciudadano, golpismo oligárquico*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2006, aunque su tesis de la ausencia de todo momento constituyente basado en la soberanía popular en la historia republicana no considera la complejidad del funcionamiento institucional y la efectiva presencia en su seno de elementos de voz ciudadana. La tesis de las constituciones y las leyes como trajes de plomo llamados a hundir inevitablemente los procesos de transformación social en ausencia de paroxismo revolucionario, es en este caso, como en tantos otros, discutible, lo que no quita mérito a este sugerente trabajo historiográfico.

este hecho con el asesinato por el militarismo de extrema derecha del Comandante en Jefe del Ejército René Schneider en 1970 y del ex comandante Carlos Prats en 1974.

El golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 resolvió de modo arrasador a favor de las oligarquías históricamente dominantes la crisis social y política que se había gestado en el país desde la década de 1960 y que había puesto en cuestión su dominio tradicional, en el contexto de guerra fría y de política internacional de bloques que situaba a Chile en el área de dominio de Estados Unidos de Norteamérica. De manera notoria, esta potencia no se privó de reivindicarlo, desarrollando una intervención activa que concluyó en el término violento de la democracia en Chile⁴, mientras la otra superpotencia, la URSS, observó con cierta indiferencia una experiencia que, como la allendista, desafiaba sus cánones de ortodoxia.

Se instaló así en Chile un proyecto de refundación de largo alcance, basado en la fuerza que la dictadura militar logró consolidar en base a su éxito fulminante en destruir sin contemplaciones todo contrapeso político y social significativo. La radicalidad de ese proyecto refundacional distinguió hasta cierto punto a los mandos de las Fuerzas Armadas chilenas de los militares brasileños, argentinos y uruguayos. Se produjo en este caso la conjunción del pleno dominio de la fuerza con un proyecto inspirado en visiones políticamente neoconservadoras y económicamente neoliberales, con su traducción criolla conducente a mantener un sistema político autoritario de tipo franquista, a atomizar a la sociedad y simultáneamente a provocar una reducción del rol del Estado en los planos económico y social para buscar el máximo de “autorregulación” a través del mercado y socavar las bases de los proyectos colectivos de cambio social. Este es el proyecto histórico refundacional que se prolongó por 17 años y que dejó importantes secuelas⁵.

La jerarquía militar de la época aceptó rápidamente la oferta de un grupo de economistas neoliberales radicales y que les ofreció un diseño racional y sistemático para afianzar su poder y desarticular establemente al movimiento social, a las izquierdas y a los partidos políticos con raigambre democrática⁶.

En efecto, la expansión de las ideas neoliberales se consolida en Chile con los primeros acuerdos entre la Universidad Católica y la Universidad de Chicago, que permite formar a toda una generación de economistas que 15 años después se hicieron del poder total en materia de conducción económica por un período prolongado, salvo breves episodios, y con escaso contrapeso (en este caso de corrientes militares “estatistas”). Y hay que agregar el rol de un grupo integrista (el “gremialismo”) que proveyó asesoría y conducción política a este proceso, incluyendo la justificación sistemática del horror de las violaciones a los derechos humanos, bajo la tesis de que Chile, y en general los países de bajo desarrollo, no estaba preparado para una democracia en forma y que debía ser “protegido” de la soberanía popular y de quienes la promovieran. Algunos, como Carlos Cáceres, corresponsal de la Sociedad Mont Pélerin inspirada por Von Hayek y más tarde Ministro del Interior, propusieron en la discusión sobre la

⁴ Esto quedó de manifiesto con el Informe Church de 1975 del senado norteamericano y con los archivos de la administración norteamericana recientemente desclasificados.

⁵ Una primera versión de esta sección se encuentra en Gonzalo D. Martner, “Avancées et chantiers futurs de la Concertación”, en *Salvador Allende: un monde possible*, Editions Syllepse, Paris, 2004.

⁶ Ver el documentado trabajo de Carlos Hunneus, *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2000.

Constitución del 1980 simplemente no aceptar el sufragio universal en el diseño institucional más permanente que se proponía consagrar la dictadura del general Pinochet.

Esta no llegó a ese punto e hizo aprobar, considerando necesaria la legitimidad provista por el sufragio universal, aunque sin las garantías propias de un pronunciamiento propiamente democrático, una Constitución de recambio a la tradicionalmente vigente, en este caso desde el año 1925. En Chile se refundaron completamente las instituciones para introducir procedimientos con apariencia de legitimidad democrática, pero que en la práctica anularan el principio de mayoría y por tanto la expresión auténtica de la voluntad popular, generando en las propias instituciones mecanismos para prolongar en el tiempo el predominio del autoritarismo político y del liberalismo económico.

Y entre tanto, durante la dictadura militar de 1973-1989, según los informes de la *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* y de la *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación*, se produjeron 1.983 muertes violentas en manos de agentes del Estado y otras 1.102 personas fueron objeto de detención, asesinato y posterior desaparición de sus cuerpos por los organismos de represión. Otras 1.500 denuncias no pudieron ser aclaradas, las que se agregan a los 3.085 crímenes mencionados. Decenas de miles de chilenos fueron apresados y sufrieron torturas (de acuerdo a la *Comisión Valech*) y muchos más sufrieron exilio.

Si para algunos estos crímenes fueron “un costo a lo mejor lamentable pero necesario” para instaurar un modelo neoliberal de mercado, para otros ese argumento no tiene cabida frente al hecho que son muchos los ejemplos de reformas de mercado realizadas en democracia e incluso muchos los ejemplos de “reestablecimiento del orden” frente a crisis políticas en el marco del derecho, considerando que los propios hechos de la guerra tienen su regulación en el derecho humanitario, el que excluye expresamente la tortura y el asesinato de prisioneros practicado en Chile de manera generalizada.

Siguiendo a Norberto Bobbio, precisemos que “aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como estado de derecho cuanto como estado mínimo, se puede dar un estado de derecho que no sea mínimo (por ejemplo el estado social contemporáneo) y también se puede concebir un estado mínimo que no sea un estado de derecho”⁷. Este último fue el caso de la experiencia autoritaria de 1973-1989, que consagró tanto un Estado mínimo como la arbitrariedad coercitiva del Estado. Ambas dimensiones, la autoritario-coercitiva en lo político y la del Estado mínimo en lo económico-social, habían de ser revertidas en el proceso de recuperación de la democracia en Chile.

La transición democrática

La reanimación de la oposición sólo adquirió consistencia a inicios de los años 1980, luego de la destrucción sucesiva de los partidos de izquierda más importantes y de los sindicatos después de 1973, los que pudieron reconstituirse sólo poco a poco en medio de grandes dificultades. El punto de quiebre que permitió abrir un proceso de lento retroceso del proyecto autoritario-neoliberal fue la irrupción en 1983 de las protestas populares estimuladas por la grave crisis económica de 1982-83, que si bien se extendió a amplios segmentos de la sociedad, tuvo como actor convocante al movimiento

⁷ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

sindical, con el apoyo de las fuerzas políticas del arco democrático, y de una multiplicidad de organizaciones territoriales: ollas comunes, organizaciones vecinales, grupos juveniles, organizaciones de derechos humanos, es decir una vasta gama de entidades que se constituyeron en dictadura desde la sociedad. Luego el mundo político-partidario, reconstituido progresivamente, fue ocupando la escena, especialmente en la coyuntura decisiva del plebiscito de 1988 que combinó una masiva y organizada movilización colectiva con un cauce político de transición pactada.

La derrota política del régimen de dictadura

En su constitución refundacional, plebiscitada sin garantías en el año 1980, originalmente estaba previsto que Pinochet se mantendría en el poder por 16 años más, hasta 1996. Para buscar mayor legitimidad y ante la dificultad prevista de defender frente a la opinión interna y externa un período de gobierno de tan larga duración, debió introducir en la versión definitiva de las normas transitorias de la mencionada Constitución un nuevo plebiscito a los ocho años de vigencia de la nueva Constitución, en 1988. El régimen pensó que podría sortearlo, como en 1980, sin mayor oposición. Pero ya la situación había cambiado sustancialmente en el país y el nuevo plebiscito se constituyó en un callejón sin salida para Pinochet y su régimen, en el que fueron derrotados electoralmente sin lograr, aunque lo intentaron, revertir la situación creada. Se desencadenó así un proceso de larga transición política a la democracia, siguiendo la senda abierta hacía poco por el pueblo uruguayo en un episodio semejante.

Junto a la reanimación del movimiento social opositor, las organizaciones políticas democráticas lograron rearticularse y dirigir una lucha exitosa en la arena electoral generada por el plebiscito, sobre la base de la alianza entre el centro representado por la Democracia Cristiana y una parte y luego el conjunto del socialismo. Esta familia política terminó por tomar nota en todas sus vertientes que la izquierda chilena nunca fue ni sería fuerte en el terreno de la acción insurreccional y que su historia se confundía, más bien, con los avances democráticos que impulsó con frecuencia con éxito en la sociedad chilena en el contexto de las instituciones y mediante alianzas sociales y políticas variadas, desde el primer paquete de reformas sociales de septiembre de 1924 hasta el triunfo de Salvador Allende en 1973, pasando por el Frente Popular de 1939.

Una parte de la izquierda socialista (un sector del PS y el MIR, formado a partir de una escisión del PS de 1965), influida por la revolución cubana y la convocatoria guevarista a un cambio igualitario radical, postuló en la década de 1960, contrariamente a su desarrollo de las décadas de 1940 y 1950, que iba a ser posible en Chile algún tipo de derrota militar de las Fuerzas Armadas, consideradas meros instrumentos de las clases económicamente dominantes, mediante procesos de lucha insurreccional (que por lo demás no llevó a la práctica sino puntualmente y de manera marginal). Un error de apreciación respecto de la naturaleza de los procesos políticos chilenos (suficientemente complejos como para no poder ser alterados sustancialmente por meras conspiraciones y golpes de fuerza, incluso en dictadura), en el que el Partido Comunista, el tercero entonces en importancia en Occidente después del de Italia y el de Francia, cayó también tardía y extemporáneamente al optar a principios de los años 1980 por la lucha armada. Esto contribuyó a que se aislara de los procesos de salida política y de movilización de masas de la situación de dictadura efectivamente en curso y se fracturara el eje tradicional socialista-comunista vigente desde 1958.

Emergió así la *Concertación de Partidos por la Democracia* con la fuerte legitimidad que le otorgó haber organizado con éxito la derrota político-electoral de la dictadura y generado una amplia movilización social antiautoritaria. Esta amplia coalición de centroizquierda logró rápidamente una proyección de largo plazo como fuerza de gobierno, posición que ha obtenido el apoyo de los ciudadanos de manera ininterrumpida desde 1990. Este es un hecho sin precedentes en la historia política nacional: ningún gobierno se sucedió a sí mismo en el período de vigencia de la Constitución de 1925, con la excepción de la etapa de los gobiernos radicales (aunque cada uno de los tres gobiernos de ese signo tuvo su propia coalición y sello político-programático).

Desde el momento en que reemergió una democracia incompleta pero respetuosa de las libertades civiles y políticas, se produjo una disminución de la energía participativa que fue decisiva en el desgaste y posterior derrota de la dictadura. Se aplicó aquí el segundo principio de la termodinámica, el de entropía como expresión de la degradación de la energía. Y en este plano se volvió a una “normalidad” con un rol menos protagónico del movimiento social frente a las instituciones del Estado y de la economía, en un contexto de progresiva transformación de las estructuras tradicionales de empleo que desfavorecía la acción social colectiva y de una disminución estructural del rol de regulación social del Estado. Estos resultados fueron efectivamente logrados por el proyecto refundacional neoliberal, aunque en el contexto de cambios globales de mismo signo propios del capitalismo postfordista. De este proceso resultó una nostalgia y una idealización épica del pasado que pesa hasta hoy en la subjetividad de los movimientos sociales chilenos.

Por su parte, la estrategia de derrotar a la dictadura militar mediante una combinación de desobediencia civil, expresada en las protestas populares, y de desborde de su propio marco institucional a partir de la coyuntura del plebiscito, suponía para sus autores en el ámbito político avanzar en el establecimiento de responsabilidades en materia de violaciones de los derechos humanos y realizar reformas progresivas pero rápidas de una Constitución que no resistía rasero democrático alguno.

La larga búsqueda de la justicia

Para algunos, como el entonces Presidente Patricio Aylwin, lograr grados de justicia debía hacerse “en la medida de lo posible” de acuerdo al difícil contexto inicial de su gobierno, el primero elegido por el pueblo desde 1970 pero con el ex dictador de Comandante en Jefe del Ejército, protegido por la trama constitucional y legal que había creado y por la amenaza del uso de la fuerza, amenaza que el ya ex dictador pero aún férreo controlador del ejército concretó en dos oportunidades, en las que se insubordinó temporalmente en el primer gobierno democrático. Para una minoría inicial y, más de una década después, para la mayor parte del país, y especialmente para las nuevas generaciones, debía hacerse justicia “en la medida de lo necesario”.

Se fue extendiendo la convicción que había que evitar que los efectos de la empresa de destrucción y exterminio permanecieran como una fractura indeleble y paralizante en el país. La afirmación según la cual frente al mal absoluto no cabe el silencio ni la inhibición, sino el deber de justicia, se fue abriendo camino. Se consolidó la aceptación colectiva del enfoque según el cual el precio a pagar para que no volviera a repetirse el

crimen y el horror organizado y promovido desde el Estado era que las muertes, desapariciones y tormentos causados debían encontrar en actos de justicia un elemento reparador y a la vez preventivo hacia el futuro. Esto suponía conocer la verdad completa, hacer la justicia requerida y ofrecer también las reparaciones simbólicas y materiales que pudieran mitigar el daño sufrido para construir hacia el futuro un país civilizado y respetuoso de los derechos de las personas, lo que pudo concretarse de manera significativa durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos.

Uno de los lugares comunes que algunos sostuvieron en el debate político de la transición es aquel según el cual “no hay que mirar al pasado sino hacia el futuro” y con esa justificación mantener la impunidad respecto a los crímenes cometidos. No obstante, no lograron obviar el que no se puede proyectar de manera apropiada el presente hacia el futuro si se carece de interpretaciones veraces, aunque sean siempre plurales, sobre su pasado. Un pasado ignorado o mal asumido colectivamente, especialmente cuando se trata de episodios históricos traumáticos y dolorosos, tiene efectos paralizantes cuando prolonga desconfianzas profundas en la sociedad y no permite establecer bases éticas comunes para la vida colectiva. El presente siempre está marcado por el pasado. Más aún, una inadecuada relación con el pasado, y en especial su negación, pueden envenenar sistemáticamente el presente. Desde Freud sabemos que el bienestar individual es mayor mientras menos permanezcan en la subjetividad elementos de la experiencia no procesados y no expresados de algún modo a través de la palabra, especialmente si son traumáticos, sin lo cual perdura el “retorno patológico de lo reprimido” y el sufrimiento humano que conlleva.

El bienestar colectivo, a su vez, es al menos proporcional al grado de paz existente en la convivencia social. Su contrario, la violencia, se alimenta entre otras múltiples cosas de la ausencia de ley, es decir de normas de conducta a las que todos deban atenerse y cuya cautela ha de practicarse con altos grados de imparcialidad, particularmente en la penalización de su infracción. Ello supone desde luego desterrar toda forma de “justicia con mano propia” y supone también la existencia de órganos independientes encargados de juzgar el incumplimiento de la ley y sancionar el agravio inferido. Que ello sea un ideal difícil de alcanzar, y que la historia esté plagada de violencias en que impera la ley del más fuerte, no es sino un argumento adicional para proponerse sistemáticamente hacer avanzar normas civilizatorias que regulen las conductas individuales y colectivas.

Cuando se ejerce violencia extrema desde el Estado y no se sanciona a sus autores, precisamente porque disponen de la capacidad coercitiva estatal, o la hacen extensiva a la norma en nombre de no volver sobre el pasado, se consagra la idea de que el Estado y sus órganos son injustos e ilegítimos y por tanto no tiene sentido practicar la ciudadanía o, peor aún, que es válido ejercer violencia en tanto no se sanciona a aquel que tuvo el monopolio de su uso y lo utilizó persistentemente violando los derechos elementales de los seres humanos.

Los avances de la humanidad han apuntado justamente a establecer universalmente el carácter imprescriptible e inamnistiable de los delitos que atentan contra la dignidad humana. Esta norma civilizatoria no es un mero moralismo: está destinada a evitar que el pasado enturbie irremediablemente el presente e impida construir el futuro con los grados de confianza en la vida colectiva que siempre son necesarios para abordar el desarrollo de una sociedad. La esfera colectiva debe sancionar los actos violentos aunque hayan sido personalmente perdonados por los afectados, los que podrán

superarlos personalmente con mayores posibilidades si las responsabilidades quedan socialmente establecidas.

Esta mirada sobre el pasado reciente, que a la postre fue ganando decisivamente terreno, procuró no sólo el ejercicio de la justicia frente a las heridas individuales y colectivas infligidas por el régimen militar, sino también dejar consagradas en la sociedad chilena las bases para que nunca más hechos de esta naturaleza volviesen a ocurrir, lo que se ha venido desarrollando con considerable éxito⁸.

Los crímenes cometidos por la dictadura de 1978 hasta 1989 han sido investigados por la justicia, y muchos de sus autores terminaron cumpliendo penas de prisión. La responsabilidad por los crímenes cometidos entre 1973 y 1978, período cubierto por la ley de amnistía autodictada para asegurar la impunidad de quienes violaron los derechos humanos, está comenzando a ser establecida por la justicia. La actual jurisprudencia de la Corte Suprema reinterpreta la ley de Amnistía considerándola no aplicable para el caso de los detenidos desaparecidos bajo la figura penal del secuestro permanente. Diversos jueces de primera instancia señalan además que, según la modificación de la Constitución de 1989, es necesario considerar como legislación interna los acuerdos internacionales firmados por Chile y en particular los acuerdos de Ginebra de 1944 y 1946 en lo relativo a los derechos y deberes de la guerra, por lo que no cabe aplicar la mencionada Ley de Amnistía por tratarse de casos de crímenes contra la humanidad inamnistiables e imprescriptibles,

Como consecuencia de lo anterior, no solamente el jefe de la policía política del régimen militar ejecutor de la represión hasta 1978 está condenado y cumpliendo prisión efectiva, sino los diversos responsables de los crímenes están siendo juzgados, incluyendo a Augusto Pinochet, que también está siendo perseguido por corrupción y evasión de impuestos. Se trata, entre otros, de cerca de 30 antiguos generales. Esto es un hecho poco frecuente en países en los que una dictadura que violó los derechos humanos no fue derrocada militarmente, sino reemplazada mediante una transición pactada.

El enfoque de fundamentar la convivencia colectiva en el respeto a la vida humana llevó, asimismo, a la abolición de la pena de muerte en 2002 por el parlamento, aunque no fuera una medida que contara necesariamente con la aprobación mayoritaria de la opinión pública, lo que agrega mérito a la acción del gobierno del Presidente Lagos en la materia.

Los cambios a la Constitución de 1980

Respecto a la transición institucional, unas primeras reformas básicas se negociaron en 1989 entre un régimen militar que aspiraba a mantener su modelo constitucional de democracia tutelada, así como la impunidad de sus crímenes, y las fuerzas de oposición que apostaron a una ruptura pactada no insurreccional para evitar una prolongada confrontación violenta de resultado incierto. En esa ocasión, unas 54 modificaciones a la Constitución fueron plebiscitadas en un clima no confrontacional y aprobadas por una masiva mayoría. De paso recordemos que la oferta del régimen militar de terminar en

⁸ O en todo caso poco tiene que ver con la supuesta “compulsión al olvido” que existiría de acuerdo a Tomás Moulián. Ver su *Chile Actual: Anatomía de un Mito*, Tercera Edición, LOM Ediciones, Santiago, 2002.

1998 con los senadores no elegidos (designados y vitalicios) previstos en la constitución de 1980 al cabo de un período de ejercicio, fue rechazado por la entonces oposición, que aspiraba a su término mucho antes, con el resultado de que se prolongaron hasta...marzo de 2006. Esto se explica por los altos quórum de reforma constitucional que permanecieron y la negativa de la derecha a terminar con ellos, negativa que solo modificó ante la perspectiva de que dos ex Presidentes incorporados al Senado terminarían con su capacidad de veto en la legislatura 2006-2010. Entre los errores cometidos por la oposición de entonces estuvo el haber aceptado la eliminación de la facultad del Ejecutivo de disolver la Cámara de Diputados y llamar a nuevas elecciones, así como el aumento de quórum de las leyes orgánicas, a cambio, entre otras materias, de la eliminación de la discriminación ideológica en el sistema político y de flexibilizar el sistema de reformas constitucionales que originalmente la hacía inmodificable.

Entre 1990 y 2004 el Congreso Nacional aprobó una decena de otras reformas en diversas áreas, incluida la que democratizó la administración municipal y creó las regiones como entidades autónomas de derecho público⁹. Pero fue en agosto de 2005 que el Congreso Pleno aprobó el conjunto más amplio de reformas a la Constitución de 1980, sumando más de medio centenar. Esta ya no lleva a partir de esa fecha la firma del dictador que le había dado origen.

Se reformó radicalmente los estados de excepción (en todo caso nunca aplicados desde 1990), se terminó con los mecanismos de autonomía militar respecto a la autoridad civil, empezando por la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y director de Carabineros. El Presidente de la República podrá llamarlos a retiro mediante decreto fundado e informando previamente al Senado. Se terminó con la función de “garante institucional” que se le otorgaba a las Fuerzas Armadas. El Consejo de Seguridad Nacional cambió su composición y redujo sus atribuciones, las que no eran otras que las del *golpe de Estado permanente*, ya caídas con anterioridad en desuso por su evidente contradicción con la lógica democrática de supremacía de las autoridades emanadas de la soberanía popular. Será por delante solo un órgano asesor del Presidente¹⁰.

Se terminó con los diez senadores designados y un vitalicio (Frei Ruiz Tagle, en su condición de ex Presidente) y se estableció que el Senado estaría compuesto desde 2006 por 38 miembros (en vez de 48). Además, se redujo el período presidencial de 6 a 4 años, sin reelección, en una decisión que permitió hacer simultánea la elección de Presidente y parlamento y así aumentar la gobernabilidad de la democracia chilena mediante el incremento de la probabilidad de que el Presidente disponga de mayoría parlamentaria, pero que al mismo tiempo hizo demasiado breve el período de gobierno. Se otorgó rango constitucional a las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, las que podrán constituirse a petición de, a lo menos, dos quintos de los diputados en ejercicio. Los ministros, funcionarios de la administración y personal de empresas del Estado, o donde éste tenga participación mayoritaria, estarán obligados a comparecer y proporcionar antecedentes y a concurrir personalmente a las sesiones especiales a que sean convocados por la Cámara de Diputados o el Senado. El Tribunal

⁹ Detalles en este último aspecto se encuentran en Gonzalo D. Martner, *Modernización y descentralización del Estado en la transición*, LOM Ediciones, Santiago, 1993.

¹⁰ Integrado por los presidentes del Senado, de la Cámara, de la Corte Suprema, los comandantes en jefe, el director de Carabineros y el Contralor General de la República.

Constitucional dejará de tener una composición originada en órganos no emanados de la soberanía popular y estará integrado por diez miembros, de los cuales tres serán elegidos por el Presidente, cuatro por el Congreso y tres por la Corte Suprema.

En otros ámbitos igualmente importantes, las reformas ampliaron derechos ciudadanos al facilitarse la adquisición de nacionalidad para los hijos de chilenos nacidos en el exterior, corrigiendo una injusticia que afectaba a emigrantes y exiliados, consagrarse el principio de probidad de la función pública y la publicidad de sus actos, corregirse el recurso de protección ambiental y establecerse que el Estado promoverá la solidaridad territorial, lo que refuerza la creación de nuevas bases para una política regional equitativa. La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas, así como la modificación de sus límites y fijación de capitales será ahora, asimismo, materia de ley.

La aprobación de todas estas materias fue un avance sustancial para terminar de reestablecer en Chile una democracia política elemental y un Estado de derecho propiamente tal. Pero es poco probable que constituya un cierre de la controversia constitucional ni le otorgue legitimidad suficiente a un instrumento que debiera ser respetado y valorado por todos, lo que no es el caso de la actual Constitución.

En particular, su sello sigue siendo conservador en una cuestión esencial (y no podría ser de otro modo, dada la composición ilegítima del Senado en favor de los defensores del antiguo régimen, hasta marzo de 2006): el enunciado de los derechos que la Constitución debe cautelar. No se modifica la orientación económicamente liberal de los derechos fundamentales descritos en el artículo 19, ni se enuncia de acuerdo a la doctrina contemporánea los derechos civiles y políticos, de exigencia inmediata por los ciudadanos, ni los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, de exigibilidad progresiva. No es de extrañar que la definición del Estado chileno como un Estado Democrático y Social de Derecho fuera rechazada, como lo fueron la iniciativa popular de ley y la creación del defensor ciudadano.

El aspecto contingentemente más controversial supuestamente se resolvió esquivando el conflicto al trasladar el sistema binominal de representación parlamentaria desde la Constitución a la ley orgánica electoral, pero... subiendo para el caso el quórum como si fuera constitucional. Se requerirá para terminar con este sistema de 23 de los 38 votos del senado, es decir tres quintos, en vez de los ya ilegítimos 22 votos, es decir cuatro séptimos, establecidos para las leyes orgánicas constitucionales desde 1989, y no de 20 votos (para la Cámara de Diputados los requisitos son proporcionalmente los mismos). En cualquier democracia en forma, estos temas se resuelven con la mitad más uno de los parlamentarios en ejercicio, como quórum más exigente (siendo el menos exigente el de la mayoría simple de los presentes en sala). Por lo demás, como se señaló, no otra cosa señalaba la Constitución de 1980 original: en la negociación de 1989 se aceptó -consagrando un retroceso de consecuencias históricas desde el punto de vista de los principios democráticos y de la viabilidad de evitar la colegislación sistemática con la minoría parlamentaria- subir el quórum de aprobación a 4/7 de cada cámara en el caso de las leyes orgánicas.

La ineficacia del principio de mayoría que ha prevalecido, y que seguirá prevaleciendo para estas leyes orgánicas constitucionales, contribuye al distanciamiento de los ciudadanos respecto del sistema político y no permite a la oposición cumplir su rol. Este

no consiste en no dejar a la mayoría llevar a la práctica sus proyectos, sino en procurar, ofreciendo sus propias alternativas, dejar de ser minoría en los eventos electorales periódicos a través de la búsqueda de la adhesión ciudadana a esas alternativas. Cuando una oposición renuncia a su función y mantiene un poder de veto al margen de la soberanía popular, se deteriora el sistema democrático. En una democracia propiamente tal los electores votan por quienes le presentan un liderazgo y una orientación (traducida en programas más o menos detallados o realistas) para juzgar luego su realización y optar por su continuidad o cambio, haciendo efectiva o no la alternancia en el poder.

No obstante, la democracia reestablecida en sus rasgos básicos ha cosechado éxitos importantes: la convivencia entre los chilenos ha mejorado sustancialmente, las libertades y los derechos civiles y políticos se respetan y, cuando ello no ocurre, la libertad de expresión permite denunciarlo con razonable eficacia. Los tribunales de justicia poco a poco se han transformado en garantes de los derechos de las personas y han avanzado crucialmente en materia de verdad y justicia en las violaciones a estos derechos cometidos en 1973-1989. Más aún, la democracia chilena *post 1990*, con lentitud a veces exasperante, se ha ido reformando a sí misma y hoy alcanza estándares institucionales aceptables, aunque necesariamente perfectibles. La excepción principal la constituyen el sistema electoral y la poca profundidad de la descentralización regional y local del Estado, y por tanto de las capacidades de participación ciudadana, así como la ausencia de consagración de un Estado social de derecho y de acción suficiente contra las discriminaciones. En materia de aspectos institucionales de la democracia, por tanto, sabemos relativamente bien de qué estamos hablando, de donde venimos y hacia donde debemos ir.

Una mejor democracia

En Chile permanece el debate sobre la pertinencia del sistema electoral binominal y sobre el sistema de alto quorum para aprobar leyes orgánicas, mecanismos ambos que tienden a distorsionar, en ocasiones en extremo, la soberanía popular. Y más ampliamente está en juego la vasta temática tantas veces debatida de la participación ciudadana en democracia. Esto nos remite a una reflexión sobre la calidad de la democracia y la naturaleza de la representación.

El sentido de la representación

Gobernar democráticamente es proveer un ordenamiento sistemático y sujeto a reglas de los intereses plurales existentes en la sociedad, incluyendo la de la alternancia en el poder, y avanzar hacia objetivos colectivos legítimos, en consonancia con la soberanía popular y con el respeto del Estado de derecho, al ritmo que estos factores determinan. Gobernar es también el arbitraje entre presente y futuro, que supone en ocasiones convocar a los ciudadanos a sacrificios hoy para un mayor bienestar mañana. Difícilmente quien construye su opción política sobre la base del halago inmediato de la opinión podrá luego poner a quienes ha buscado representar en la perspectiva larga de la construcción de mayores grados de bienestar colectivo. Y fracasa, pues el bienestar de las naciones requiere construcciones en base a esfuerzos sistemáticos.

Cuando la sociedad es especialmente fragmentada y socialmente polarizada como la chilena, se requiere además autoridad y mucho sentido de la articulación de intereses diversos. Se puede discurrir mucho sobre modelos, pero finalmente los países que

logran éxito en materia de prosperidad y trato justo e igualitario a sus ciudadanos son los que son capaces de tener continuidad de sus políticas en el tiempo, e instituciones capaces de realizarlas, incluso en los momentos difíciles en los cuales se producen circunstancias de desconexión temporal con el sentimiento mayoritario. Desde la responsabilidad de gobernar no se concuerda siempre con el interés inmediato de unos y otros. Justamente esa es la virtud de la democracia representativa: es en determinados momentos -a la hora de la renovación periódica de las autoridades y no todo el tiempo o bien por tal o cual tema específico- que los ciudadanos hacen su balance. Los gobiernos volubles ante la opinión nunca avanzan mucho, porque esta es con frecuencia también voluble.

Las sociedades necesitan ser representadas para tener una mínima coherencia y las instituciones públicas que emanan de ella puedan actuar, disminuyendo así tanto la dispersión como la ineficacia que terminan deslegitimando a la democracia. Para algunos, la democracia exige minimizar la representación e instaurar algo así como un régimen de la opinión pública. Pero este no es un buen sustituto de los procedimientos deliberativos, pues la democracia no es un régimen de consulta, sino un sistema que combina diversos criterios: la participación de los ciudadanos, la transparencia y calidad de las decisiones y el ejercicio de las responsabilidades. Puede haber más participación efectiva a través de un debate público abierto y sustancial que con un simple voto, o peor aún una medición de la opinión a través de una encuesta, lo que no quiere decir que sean prescindibles, sino que son parte de los procedimientos democráticos, tan insustituibles como insuficientes para una democracia de calidad.

El *gobierno demoscópico*, en la expresión de Daniel Inneraty, consiste no en la representación de la voluntad mayoritaria, consustancial a la democracia, sino en sacralizar a la opinión pública, a veces dejando que los acontecimientos discurran al ritmo de las emociones mediáticamente construidas¹¹. La principal fuente de malestar político no es tanto lo que hacen los responsables políticos, sino lo que dejan de hacer, su falta de creatividad, su carácter reactivo.

La representación es una relación que suele decepcionar, pero que no es prescindible, salvo al precio de despojar a la esfera política de toda capacidad de acción coherente. Y siempre cabe mejorar la comunicación entre los representantes y los representados, considerar qué grupos pueden estar subrepresentados o corregir la desigual capacidad de organización de los intereses sociales. Pero si existe necesidad de representación y mediación de la esfera política es porque el pueblo real es siempre lo suficientemente complejo como para que ninguna de sus manifestaciones pueda resumirlo de manera satisfactoria. El pueblo es siempre difícil de descifrar y es tanto sujeto central como gran ausente de la política, que nadie puede encarnar plenamente, que únicamente puede ser definido a través de una representación múltiple. El corporativismo, ciertas formas de entender la identidad o el género, suponen una concepción del sistema político en la que se ha disuelto toda visibilidad de conjunto. Se asientan en el prejuicio de que los atributos del elegido garantizan su representatividad.

La representación no es una mera transposición de las características de la sociedad civil a la sociedad política, no es una mera expresión de lo social, sino un espacio de creación, lo que no se consigue sin esfuerzo. La política se convierte en una tarea

¹¹ Daniel Inneraty, *El nuevo espacio público*, Espasa Calpe, Pozuelo de Alarcón, 2006.

imposible cuando se rige por la exigencia de traspasar al sistema político el esquematismo de los intereses de los grupos de la sociedad civil. La sociedad quedaría entonces inmovilizada en una suma de reivindicaciones incapaces de dar lugar a procedimientos estables, creativos y productivos de acción colectiva. Contra lo que suele decirse, nuestros problemas políticos no se originan tanto en la distancia entre los representantes y los representados, sino en la dificultad de legitimar democráticamente esa distancia de manera que sirva a la coherencia y operatividad de la sociedad.

La consecuencia democrática del reconocimiento de la complejidad del pueblo exige que se multipliquen sus modos de expresión, que ninguno de ellos se totalice. Precisamente por ello es tan conveniente la pluralización de las temporalidades de la democracia, de modo que el espacio público sea el lugar en el que se articulan los diversos tiempos sociales: el tiempo largo de la memoria y de los valores compartidos, el tiempo variable de las diversas instituciones y especialmente de las representativas, el tiempo corto de la opinión. La vida política está hecha de la interacción entre esas temporalidades. La democracia se degradaría si sacrificáramos esta diversidad en el altar único del ritmo frenético de la opinión pública con sus pulsaciones instantáneas.

Hay quien, para hacer frente al hecho que las sociedades complejas no se dejan representar ni movilizar con facilidad, tiene en mente la antidemocrática respuesta autoritaria, o quien, a la inversa, desearía que la presencia de los ciudadanos en la política fuera tan permanente y omnipresente como la de los consumidores en la economía. Pero en ambos casos se anula el momento deliberativo de la democracia, que permite articular y proyectar. La expresión del pueblo queda reducida a la inmediatez de los intereses, proceso en el que al final del día prevalecen los de los poderosos en medio de demandas clientelares de los sectores subordinados a la postre reducidas, de acuerdo con la nueva ortodoxia económica, a programas sociales focalizados. Las políticas sociales para los pobres terminan siendo políticas sociales pobres.

La desigualdad crea de antemano una distancia entre gobernantes y gobernados, que sólo se resuelve parcialmente en la medida en la que aquéllos garantizan el acceso a los recursos públicos. Según este razonamiento, la clave para resolver el problema de la desafección hacia la democracia está en desarrollar políticas sociales universales que ofrezcan una alternativa a las estrategias clientelares tradicionales o modernas.

La desigualdad conduce a que la desconfianza se convierta en la regla del juego en la vida social. Como subraya Ludolfo Paramio, la confianza interpersonal de las sociedades latinoamericanas es muy baja, y se establece en el marco de la familia extensa. No es extraño entonces que los vínculos de amistad y de familia hayan sido históricamente la forma de relacionarse con el poder y con los recursos públicos. Para salir de ese círculo vicioso se necesitan políticas públicas duraderas y estables que ofrezcan una alternativa universalista a los intercambios particularizados propios del clientelismo¹².

No tiene entonces ningún sentido atribuir a la sociedad o una ciudadanía abstracta e indeterminada la responsabilidad de acometer las grandes transformaciones sociales que pueden esperarse de la política. Si acaso el deseo más profundo de nuestras sociedades apunta hacia una política con capacidad creativa, lo que sería más respetuoso con la

¹² Ludolfo Paramio, "América Latina y su mudable amor por la democracia", Fundación OSDE, *Todavía* n°12, diciembre de 2005.

democracia que la política reducida a demoscopia, entonces está la opción del ejercicio responsable de la representación, especialmente para atacar el mal mayor de nuestras sociedades, la desigualdad, y la incapacidad de los gobiernos para ofrecer alternativas modernas al clientelismo.

Reformas constitucionales

Más allá de las consideraciones anteriores, para que la democracia funcione adecuadamente, la arquitectura institucional es fundamental¹³.

Existe hoy en Chile una suerte de consenso pasivo que ha permitido a la democracia funcionar, pero que ha tenido como contrapartida un creciente desprestigio de la política, de los partidos, de la representación parlamentaria. En Chile este fenómeno, que no es exclusivamente nacional, se agrava por la falta de legitimidad de su proceso constituyente, primero en un contexto de dictadura y luego de una década y media de debates en un Congreso que no pudo darle a este proceso toda la proyección democratizadora necesaria. Ese fue tal vez el precio a pagar para evitar una prolongación de la dictadura y confrontaciones interminables y sangrientas. El horizonte del bicentenario puede ser útil para abordar con renovada energía democrática la tarea de dotar a Chile de una nueva Constitución moderna, progresista y enteramente legítima.

El camino a seguir puede ser el de la nominación por la autoridad presidencial y de las cámaras de una Comisión Constitucional amplia y pluralista, que proponga la redacción de un nuevo texto más simple, más comprensible para el ciudadano común, claro en el enunciado de deberes y derechos y en las normas de funcionamiento de nuestras instituciones, en un marco de amplia legitimidad a través de la recolección de las más diversas opiniones ciudadanas en un amplio proceso que abarque a todo el territorio y todos los grupos sociales y su posterior discusión y aprobación por el Congreso Nacional, complementando las reformas ya realizadas y estableciendo así la Constitución del Bicentenario.

Profundizar la democracia chilena requiere avanzar en el corto plazo hacia, en palabras de Francisco Zúñiga, “el reconocimiento de pueblos indígenas, cultura, lengua y tradiciones, recepción de la cláusula de Estado social y democrático de derecho, nuevos mecanismos de participación directa de la ciudadanía como el referéndum, iniciativa y revocatoria, instauración de un consejo económico y social, creador de un defensor del pueblo o del ciudadano para una mejor protección de los derechos humanos en particular frente a la administración y empresas de servicios públicos y mejor tutela de derechos mediante una cláusula antidiscriminación y un amparo constitucional extraordinario ante el Tribunal Constitucional”. Esto además de reforzar derechos civiles como la prohibición del trabajo forzado y trata de seres humanos, libertad de creación artística y científica, derecho a la información, a uniones civiles con independencia de la identidad sexual, así como derechos económicos y sociales que incluyan la prohibición del trabajo infantil y demás derechos del niño, el reconocimiento del derecho al trabajo en condiciones seguras y equitativas, a la

¹³ Ver al respecto Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

protección frente al desempleo, a la información y consulta a los trabajadores en la empresa, a los servicios básicos de interés económico general, entre otros¹⁴.

Es fundamental, aunque ya no sea materia constitucional, el reemplazo del sistema binominal de conformación del parlamento por uno de tipo proporcional para abrir curso al respeto de dos principios de la democracia: el de que todas las fuerzas significativas deben estar representadas y que las mayorías mandan (y no las minorías como ha sido el caso de Chile, sin cuyo concurso ninguna ley era aprobada hasta la reforma de 2005, conculcando radicalmente a la democracia, lo que ahora será el caso de las leyes orgánicas constitucionales), respetando el derecho de las minorías a transformarse en mayoría si convencen a los ciudadanos.

A su vez, en Chile parece haberse asumido la lección de que debe haber gobiernos de mayoría. Recordemos que en el siglo XX pre-golpe de Estado de 1973 sistemáticamente los gobiernos fueron de minoría. Los presidentes no dispusieron de mayoría en ambas Cámaras y sufrieron importantes bloqueos a su acción. Ningún gobierno se reeligió, con excepción de los gobiernos radicales, con dos fallecimientos del Presidente en ejercicio de por medio. Prácticamente no hubo reproducción en el tiempo de la misma opción y eso es expresivo de situaciones de bloqueo que a la vez se traducen en incapacidad de dar respuesta a los anhelos ciudadanos.

El régimen político presidencial en su expresión latinoamericana tiende a aumentar la inestabilidad política. Las independencias se inspiraron en el ideario europeo de la ilustración, pero en términos de institucionalidad política hubo una tendencia a copiar el régimen presidencial norteamericano, con la consecuencia de multiplicar los gobiernos de minoría que por mucho tiempo terminaban con crisis y Golpes de Estado. La evolución política reciente en América Latina y el término de la Guerra Fría han casi hecho desaparecer los golpes de Estado, pero en cambio suelen muchos Presidentes electos democráticos no terminar sus mandatos.

La virtud del régimen semi-presidencial es la de obligar a la formación de coaliciones, en tanto y cuanto no puede constituirse gobierno sin mayoría parlamentaria, sin perjuicio de la prevalencia del rol presidencial cuando dispone de mayoría propia. Al mismo tiempo, un régimen semi-presidencial le confiere al Presidente de la República potestades que también son importantes para la propia estabilidad del régimen, como la facultad de disolver las Cámaras una vez que las coaliciones hacen crisis o éstas se desgastan y requieren una revalidación de su mandato. En los casos francés y portugués, el régimen semi-presidencial le otorga al Presidente de la República potestades especiales en las relaciones exteriores y la defensa nacional. Los aspectos económico-sociales residen en el Gobierno dirigido por el Primer Ministro, que para ser nombrado requiere reunir la mayoría en la Cámara de Diputados, con un vínculo directo con el parlamento, lo que hoy se echa de menos en nuestro país.

La fórmula semi-presidencial podría combinarse bien con la cultura política chilena, con la necesidad de tener gobiernos de mayoría y con las exigencias de la gestión moderna. Un Presidente que tenga a veces que desgastarse en exceso en el trámite de detalle de diversas legislaciones no le hace bien a la definición del rango presidencial y no le hace bien al régimen político. Tampoco le hace bien la dispersión de la autoridad política en

¹⁴ Ver Francisco Zúñiga, « Reforma Constitucional. Presente y Futuro », *Chile 21 reflexiona al Chile del XXI*, tomo 2, Ediciones Chile 21, Santiago, 2005.

la gestión cotidiana (existen tres ministros políticos en La Moneda con cierta autonomía, lo que es un caso poco frecuente) y el peso excesivo que adquiere por ese hecho el Ministerio de Hacienda, normalmente ocupado por tecnócratas que no rinden examen ante la opinión pública, sino ante los organismos internacionales de los que provienen o que posteriormente les ofrecen empleo.

Si un Primer Ministro requiere de la confianza de una mayoría parlamentaria, esto tendría también el efecto de promover la responsabilización de los parlamentarios respecto de su gobierno y de su coalición. Cuando se entiende que todo reside en un Presidente con fuertes poderes y que incluso es posible que en ocasiones los parlamentarios de mayoría voten como si no formaran parte de un partido y de una coalición (definitivamente es una tendencia que se constata en nuestra actividad política reciente), esta desresponsabilización disgrega a las fuerzas políticas, incrementa el individualismo parlamentario y plantea problemas de gobernabilidad democrática. Por el contrario, si el parlamento es el que nombra al Primer Ministro y este tiene que conformar una sólida mayoría, la tendencia a hacerse cargo del éxito de la labor de ese Primer Ministro sería mayor que la tendencia a hacerse cargo del éxito del Presidente, entre otras cosas porque la consecuencia del fracaso del Primer Ministro es la caída del Gobierno y por lo tanto del ejercicio del poder por el partido o la coalición a la que se pertenece y eventualmente la disolución del parlamento y el llamado a nuevas elecciones.

Al mismo tiempo, se aumentaría la claridad y nitidez del mensaje político hacia el ciudadano común, en el sentido que se entiende que se elige en este caso un Presidente que puede expresar las grandes opciones del país, pero al mismo tiempo, se eligen parlamentarios que tienen que hacerse cargo de elegir al Primer Ministro y de sostener al Primer Ministro en sus legislaciones. Este esquema permitiría además morigerar el que cada candidato a parlamentario se presente ante sus electores a título personal, en el bien entendido que un parlamentario no es un representante corporativo de electores de una circunscripción o de un distrito, sino que concurre a la formación de la ley y por lo tanto a la vida de la nación en su conjunto. El parlamentario es elegido por una localidad determinada, pero está incidiendo en el destino de los que viven en todo el territorio.

Un régimen puramente parlamentario podría introducir inestabilidad, si es que no emanan de las urnas mayorías claras o no se logra establecer coaliciones sólidas y de carácter permanente, o que se prolonguen suficientemente en el tiempo. Pero un régimen puramente presidencial desgasta en exceso a la figura presidencial y no introduce la flexibilidad suficiente que permita formar y mantener en buen estado de sintonía a las coaliciones que concurren a gobernar y hacerse más claramente responsables de la gestión pública ante los ciudadanos.