

NOTAS SOBRE LA TRANSICION CHILENA

Por LUIS MAIRA

SUMARIO

I. LA INTENSIDAD DE LOS EXPERIMENTOS POLÍTICOS CHILENOS EN LOS AÑOS SESENTA, SETENTA Y OCHENTA: 1. *Las expectativas de la Revolución en Libertad*. 2. *El Gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular*. 3. *La dictadura militar de Augusto Pinochet*.—II. LOS ANTECEDENTES DE LA TRANSICIÓN: 1. *La derrota política de la dictadura y sus limitaciones*. 2. *El proceso de «amarre» del último año de Pinochet*.—III. LAS ENSEÑANZAS GENERALES DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN.—IV. EL BALANCE DE LOS INICIOS DE LA TRANSICIÓN CHILENA.

Al concluir la etapa de instalación en el poder del Gobierno del presidente Patricio Aylwin, resulta posible sacar algunas conclusiones acerca del último proceso de transición en América del Sur de un régimen militar de seguridad nacional a uno democrático.

I. LA INTENSIDAD DE LOS EXPERIMENTOS POLITICOS CHILENOS EN LOS AÑOS SESENTA, SETENTA Y OCHENTA

Por razones del más variado origen —económicas, sociales, culturales, institucionales, militares—, la transición chilena presenta una riqueza excepcional. Casi se podría decir que sus diversos escenarios están repletos de factores que hacen atractiva la observación de lo que en ellos acontece. De algún modo, esto corresponde a una tendencia histórica. Chile fue, desde comienzos de los años sesenta, el mayor laboratorio político de América Latina; en su territorio tuvieron lugar experimentos políticos que suscitaron un interés universal.

1. *Las expectativas de la revolución en libertad*

Entre 1964 y 1970 Chile ensayó la Revolución en Libertad del presidente Eduardo Frei, que dio lugar a un coherente proceso de reformas modernizadoras en el país, que incluyeron una Reforma Agraria, una Reforma Tributaria, la democratización del sistema educativo, sociedades mixtas con el capital extranjero en la Gran Minería del Cobre y el desarrollo de diversas organizaciones comunitarias en el mundo popular urbano, a través de la promoción popular. Frei fue el único gobernante de la región que cumplió plenamente con las exigencias del plan de la Alianza para el Progreso del presidente norteamericano John Kennedy, que convocaba a desencadenar, en los países latinoamericanos, una «revolución pacífica» para impedir el estallido de «revoluciones violentas» inspiradas en el modelo cubano de Fidel Castro.

Tal experiencia, sin embargo, no resultó exitosa desde el punto de vista político. En septiembre de 1970, el candidato de la Democracia Cristiana, Radomiro Tomic, terminó tercero en la elección presidencial convocada para nominar al sucesor de Frei, debido al peso de diversos factores, difíciles de ponderar apropiadamente. Por un lado, la Democracia Cristiana había vivido fuertes tensiones entre corrientes internas y un sector significativo de sus dirigentes y militantes habían manifestado reparos a la acción del gobierno, especialmente cuando se buscó congelar, a contar de 1966, los aspectos más dinámicos del Programa de Gobierno para evitar que un incremento de los conflictos sociales produjeran un desbordamiento social.

Por otra parte, el clima político nacional favorecía en ese momento transformaciones muy profundas, lo que provocó un rápido aumento de las demandas sociales que puso a la defensiva al Ejecutivo y lo obligó a endurecer las políticas de orden público, registrándose incluso enfrentamientos que terminaron con la muerte de obreros y pobladores en la mina de cobre de El Salvador (marzo de 1966) y en la ciudad de Puerto Montt (marzo de 1969). En semejante contexto, el fortalecimiento de la izquierda, unido al vigoroso planteamiento de una estrategia conservadora en torno a la figura del ex presidente Jorge Alessandri acabaron por desplomar las expectativas de permanencia en el poder del Partido Demócrata Cristiano.

2. *El Gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular*

Así, a contar de noviembre de 1970, Chile vivió una segunda experiencia, de gran impacto internacional, con el presidente Salvador Allende y el gobierno de la Unidad Popular.

La «vía chilena al socialismo» no se quedó corta en materia de ambiciones históricas. Era la primera vez que en un país occidental una coalición de izquierda, claramente dominada por dos poderosos partidos marxistas —el Socialista y el Comunista— se hacía con el poder por la vía electoral, sin ocultar su intención de realizar transformaciones revolucionarias en la sociedad. El mismo Salvador Allende, en su primer mensaje al Congreso Nacional, habló en mayo de 1971 del desafío inédito del Gobierno que encabezaba: «Dar forma a un segundo modelo del socialismo, diferente del que conocemos desde la Revolución rusa; un socialismo en democracia, pluralismo y libertad» (1).

Las grandes expectativas que levantó el Gobierno de Salvador Allende dieron lugar a un tiempo histórico apasionante, lleno de creatividad y protagonismo popular, pero que tampoco terminó de una manera exitosa. Aunque Allende pudo impulsar algunos aspectos sustanciales de su programa, que a pesar de todo se sostuvieron en el tiempo, como la nacionalización de la gran minería del cobre, de manos de las grandes empresas norteamericanas Anaconda, Kennecott y Cerro Corporation y la profundización de la Reforma Agraria, que puso término a los grandes latifundios que predominaban en Chile, muy pronto aparecieron las dificultades insuperables que pusieron fin de manera trágica a su gestión.

El Gobierno norteamericano de Richard Nixon decidió, desde el principio, imposibilitar la tarea del presidente Allende para evitar el impacto de fenómenos semejantes en países europeos de mayor valor estratégico, como Francia e Italia. En el ámbito interno, los sectores empresariales y las fuerzas de derecha, efectivamente amenazados por el proyecto de formación de un área social de la economía, hecha en base a la expropiación o requisición temporal de las mayores empresas, endurecieron su conducta para frustrar la acción del Gobierno y lograron crear en los sectores medios un fuerte sentimiento de que la vida democrática y la normalidad política estaban amenazadas en Chile.

Ese clima político provocó el endurecimiento de la Democracia Cristiana. A su vez, la existencia de una oposición unida frente a la Unidad Popular aseguró a ésta una mayoría social y una efectiva capacidad de obstrucción en todos los escenarios institucionales. El mismo Gobierno de la Unidad Popular, finalmente, cometió numerosos errores, que agravaron su posición: en el interior de la coalición de Gobierno se registraron, hasta el último día, fuertes disputas acerca del grado de radicalidad con que se debía dar cumplimiento al programa y el ritmo que éste debía asumir. Esto condujo a su

(1) Mensaje de Salvador Allende al Congreso Pleno el 21 de mayo de 1971.

vez a prácticas de sectarismo y burocratización en el manejo del poder, agravados por el mecanismo del «cuoteo», que obligaba a repartir proporcionalmente los cargos públicos entre los partidos de la Unidad Popular, impidiendo que el presidente pudiera recurrir a la cooperación de las personas más capaces.

Todos estos elementos hicieron que en el Gobierno de la Unidad Popular se originaran agudos y enconados conflictos sociales. La polarización política, que se desarrollaba en un contexto altamente ideológico, no tuvo límites y no dejó a nadie al margen. Chile vivió en un clima de movilización del que probablemente no haya otros equivalentes en la historia de América Latina. Las convocatorias políticas de la Unidad Popular, pero también las de la oposición a Allende, atraían a centenares de miles de personas completamente enfervorizadas. Frente a este ambiente épico importaban poco la normalidad de la economía y la capacidad para hacer crecer la producción; a fin de cuentas, «la revolución» parecía estar a la vuelta de la esquina y era algo mucho más importante que los mezquinos logros del quehacer económico.

Frente a esta percepción fueron perdiendo importancia ciertos elementos básicos de la normalidad política que habitualmente provienen de la economía. La política económica privilegió el valor nominal de los ingresos; en 1971 se elevaron significativamente los salarios reales y los bienes no faltaron, pues se aprovecharon las posibilidades de reactivar la producción que ofrecía una economía que, al concluir el Gobierno de Frei, trabajaba a sólo el 48 por 100 de su capacidad instalada. Desde comienzos de 1972, en cambio, con las fábricas trabajando a tres turnos y las demandas salariales en constante ascenso, se inició un incontrollable desajuste, que llevó a una acelerada inflación y a un fuerte desabastecimiento de productos esenciales, agravado por las prácticas del mercado negro y la escasa eficiencia con que una buena parte de los nuevos administradores —muchos de ellos «cuadros políticos» sin ninguna experiencia empresarial— manejaron las empresas nacionalizadas o requisadas.

3. *La dictadura militar de Augusto Pinochet*

El final de la Unidad Popular fue trágico y violento, originando una de las dictaduras más célebres de la historia reciente. El régimen autoritario de Augusto Pinochet constituyó así, durante dieciséis años y medio, a contar desde 1973, un tercer experimento político continuo, de contenido provocativo y tajante de alta visibilidad internacional, que ha precedido a la actual transición chilena.

El Gobierno de Augusto Pinochet se inscribió inicialmente en la matriz de las dictaduras militares basadas en la doctrina de seguridad nacional, que,

a partir del golpe de Estado brasileño de marzo de 1964, intentaron dar respuesta a las amenazas de instalación de nuevos regímenes socialistas o comunistas en la región, inspirados en el ejemplo de Cuba (2).

Estas «nuevas» dictaduras militares dejaron atrás el caudillismo de los antiguos dictadores, tan característicos de la anterior historia latinoamericana. Con mayor sentido de modernidad, los regímenes castrenses de seguridad nacional establecieron un ejercicio institucional y colectivo del poder político por parte de las Fuerzas Armadas. Elaboraron detallados planes de Gobierno, de orientación conservadora. Desarrollaron enormes aparatos de seguridad para perseguir y eliminar a los disidentes, lo que llevó a situaciones masivas de violación de los derechos humanos. Al mismo tiempo, en el ámbito internacional asumieron plenamente el clima de la guerra fría y encararon a los regímenes comunistas, encabezados por la URSS y Cuba, con la misma firmeza con que reprimieron a sus enemigos internos, a los que trataron de liquidar en una guerra sin cuartel.

El régimen de Augusto Pinochet perteneció a esta matriz general, pero rápidamente le introdujeron al modelo original ciertas modificaciones decisivas. Reemplazó el ejercicio del poder político, hecho en forma colectiva por los cuerpos de generales y almirantes de las diversas ramas de las Fuerzas Armadas, por una completa centralización de la autoridad en sus manos. Además, retuvo el mando militar, conservando y ejerciendo, efectivamente, su posición de comandante en jefe del Ejército. Y, por último, trató de ampliar su legitimidad mediante la preparación y aprobación de una Constitución que recogía todas sus visiones ideológicas y daba forma a un régimen de «democracia autoritaria». En éste, las Fuerzas Armadas constituían un decisivo poder estatal autónomo cuyos mandos no podían ser reemplazados por el presidente de la República, al mismo tiempo que se creó un Consejo de Seguridad Nacional para ejercer una «tutela militar» sobre las instituciones civiles, las que sólo estaba previsto instalar al término de un prolongado período de control directo del Gobierno (3).

Estos «factores de corrección», oportunamente establecidos por Pinochet, mostraron toda su importancia cuando vinieron los tiempos difíciles, a contar desde el inicio de las protestas nacionales, iniciadas en mayo de 1983.

Entre tanto, Pinochet aprovechó los años iniciales de su gestión, donde existía un mayor control de la población, para desencadenar una verdadera

(2) Cfr. JOSEPH COMBLIN: *El poder militar en América Latina*, Ediciones Sigüeme, Salamanca, España, 1978.

(3) He tratado de examinar en detalle los mecanismos institucionales del régimen de Pinochet en mi libro *La Constitución de 1980 y la ruptura democrática*, Editorial Emisión, Santiago, 1988.

«revolución conservadora», que modificó todas las pautas y criterios hasta entonces conocidos en Chile. Con el apoyo de un grupo de economistas formados en la Universidad de Chicago, aplicó, a contar desde abril de 1975, políticas económicas neoliberales, fundadas en el propósito de dismantelar el sector tradicional de la industria chilena e instalar un nuevo dinamismo productivo apoyado en la expansión de las exportaciones no tradicionales en torno a la fruticultura, la pesca y la actividad forestal. El nuevo modelo económico decidió privilegiar «las ventajas comparativas» de la economía chilena, actuando en base a una sobreexplotación de los recursos naturales (que fueron depredados en muchos casos) y de los trabajadores (cuyos salarios reales cayeron en más de un 40 por 100, sin que pudieran plantarse reclamaciones, puesto que las organizaciones sindicales habían sido proscritas).

Esta decisión «refundacional» del régimen militar chileno no dejó de acentuarse con los años. En 1978 adquirió una forma más sistemática con la introducción del llamado «plan de las siete modernizaciones», que introdujo una profunda remodelación social en áreas tan decisivas como las relaciones laborales (plan laboral), el cambio de la seguridad social (creación de las administraciones de Fondos de Pensiones), una amplia privatización de empresas públicas y una reducción en el esfuerzo del Estado en sectores sociales como la educación y la salud, que fueron transferidas, además, a la gestión descentralizada de los municipios, los que eran dirigidos por alcaldes designados por Pinochet, la mayoría de ellos jóvenes profesionales «gremialistas», con una alta calificación tecnocrática.

Aunque se ha exagerado mucho en cuanto a los éxitos logrados por el modelo económico neoliberal chileno, no cabe ninguna duda que después de la severa caída productiva en 1982 y 1983 (año este último en que el Producto Interior Bruto *per capita* cayó en más de un 15 por 100), el régimen militar logró una reactivación económica que le permitió un buen registro en los indicadores, que dan cuenta del equilibrio macroeconómico y el crecimiento a contar desde 1985.

Pero es indispensable tener en cuenta el buen manejo político-publicitario de esta imagen de «éxito económico», puesto que ella tuvo una decisiva importancia en los procesos electorales de 1988 y 1989 y más tarde en la misma transición.

Ahora, retornando al proceso político, es preciso subrayar, sobre todo, la enorme capacidad para resistir y reabsorber las demandas democráticas provenientes de la sociedad civil chilena que el régimen de Pinochet mostró en sus últimos años. Cuando la rebeldía social se incrementó fue precisamente cuando los acomodos efectuados por Pinochet al modelo original de las dictaduras militares de seguridad nacional mostraron toda su significación.

Gracias a la centralización del poder político, Pinochet pudo imponer una estrategia dura como respuesta a los requerimientos que se le hacían para que dejara el poder; en muchos casos, el dictador perseveró en políticas impopulares, hasta conseguir los resultados que buscaba, sin prestar oídos a los requerimientos de un cambio de línea que le hicieron muchos de sus colaboradores más cercanos. A su vez, el ejercicio directo de la autoridad militar le permitió acudir al apoyo del Ejército, sacándolo a las calles cuando los efectivos de la policía y los aparatos de seguridad resultaban desbordados.

Por último, la vigencia de la Constitución de 1980 aumentó la legitimidad de sus acciones y la cohesión de las entidades militares en derredor suyo. Así, aunque pasó por muchos momentos difíciles, pudo finalmente derrotar, en 1986, los requerimientos más radicales, obligando a la oposición a aceptar su calendario institucional en torno al plebiscito de 1988.

II. LOS ANTECEDENTES DE LA TRANSICION

1. *La derrota política de la dictadura y sus limitaciones*

La batalla política en torno al referéndum del 5 de octubre de 1988 constituye uno de los capítulos más apasionantes del acontecer histórico más reciente de Chile. Muy pocas veces, en torno a un acontecimiento de este tipo, se han confrontado actores tan fuertes, con estrategias tan contrapuestas y con proyectos políticos tan antagónicos.

Por una parte, se hizo sentir la fuerte convocatoria de Pinochet a concederle ocho años más de poder personal para «consolidar su obra», con lo que buscaba abrir paso, claramente, al afianzamiento de su proyecto político de «democracia restringida», caracterizado apropiadamente como un «régimen político elitista sujeto a tutela militar» (4), en función de la desmedrada posición en que la propia Carta de 1980 colocaba a las autoridades políticas resultantes del ejercicio de la soberanía popular. Para consolidar ese esfuerzo, Pinochet contaba con importantes apoyos, que incluían el pleno respaldo de las diversas ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden, la completa adhesión de las organizaciones empresariales y de un sector no despreciable del mundo popular, reclutado en torno al trabajo asistencial de los alcaldes y de los aparatos municipales.

Pero al frente tenía a una oposición a la que, paradójicamente, su propio

(4) Véase «Presentación» de Julio Silva Solar en el libro *Iglesia y dictadura*, de ENRIQUE CORREA y JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO, Ediciones CESOC, Santiago, 1987, págs. 7 a 28.

empeño había llevado a unir en el Comando Nacional por el NO, creado en febrero de 1988; éste puso término a la desgastante dispersión de sus adversarios y les aseguró una conducción política efectiva que orientó no sólo a los miembros de los principales partidos políticos democráticos, sino también a las organizaciones sociales más representativas del país. Así, al poco tiempo se fue creando una mística creciente en torno a la reconstitución del cuerpo electoral en base al llamado a inscribirse en los Registros Electorales, ya abiertos, y a los programas de capacitación de apoderados para fiscalizar el plebiscito.

La oposición a Pinochet puso énfasis en la necesidad de resolver el dilema «dictadura» o «democracia», a partir del establecimiento de un nuevo régimen político, respetuoso de los derechos humanos, del pluralismo ideológico y de la participación popular, que los partidos agrupados en el Comando del NO se comprometieron a establecer unidos una vez que fuera derrotado Pinochet (5).

La magnitud del poderío de los contrincantes y la naturaleza crucial de la decisión que la sociedad chilena despejó en el plebiscito de octubre de 1988 quedó de manifiesto en sus resultados. Por una parte, la coalición de partidos políticos y organizaciones sociales que apoyó el NO fue capaz de cambiar la naturaleza de dicho proceso, devolviendo a la mayoría de los chilenos la esperanza de que la dictadura podía ser derrotada, y a partir de allí se podría recuperar un régimen democrático. Pero en ese mismo evento Pinochet demostró que su derrota era muy parcial, puesto que él retenía apoyos y recursos decisivos. Un 43 por 100 de la ciudadanía chilena respaldó la «opción sí», y el dictador mostró una notable capacidad para sostener y afianzar esa coalición luego de su derrota en el plebiscito.

Fue en ese momento cuando una serie de normas institucionales, consagradas previamente en la legislación chilena por las autoridades del régimen militar, acentuaron la capacidad de éste para efectuar un repliegue ordenado del poder, afianzando sus intereses fundamentales en la fase final del Gobierno dictatorial.

Para empezar, Pinochet se benefició, debido a su derrota, de una «prórroga de su mandato presidencial». En efecto, la Constitución de 1980, en una de

(5) El aspecto más importante en la constitución del Comando del NO fue la asociación del compromiso de enfrentar a Pinochet en el plebiscito con el de colaborar juntos en las tareas de la transición que se abrirían a partir de ella. En este sentido, la formación de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia y la determinación de apoyar a un candidato común en las elecciones presidenciales de 1989 fueron puntos decididos con anterioridad a la realización del plebiscito, que ayudaron a afianzar la expectativa del NO durante éste.

sus disposiciones transitorias, había establecido que, a contar desde marzo de 1981 y hasta marzo de 1989, «continuará como presidente de la República el actual presidente general del Ejército don Augusto Pinochet Ugarte» (disposición decimocuarta). Pero, además, el mismo texto de la Constitución había tenido la previsión de colocarse en el caso de que Pinochet perdiera el referéndum, mediante el cual debía buscar un nuevo mandato hasta marzo de 1997. Para estos efectos, la disposición vigésimo novena transitoria le señaló: «Si la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito, se entenderá prorrogado, de pleno derecho, el período presidencial, continuando en funciones por un año más el presidente de la República en ejercicio y la Junta de Gobierno, con arreglo a las disposiciones que los rigen.»

Este año de mandato adicional, que el propio Pinochet se autoasignó a través de su Constitución, resultó un factor absolutamente clave para fijar los límites de la transición que se iniciara el 11 de marzo de 1990, cuando empezara su mandato presidencial de cuatro años el presidente Patricio Aylwin.

2. *El proceso de «amarre» del último año de Pinochet*

Este año final de la dictadura tuvo un claro propósito de reajuste de las reglas del juego político. Se trató en primer término de afianzar aquellas instituciones que contaban con menor aceptación y reconocimiento, consagrando cláusulas que dificultaran su enmienda o supresión. Junto con ello se introdujeron nuevos mecanismos y circuitos de poder destinados a reducir el mando presidencial efectivo, puesto que ya se preveía como el resultado más probable el triunfo del candidato de la Concertación Democrática en las elecciones del 14 de diciembre de 1989.

Si se mira dentro de una perspectiva de conjunto la acción de la dictadura militar de Pinochet, este último año puede considerarse como una de sus etapas más decisivas y exitosas. Desde la modalidad de «una verdadera operación de Estado Mayor Conjunto» se planificó un ataque a todos los centros de poder del sistema político chileno y se diseñaron las operaciones más adecuadas para entrabar el manejo de las autoridades democráticas durante la transición.

La Presidencia de la República fue despojada del manejo y la definición de políticas que le correspondían históricamente. Para ello se crearon Estatutos de Autonomía en varias instituciones públicas, transfiriéndose el proceso de toma de decisiones de éstas a Consejos Directivos, designados por el propio Pinochet antes de dejar su cargo. Esto representó una verdadera «expropiación» del manejo de ciertas políticas que correspondían al presidente.

Así se hizo, por ejemplo, con el Banco Central, una pieza básica en la ejecución de la política económica chilena debido a su decisivo manejo de las áreas bancaria, monetaria, crediticia y en el manejo del comercio exterior. En lugar de que el presidente de la República nominara a sus autoridades, se encargó su conducción a un Consejo formado por cinco directores no sujetos a la autoridad presidencial ni del ministro de Hacienda (6).

Lo mismo aconteció con el decisivo Consejo Nacional de Televisión, que fija normas y fiscaliza el funcionamiento de este importante medio de comunicación social, que desempeñara un papel de primer orden en los procesos políticos de 1988 y 1989. Un Directorio autónomo, que en este caso tiene siete miembros, redujo por completo la competencia gubernativa en este terreno (7).

Pero junto con esto se achicó también el ámbito del sector público por medio de un último programa de privatización de las empresas del Estado. Anteriormente, el Gobierno militar había favorecido la venta de varios «paquetes» de empresas, propiedad de la Corporación de Fomento de la Producción, con el argumento de que no eran rentables ni eficientes. De este modo, las que aún restaban en manos del Gobierno habían pasado todas las exigencias de eficacia y modernidad. Sin embargo, a pesar de que los encargados del equipo económico de la Concertación Democrática hicieron presente que la transferencia de dichas unidades productivas iba a reducir los ingresos del sector público y a afectar los márgenes de acción del ejecutivo en la conducción general de la economía, en el segundo semestre de 1989 Pinochet procedió a la venta de diversas empresas del Estado.

En cuanto al Congreso, los condicionamientos abarcaron diversos planos. En primer término se buscó afianzar la existencia de los nueve senadores designados, contemplados en la Constitución de 1980, cargos que en su totalidad correspondían, por su origen, a personajes conservadores, la mayoría de

(6) Finalmente, el Gobierno de Pinochet aceptó, en sus términos, una negociación parcial con la Concertación Democrática antes de designar a los directores; ésta llevó a formalizar dos nombres de economistas oficialistas, dos propuestos por la oposición y un quinto, que actúa como presidente, designado de común acuerdo.

(7) Pinochet comprendió, especialmente luego del decisivo papel que tuvo la franja de propaganda del NO en la etapa final del plebiscito, que la televisión desempeñaba un papel clave en el proceso político chileno. En los meses finales de su gestión asignó la concesión de dos nuevos canales privados, uno controlado por uno de los más importantes grupos económicos del país y el otro por un grupo de sus colaboradores más directos. En el caso del Consejo Nacional de Televisión, no hubo acuerdos de ningún tipo con sus opositores y se colocó a la cabeza de él a Alfonso Márquez de la Plata, uno de sus ex ministros, secretario general de Gobierno, en una de las épocas de control más duro de la prensa.

ellos directamente vinculados al Gobierno militar (8). Con esta institución, unida a los altos quórumns previstos en la misma Constitución para su propia reforma y la aprobación de las leyes orgánicas constitucionales, se aseguraba, a su vez, una estabilidad para las cláusulas más cuestionadas de la Ley Fundamental.

Pero, además, el afianzamiento de los senadores designados provocaba un efecto más complejo, cual era dejar en minoría al Gobierno de transición en el Parlamento. Ello porque el sistema electoral binominal mayoritario establecido por Pinochet (elección de dos diputados y dos senadores por cada distrito electoral) tendía de por sí a emparejar las fuerzas, puesto que permitía a los partidos de derecha asegurar la mitad de la representación parlamentaria con un 33,34 por 100 de los votos (exigiendo, por tanto, a la Concertación tener más de un 66,6 por 100 en algunos distritos para disponer de una mayoría legislativa en la aplicación de su programa de Gobierno).

Con todo, esto último ocurrió en las elecciones del 14 de diciembre de 1989. La Concertación Democrática alcanzó en promedio un 56 por 100 de la votación ciudadana, pero logró doblar en algunos lugares a la derecha, con lo que eligió 71 diputados contra 49 de la actual oposición y 22 senadores frente a 16 que lograron los partidos que colaboraron con el régimen militar. Sin embargo, con la inclusión de los nueve senadores designados la minoría se convirtió en mayoría y el Gobierno de Aylwin perdió la capacidad de hacer aprobar cualquier iniciativa legislativa. De esta manera ha sido necesario un ciclo de constantes y complicadas negociaciones para lograr la aprobación de los proyectos de ley que le interesan al presidente. Y esto resulta todavía más difícil en el caso de las reformas constitucionales que están sujetas a un quórum especial, que, en el caso de las normas de mayor importancia, llega a los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio.

Todavía, en relación al Congreso, hubo otras dos determinaciones alta-

(8) El origen de los senadores designados es el siguiente, conforme al artículo 45 de la Constitución de 1980: dos ex ministros de la Corte Suprema; un ex Contralor General de la República, elegido también por la Corte Suprema; un ex comandante en jefe del Ejército, un ex comandante en jefe de la Armada, un ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea y un ex director general de Carabineros, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; un ex rector de Universidad, designado por el presidente de la República, y un ex ministro de Estado, designado, también, por el presidente de la República.

Pinochet hizo todas estas designaciones luego de las elecciones del 14 de diciembre de 1989, antes de dejar su cargo. Hay que agregar que él mismo tiene la condición de senador designado, de por vida, en su calidad de «ex presidente de la República», pero no ha asumido tal posición por no haber dejado su cargo de comandante en jefe del Ejército.

mente cuestionables. El Gobierno de Pinochet dejó establecidas las plantas de funcionarios de las dos ramas del Congreso y construyó apresuradamente en el puerto de Valparaíso un edificio para el funcionamiento del Parlamento, cuyo costo final ascendió a más de 95 millones de dólares. Esta última decisión se implementó a pesar de los reparos de la gran mayoría de los partidos políticos y del hecho de que el Congreso Nacional disponía en Santiago de instalaciones históricas apropiadas para reanudar sus labores. Naturalmente, el efecto político de esta determinación, que ha dejado a los dos poderes públicos del Estado funcionando en ciudades distintas, ha sido una notoria marginalización de la vida parlamentaria en el nuevo proceso político chileno.

Por otra parte, para asegurar el control del poder judicial se aplicó una medida de singular eficacia: la denominada Ley Rosende. Conforme a la Constitución de 1980 (9), los 17 ministros de la Corte Suprema debían cesar en sus cargos al cumplir setenta y cinco años de edad. Tal norma, sin embargo, no era aplicable a quienes ocupaban dicha posición al entrar en vigencia la Constitución de Pinochet en marzo de 1981. De este modo, la edad promedio de los integrantes del máximo tribunal chileno había llegado a ser de más de ochenta y un años de edad. Esto, naturalmente, ofrecía al nuevo Gobierno la posibilidad de invitarlos a iniciar su expediente de jubilación y disponer así de un número de vacantes importantes para renovar la Corte Suprema y lograr que sus integrantes fueran personas con un claro compromiso con el proceso democrático.

Para desbaratar esta perspectiva, el Gobierno de Pinochet impulsó un proyecto de ley, elaborado por el ministro de Justicia, Hugo Rosende, que estableció un «estímulo» especial, complementario y por única vez, de treinta sueldos mensuales completos para aquellos ministros que presentaran la renuncia a sus cargos dentro de un plazo de sesenta días. A través de este expediente se logró disponer de siete vacantes en la Corte Suprema, que permitieron nombrar, en los últimos meses de la dictadura, a integrantes más jóvenes y de mayor confianza del general Pinochet.

Esta operación de «amarre institucional» incluyó también al Tribunal Constitucional, organismo nuevo en el Derecho público chileno, pero dotado de importantísimas atribuciones y facultades.

En efecto, el Tribunal Constitucional fue establecido en Chile, como un cuerpo de cinco juristas altamente calificados, mediante una reforma constitucional que entró en vigor en noviembre de 1970. Entre sus atribuciones se consagró el resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se plantearan durante la tramitación de proyectos de ley, tratados, legislación delegada en

(9) Véase Constitución política de 1980, artículo 77.

el ejecutivo (decretos con fuerza de ley) y convocatorias a plebiscito, así como los problemas en relación a las inhabilidades de los ministros de Estado o las contiendas de competencia entre autoridades superiores del Estado.

Este Tribunal Constitucional, designado democráticamente, desempeñó un papel protagonista en la crisis institucional de 1973, puesto que el asunto que provocó el desacuerdo final entre los dos poderes políticos tuvo que ver con las atribuciones del presidente y las del Congreso en la votación de las observaciones a una reforma constitucional en trámite, asunto en que el Tribunal Constitucional de la época concedió razón al presidente, mientras la mayoría del Parlamento, la Corte Suprema y la Contraloría General de la República pusieron objeciones a este criterio.

Al redactarse la Constitución de 1980, el Tribunal Constitucional fue restablecido, pero con un número mayor de integrantes, pues sus miembros fueron elevados a siete. Además, se aseguró un amplio control conservador sobre este organismo, puesto que tres de sus miembros pasaron a ser elegidos por la Corte Suprema «por mayoría absoluta», en *votaciones sucesivas* y secretas, lo que permite a la mayoría de este cuerpo elegir a todos los representantes ante el Tribunal Constitucional (10). Los restantes son dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, uno por el presidente de la República y otro por el Senado (como este organismo no existía durante la dictadura, la designación correspondiente se hizo por la Junta Militar de Gobierno, un singular poder legislativo formado solamente por los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden).

El general Pinochet procedió, apenas entraron en vigencia las normas correspondientes, a proveer estos cargos, que tenían un mandato de ocho años, con una renovación parcial (esto, a su vez, permitía disponer de tres vacantes a los cuatro años de vigencia del Tribunal, justamente en el año 1989).

Entre tanto, el Tribunal Constitucional, ya instalado, debió afrontar una prueba de fuego en 1987. Sorpresivamente regresó al país del exilio el ex canciller del presidente Allende, Clodomiro Almeyda, y, a pesar de que un decreto-ley de la dictadura daba calidad de «delito» a su decisión, reclamó el derecho a vivir en su patria. Frente a tal desafío, el Gobierno de Pinochet decidió invocar en contra de Almeyda el artículo octavo de la Constitución, que permitía proscribir, por diez años, los derechos políticos y civiles a una persona si ésta propagaba «doctrinas que propugnaran la violencia o una con-

(10) La Corte Suprema afianzó su carácter conservador luego de la verdadera reestructuración de ella que hiciera Pinochet en la etapa final de su gestión. Los ministros designados en el Tribunal Constitucional resultaron ser personas de su entera confianza.

cepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases».

El proceso político en contra de Clodomiro Almeyda concentró la atención universal y obligó al procurador general de la nación a desplegar toda clase de recursos para obtener una resolución favorable del Tribunal Constitucional. Pese a ello, esto no resultó fácil, y, finalmente, tres de los siete ministros votaron en contra de la sanción político-ideológica que afectaba a Almeyda.

El Gobierno militar no perdió la oportunidad de enmendar las cosas al momento de efectuar los reemplazos. Así perdieron su posición los firmantes del voto disidente y entraron al Tribunal Constitucional dos de los juristas más próximos al general Pinochet, ambos redactores de la Constitución de 1980: Enrique Ortúzar y Luz Bulnes.

El Tribunal Constitucional se constituyó de esta manera en una pieza institucional de alta gravitación potencial durante el curso de la transición, puesto que sus atribuciones, de por sí importantes, fueron considerablemente reforzadas en la Constitución de 1980, entregándole un decisivo arbitraje a través de mecanismos de consulta durante la tramitación legislativa en relación a la constitucionalidad y validez de las iniciativas de leyes orgánicas constitucionales y de los proyectos de ley que tramita el Parlamento. Asimismo, puede resolver ahora acerca de la constitucionalidad de un decreto o resolución del presidente de la República, que la Contraloría haya representado por inconstitucional, sobre la validez de los decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria del presidente de la República, si éstos invaden materias propias de una ley, como asimismo acerca de las causales de cesación en el cargo de los parlamentarios en ejercicio.

Un último «frente» decisivo, incluido en el proceso de «amarre», comprendió a los organismos de seguridad de la dictadura. En 1974, el general Pinochet había creado, bajo su dependencia directa, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) (11). Esta entidad fue dirigida por uno de los generales de su mayor confianza, Manuel Contreras, quien ganó triste celebridad por la brutalidad y magnitud de la represión que condujo. A la DINA se le imputan casi un millar de «desapariciones» de presos políticos aprehendidos por sus efectivos; la práctica masiva y brutal de torturas; la administración de campos de concentración y cárceles secretas y la realización de im-

(11) La creación de la DINA, mediante el Decreto-ley 521, dictado el 14 de junio de 1974, con carácter de reservado (sus artículos noveno, décimo y undécimo se publicaron en un anexo del *Diario Oficial* del que no se dio acceso al público), vino a poner término a las disputas existentes entre los servicios de inteligencia de las diversas ramas de las Fuerzas Armadas. Mediante ella se afianzó, además, el control directo de Pinochet sobre este vital instrumento de la dictadura.

pactantes operativos en el exterior para eliminar a disidentes del régimen militar (entre los que se cuentan los casos del general Carlos Prats, en Buenos Aires; Orlando Letelier, en Washington, y Bernardo Leighton, en Roma).

Frente a la historia anterior de Chile, bastante pacífica y consensual, las acciones de la DINA representan un período de terror y represión, que hasta su ocurrencia resultaba virtualmente inimaginable. La magnitud de sus excesos y al impacto que al interior del régimen provocara la petición de extradición de su director, efectuada por el Gobierno de Estados Unidos, en relación al caso Letelier, obligó, en agosto de 1978, a su reemplazo por otro organismo, la Central Nacional de Informaciones (CNI). Aunque ésta nunca alcanzó las cumbres represivas de la DINA, mantuvo todas las líneas de acción y prácticas de su antecesora, por lo que una de las exigencias colocadas en la plataforma de todas las organizaciones democráticas fue la de su desmantelamiento.

Conocedor de este hecho, el general Pinochet se anticipó a manejarlo en su beneficio. En diciembre de 1989, casi en las vísperas de las elecciones presidenciales, dictó un decreto-ley en que, junto con establecer «la disolución de la Central Nacional de Informaciones», trasladó el grueso de sus efectivos, sus activos y sus bienes a la dependencia del Ejército, desbaratando la posibilidad de que las autoridades democráticas actuaran con eficacia en este vital asunto.

En Chile, frecuentemente, se ha visto a las actividades de «amarre», de las que hemos hecho el recuento, como actos inconvenientes y poco legítimos realizados por Pinochet en el último año de su gestión. Pocas veces, en cambio, se les ha dado su verdadero encuadramiento, que no es otro que el de una operación planificada para alterar profundamente el propio régimen político consagrado en la Constitución de 1980, reducir las cuotas de poder asignadas en ésta a las autoridades políticas del Gobierno y condicionar todo el proceso de transición.

Los hechos demuestran que, en ese terreno, el general Pinochet realizó un profundo aprendizaje de todas las experiencias precedentes. El general Francisco Franco hizo célebre, en los últimos días de su vida, la frase: «Dejo todo atado y bien atado», pero no logró evitar que la transición española pusiera término a las bases fundacionales del franquismo. El general Pinochet, sin pronunciar expresión alguna, puso en marcha un sólido entramado jurídico y político para asegurar mejor la sobrevivencia de muchas de las instituciones y principios establecidos durante la dictadura.

El proceso de «amarre» cambió decisivamente las reglas del juego de la transición chilena. Por lo mismo ha tenido una enorme influencia en las acciones realizadas por el Gobierno de Patricio Aylwin en su estilo de gobernar

y en la posibilidad que éste tiene de cumplir una serie de puntos muy importantes del programa de la Concertación Democrática. Por ello creemos que, sin entender en profundidad esta operación final de Pinochet, es imposible comprender con exactitud la transición que se realiza en Chile.

III. LAS ENSEÑANZAS GENERALES DE LOS PROCESOS DE TRANSICION

Antes de entrar a analizar el curso concreto de la transición chilena resulta conveniente referirse a algunos rasgos característicos de todos los procesos de transición a la democracia, a partir de los cuales se han establecido ciertas regularidades, que podemos encontrar en los diversos procesos ocurridos en las últimas décadas en Europa del Sur y América Latina.

La primera de estas evidencias tiene que ver justamente con el carácter original y único de todas las transiciones. En cada una de ellas, la fisonomía histórica del país que les sirve de escenario ha tenido un peso sustantivo. Así, el perfil del régimen autoritario que se reemplaza, la naturaleza de los partidos políticos y organizaciones sociales que encabezaron la oposición o resistencia, el carácter de los conflictos sociales internos, la inserción internacional del país respectivo o ciertos elementos de su cultura nacional se convierten en factores determinantes de la forma concreta que asume el paso del régimen dictatorial a uno democrático. Esto hace que el conocimiento de otras transiciones sea útil e ilustrativo, pero no se puede desprender de esto «leyes» o criterios seguros para guiar la propia acción. A fin de cuentas, toda tradición tiene una dimensión experimental que incide en la complejidad de estos procesos.

Hay, sin embargo, en todas ellas una dificultad especial que tiene que ver con el estilo político y con los márgenes de acción de los grupos que más reueltamente iniciaron la oposición abierta al régimen dictatorial derrotado. Ocurre que las transiciones tienen lugar cuando no se logra una derrota política frontal y abierta de las dictaduras, pues en esos casos simplemente se pasa a establecer un régimen político distinto.

En las transiciones, en cambio, existe invariablemente una *dinámica de doble poder*. Al inicio de todas ellas hallamos los remanentes del poder autoritario, cuyos titulares se han visto obligados —por distintos caminos y procedimientos— a entregar el poder; junto con ello existe una autoridad democrática, todavía precaria, que ve restringido su accionar tanto por la existencia de normas limitativas, que es preciso remover, como por la pérdida de los hábitos democráticos que provocan los dictadores, particularmente cuando su mantenimiento en el poder ha sido prolongada.

Este «doble poder», sin embargo, no puede mantenerse de modo estático, pues tal situación conduciría a estabilizar un régimen político semidemocrático desde las modalidades de una «democracia restringida», objetivo que muchos dictadores consideran un buen final de su propio itinerario. Para que la transición tenga éxito se necesita que los actos de los nuevos gobernantes produzcan una constante superación de la situación inicial, absorbiendo y eliminando los residuos del poder autoritario y extendiendo en el mapa político las normas de control y los procedimientos democráticos. De este modo, el doble poder de las transiciones es temporal y asimétrico y debe ser eliminado en el curso mismo de ellas.

Esta exigencia, a su vez, es la que impone el clima de cautela y prudencia táctica que parece caracterizar la conducta de todos los gobernantes democráticos que reemplazan a los dictadores. Especialmente, en el primer período existe de parte de éstos una gran aprensión hacia el riesgo de una involución política autoritaria. Para evitarlo, eliminan de su programa todas las medidas transformadoras y, en muchos casos, ejercen una autocensura que va más allá de los márgenes reales de restricción que los afectan.

Un elemento esencial y característico de este tipo de manejo político es el que apunta a reducir la presencia y el papel de las organizaciones sociales y populares que libraron las batallas más activas en la fase de la quiebra de la normalidad política de la dictadura. Como estos grupos, en su momento, habían planteado pautas de «ruptura democrática» y cambios políticos sustanciales (en torno a metas como la aprobación de una nueva Constitución política, el efectivo enjuiciamiento de los colaboradores del régimen, responsables de violaciones de los derechos humanos, la reposición de conquistas sociales perdidas y el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres, etcétera), al mantener sus demandas se tornan disfuncionales para el Gobierno que inicia su quehacer en la nueva situación política. Por esta razón, las nuevas autoridades hacen lo posible por marginarlos de las decisiones dentro del propósito de suprimir los factores de tensión con las Fuerzas Armadas. Esto las lleva a buscar el desdibujamiento o la postergación de las metas de dichos grupos que, inicialmente, habían sido incluidas en los programas de los Gobiernos de transición, por el mayor peso e influencia que aquéllos tenían todavía en dicha etapa.

Este tipo de determinaciones coloca en una posición muy desmejorada a las organizaciones sociales y a los grupos políticos más radicales, puesto que habitualmente los Gobiernos de transición también logran un consenso social bastante amplio para la idea de que hay que evitar los enfrentamientos y proceder con prudencia, puesto que de otro modo se correría el riesgo de un grave retroceso político. Las dictaduras, sobre todo cuando son de larga

duración, generan un clima de miedo e inhibiciones en la mayoría de la gente, que subsisten, con variadas formas, bastante tiempo después de terminadas éstas. Esta es la razón que explica el consenso mayoritario en favor de la moderación que, a poco andar, encontramos en casi todos estos procesos. Como contrapartida, la frustración y la marginalidad se convierten en el caldo de cultivo de un desencanto y pasividad de buena parte de los que sostuvieron la lucha social, política y democrática en las horas más duras. Una parte de éstos acaban por «irse a sus casas», mientras las capas sociales más rebeldes (jóvenes, marginales, trabajadores organizados) alteran sus reacciones entre el escepticismo y las conductas anárquicas. Este es el tiempo del discurso, no exento de resentimiento, en que un sector de los dirigentes populares condenan la acción de las «cúpulas»: proclaman (en contra de muchas evidencias innegables) que «las cosas siguen iguales que en tiempos de la dictadura» y que «las bases han sido traicionadas». Pese a esto, de una manera implacable las transiciones reorganizan el sistema de partidos políticos y reservan las alternativas de poder para bloques amplios, situados lejos de los extremos del arco ideológico.

A su vez, las fuerzas más radicales con vocación testimonial —y esto incluye en primer término a los grupos militares o paramilitares— van perdiendo progresivamente toda influencia y no pueden desencadenar la «respuesta de masas» que, en teoría, podría revertir la situación descrita. A la vuelta de unos años, los procesos de transición tienen la característica de reestructurar profundamente el funcionamiento del sistema político y democrático y la estructura de partidos, construyendo una situación que acaba por ser muy distinta de la del período autoritario, pero también diferente de la que prevalecía en la fase democrática que había precedido al establecimiento de éste.

Para progresar en su tarea, 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 y en donde los cambios de cada escenario repercuten significativamente en los demás.

Esta «agenda política» de las transiciones está principalmente configurada por los siguientes puntos (12):

- 1) El manejo de las violaciones de los derechos humanos efectuada por la dictadura.
- 2) El pago de la deuda social.

(12) He desarrollado más extensamente este punto en el trabajo «Perspectivas de la democratización en Chile», preparado para el Simposio «Chile, en camino a la democratización», Berlín, marzo de 1990.

- 3) La desarticulación de los grupos armados, la violencia y el terrorismo.
- 4) El establecimiento de nuevas relaciones cívico-militares que aseguren la obediencia de los mandos castrenses a las autoridades democráticas.
- 5) El afianzamiento de una institucionalidad democrática legítima y eficaz.

Un examen sucinto de cada uno de estos puntos da cuenta de las grandes complicaciones que cualquiera de ellos encierra.

El tema de los derechos humanos conlleva la resolución de graves situaciones como el establecimiento de los crímenes, desaparecidos y prácticas sistemáticas de tortura, junto a la evaluación de la posibilidad de aplicar una sanción efectiva a los culpables. Este es un asunto de los más sensitivos para las Fuerzas Armadas, habitualmente involucradas, directa o indirectamente, en los hechos que se deben investigar. En algunos casos, como ocurriera en Uruguay, los militares están en condiciones de oponerse, desde el comienzo, a la realización de juicios. El comandante en jefe del Ejército de ese país, general Ernesto Medina, centralizó todas las citaciones judiciales dirigidas a oficiales suyos y luego declaró que «las había guardado en su caja de fondos», provocando la situación política que llevó a dictar la Ley de Caducidad, que, en la práctica, puso término a dichos procesos (situación finalmente ratificada en un controvertido plebiscito en 1988).

En otros casos, en cambio, como ocurrió en Argentina, fue posible debido a la envergadura de la derrota sufrida por los militares en la guerra de las Malvinas, constituir un grupo de investigación (la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, CONALEP, que dirigiera Jorge Sábato y emitiera, en noviembre de 1984, el conocido Informe «Nunca Más») (13), a la vez que se iniciaban procesos en contra de los miembros de las diversas Juntas Militares instauradas a partir del golpe de Estado de marzo de 1976, los que concluyeron con la prisión y condena del dictador Jorge Rafael Videla y de sus más altos colaboradores. Pero después de este paso inicial vino la reacción de los militares y se produjo el reflujo de la situación. Las dificultades económicas que enfrentó al Gobierno del presidente Alfonsín, así como la fuerte conducta de las Fuerzas Armadas provocó un cambio del cuadro político. Primero se complicó la prosecución de los juicios respecto de los oficiales de rango intermedio, precisamente los ejecutores de la «guerra sucia». Luego se consagró el principio de la «obediencia debida», que los eximía de respon-

(13) «Nunca más»: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984.

sabilidad. Más tarde se aprobó la Ley de Punto Final. Y, por último, el presidente Menem acabó impulsando una ley amplia de amnistía, que puso en libertad a todos los militares presos. Seis años después de iniciados los primeros juicios, la situación inicial se había revertido completamente. Las multitudinarias reacciones registradas en Buenos Aires y otras ciudades dan cuenta de que el desencanto de los argentinos que actuaron en la esfera de los derechos humanos ha sido probablemente mayor que el que sufrieron sus congéneres uruguayos, aunque ambos casos tienen en común la semejanza de los resultados finales.

En el manejo de los problemas de los derechos humanos está incluida, además, otra situación, que en no pocos casos resulta compleja de manejar: la libertad de los presos políticos. Aquí, la mayor complicación proviene del hecho de que los adversarios de las dictaduras militares no aceptan ser colocados en la misma situación —respecto de los hechos de sangre de que pudieran ser responsables— que los cuerpos de seguridad de los regímenes dictatoriales. En consecuencia, rechazan la aplicación de una ley general de amnistía que pudiera resolver todas las situaciones y exige simultáneamente el enjuiciamiento y condena de quienes violaron los derechos humanos y su propia libertad. Los sectores militares y las fuerzas políticas que los respaldan, por el contrario, intentan favorecer el dictar leyes de amnistía y están dispuestos a liberar a los presos políticos a condición de que sus responsabilidades en la violación de derechos humanos sean olvidadas. Pero rechazan con fuerza la posibilidad de un tratamiento separado y con efectos diferenciados entre ambas situaciones, y en los hechos, esta conducta aumenta la dificultad de lograr la puesta en libertad de aquellas personas que lucharon en contra de la dictadura y fueron juzgados por delitos de alcance político.

En su conjunto, los problemas de derechos humanos tienden a plantearse en el comienzo mismo de las transiciones. La experiencia muestra también que se agotan antes que otros temas de la agenda, a pesar de que casi nunca se logra un resultado final satisfactorio en términos de los objetivos «verdad» y «justicia», que, inicialmente, todos admiten como deseables.

En cambio, los temas que constituyen la denominada «deuda social» de las dictaduras tienen un impacto más estratégico (14). Como, en general, los Gobiernos de fuerza son un fenómeno que corresponde a los países en desarrollo, puesto que las naciones más avanzadas no han conocido estos regí-

(14) La noción «deuda social» fue acuñada de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como una forma de caracterizar los efectos producidos en la región por la gran recesión iniciada en 1982, a partir del estallido de la crisis de la deuda.

menes de excepción, el impacto regresivo de las políticas económicas conservadoras de los regímenes militares se confunde con las situaciones estructurales de pobreza acumuladas en dichos países.

Habitualmente, los Gobiernos militares proscriben, al iniciar su gestión, a las organizaciones de trabajadores, pobladores y jóvenes, con el argumento de que es necesario restablecer la disciplina en la sociedad. Esto deja a los intereses corporativos de los sectores sociales subordinados sin posibilidad de hacer valer sus derechos, lo que se traduce, en primer término, en un retroceso del poder adquisitivo de sus ingresos, que se acumula con los años.

Pero, conjuntamente con esto, la adhesión de las dictaduras militares de seguridad nacional a los esquemas neoliberales determinó una reducción del compromiso público en áreas muy importantes para las condiciones de vida de los grupos más pobres, como son la salud, la educación y la vivienda. Al quedar todos estos temas entregados a la «lógica» del mercado, aumenta la brecha en la diferenciación de la calidad de los servicios a que acceden los grupos de más bajos recursos y, en no pocos casos, se produce la imposibilidad de acceder a ellos. De esta manera, los factores que componen el salario indirecto se resienten en un porcentaje que puede ser mayor que el de los ingresos monetarios.

El impacto acumulativo de estas situaciones a escala nacional configura la deuda social que las dictaduras transfieren a los regímenes democráticos. En cuanto a las exigencias que esta situación plantea en la transición, ésta puede ser descrita como el volumen de recursos presupuestarios de que el Gobierno democrático debería disponer para compensar las pérdidas de los ingresos reales de los trabajadores y restablecer —vía del aumento del gasto social del Estado— las prestaciones perdidas.

Todo esto plantea enormes complicaciones, que hacen imposible el pago de la deuda social en un plazo tan breve como lo imaginan las expectativas de los grupos afectados. Por un lado, los nuevos Gobiernos tienen un presupuesto limitado, que no puede aumentar fácilmente, mientras, por otro, se plantea el problema de que, aun si existieran los recursos, es necesario cuidar que no aumente el nivel de inflación y se provoquen los desequilibrios macroeconómicos, que podrían reducir la capacidad productiva del país, algo que constituye un punto esencial en las políticas económicas de todos los Gobiernos actuales.

Aunque, en general, como ya hemos anotado, las transiciones no van acompañadas de demandas radicales, el lento ritmo de la satisfacción de las expectativas populares es otro gran problema que registran todas ellas y repercute, en mayor o menor grado, en un desgaste de los Gobiernos que las realizan.

A lo anterior hay que sumar todavía los inevitables problemas relacionados con la violencia que están presentes en todos los cuadros políticos posdictatoriales. Estos han sido especialmente críticos en el caso de las dictaduras militares con ideología de seguridad nacional, puesto que éstas mantienen un clima de guerra interna que, implícitamente, confiere legitimidad al enfrentamiento y a la eliminación física de los «enemigos domésticos». La experiencia muestra que es muy difícil que el mantenimiento prolongado de estas posiciones en los mandos castrenses no lleve a la aparición de organizaciones militares de izquierda que recojan el reto planteado por las dictaduras y asuman el enfrentamiento para «ganar la guerra».

Estas situaciones, unidas a la exigencia de un terrorismo de Estado, desplegado por estos mismos Gobiernos para desarticular a los disidentes, lleva a la creación de importantes grupos armados con gran capacidad de uso de la fuerza en los dos polos extremos del arco político. Por una parte, los cuerpos de seguridad de las dictaduras dan forma a organizaciones paramilitares de extrema derecha, mientras, por otro, los grupos armados de ultraizquierda aceptan el desafío de seguir la guerra, creyendo que de esta manera avanzarán a crear una situación revolucionaria.

El efecto concreto de todo esto es que, cuando las dictaduras llegan a su fin, diseminan sobre la sociedad civil una serie de factores nuevos de inestabilidad política que se traducen en un incremento de la violencia justamente en los momentos que las nuevas autoridades civiles son más débiles. De un lado, el término de los cuerpos de seguridad deja en libertad de acción a grupos altamente adiestrados, con poderoso armamento, con recursos de infraestructura electrónica, y que además están habituados al uso de la fuerza y a la impunidad de sus conductas. Por otro, el diagnóstico político de los sectores militares más extremos de izquierda los lleva a mirar las transiciones como períodos inútiles donde nada esencial ha cambiado y en donde se corre el riesgo de legitimar con formas más moderadas un tipo de dominación política que consideran inaceptable.

Esto último los lleva a la decisión de continuar un enfrentamiento abierto con las nuevas autoridades, para lo cual acuden al uso de formas de propaganda armada y a la realización de operativos de carácter punitivo, con los que buscan eliminar a personajes vinculados con la anterior dictadura. Como estas acciones, a su vez, los van aislando del resto de las organizaciones sociales y políticas progresistas, sus posturas se van haciendo cada vez más radicales al tratar de no perder espacio y desembocan en un típico cuadro terrorista, tras el cual se registra, finalmente, su desaparición.

Con todo, antes que esto ocurra, tanto las guardias armadas de extrema derecha como las organizaciones militares de izquierda someten a una severa

tensión a las autoridades políticas que manejan la transición, pues éstas deben conservar el orden público como un requisito básico para su propia legitimidad y existencia. En numerosos casos, la necesidad de tener una respuesta eficaz ante las acciones armadas que los desafían ha llevado a los administradores de la transición a forjar acuerdos con los cuerpos de seguridad pre-existentes, lo que ha creado serias complicaciones para su propio quehacer general. En cualquier caso, la historia también ha mostrado que este campo crítico de las transiciones, que tiene que ver con el incremento de la violencia en las fases iniciales, se resuelve en favor de la convivencia política, la que a la larga cierra espacios a la existencia de estos grupos inicialmente fuertes.

De más larga proyección, en cambio, son los problemas de la relación entre la autoridad política democrática y las Fuerzas Armadas (15).

La primera gran complicación que plantean a su término los recientes regímenes militares es precisamente que son institucionales. El hecho de que sea un componente del Estado, como ocurre con los militares, el que lo capture y más tarde lo pierda plantea problemas de notable envergadura y dificultad. El primero de ellos tiene que ver con el propio monopolio del uso de la fuerza, que está reservado a las Fuerzas Armadas en el Estado moderno, pero cuya contrapartida es la necesaria obediencia a los lineamientos y orientaciones que imparte el Gobierno democrático.

Cuando terminan los Gobiernos militares, las Fuerzas Armadas se repliegan del Gobierno, pero permanecen como un factor central del Estado. Y lo hacen con grados de fuerza y condicionamientos que afectan al ejercicio de las atribuciones propias de la autoridad ejecutiva.

Las Fuerzas Armadas retienen de hecho un poder de veto en muchos de los temas referentes al cumplimiento de los programas de los Gobiernos de transición. En muchos casos plantean amenazas persistentes, y aun acciones efectivas, en contra de éstos, si bien los casos más recientes confirman que el despliegue de la fuerza no les devuelve el control del Estado, sino que da lugar a episodios que más bien generan una cierta inmunidad en la sociedad civil. Tal ha sido el efecto del alzamiento del coronel Tejero y la ocupación del Parlamento español, en febrero de 1981, o los diversos operativos fallidos de los militares nacionalistas argentinos, encabezados por los coroneles Rico y Seineldín.

La consolidación de nuevas relaciones cívico-militares que priven a las Fuerzas Armadas del papel factual de «cuarto poder del Estado», con capa-

(15) Véanse ALFRED STEPAN: *Repensando a los militares en política*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1988, y ALEXANDRE DE S. C. BARROS y cols.: *Los militares: el retorno a los cuarteles*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.

cidad de veto sobre las decisiones de las autoridades democráticas, origina un largo proceso de ajuste que excede con mucho a la simple enmienda de las disposiciones legales o constitucionales respectivas. Esta operación, de variadas facetas, hace depender de la creatividad y talento político de los administradores de la transición la determinación del momento en que la sociedad en su conjunto se hace cargo del derecho a definir una estrategia nacional de defensa y seguridad de la que se desprendan los recursos y tareas que se encomiendan a las Fuerzas Armadas, y, especialmente, las funciones que pueden cumplir en el impulso del desarrollo nacional una vez que desaparezcan las hipótesis de conflicto de guerra interna que dominaron su quehacer, desde principios de los años sesenta hasta ahora, y que es necesario eliminar por completo para posibilitar el afianzamiento de un sistema político democrático.

Finalmente está el tema de la modificación del variado ordenamiento jurídico que las dictaduras legan a los Gobiernos de transición. Desde que los regímenes de excepción existen, quienes los dirigen han sentido la tentación de «clavar», con un engranaje jurídico, las ruedas de la historia e inmovilizarla en su beneficio. Con el correr del tiempo se han ido perfeccionando los procedimientos para buscar este objetivo, y ya hemos anotado que Pinochet ha sido particularmente notable en este terreno.

Pero los acontecimientos prueban que éste es, al final, el punto más sencillo de manejar dentro de la complicada agenda política de las transiciones, puesto que, invariablemente, las leyes o la Constitución elaboradas en los regímenes autoritarios son cambiadas en todos los puntos que resultan contradictorios con el afianzamiento de una plena democracia. Es cierto que en muchos casos esto toma tiempo y que las dificultades que experimentan quienes dirigen las transiciones, mientras no materializan estos cambios, son grandes. Pero, invariablemente, las normas jurídicas no democráticas acaban siendo eliminadas a través de negociaciones o de ajustes graduales.

Con todas las evidencias acumuladas en las últimas dos décadas, el seguimiento de las transiciones de las dictaduras a la democracia se ha simplificado, aunque esto no se puede decir del manejo político concreto de ellas. Por más conocimiento que acumulemos, las transiciones seguirán siendo tiempos políticos difíciles, en que los sectores democráticos tienen márgenes estrechos. Se mantendrán seguramente también como tiempos complicados de vivir para quienes más lucharon en contra de las dictaduras, puesto que en ellos desaparece la épica en la conducta cotidiana y la esperanza utópica de que la sociedad pueda cambiar rápidamente y hacerse más justa y solidaria.

Pero también seguirá siendo cierto que las transiciones, cuando ocurren, están determinadas por ciertas correlaciones de fuerza previas, que impidié-

ron el derrocamiento de los regímenes de fuerza y el paso directo hacia formas políticas más avanzadas, como muchos habían querido o soñado. Desde esta perspectiva, tanto sus restricciones como sus tensiones resultan inevitables, y sólo cabe tratar de resolverlas lo mejor posible para reabrir los caminos de una nueva democracia, más profunda y con la fuerza necesaria para impulsar las transformaciones sociales que traigan más justicia y bienestar a los hombres.

IV. EL BALANCE DE LOS INICIOS DE LA TRANSICION CHILENA

Los antecedentes históricos ya consignados planteaban la posibilidad de que la transición a la democracia que se inició en Chile en marzo de 1990 fuera una de las más difíciles en la intensa trayectoria que América Latina registra en la última década. Factores como la politización tradicional de Chile; la fortaleza simultánea del Estado y de la sociedad civil; la apasionada memoria de los conflictos anteriores; el ordenado repliegue de Pinochet y de las Fuerzas Armadas del poder; el crecimiento económico concentrador, con aumento de los márgenes de pobreza en importantes capas de la población y la heterogeneidad política de la coalición gobernante (la Concertación Democrática se constituyó, en octubre de 1989, con 17 partidos, que iban desde la derecha a la izquierda), parecían colocar dificultades gigantescas a la empresa de reconstruir un sistema político democrático.

A la luz de esta perspectiva, no cabe duda que el balance de la gestión de Aylwin, una vez transcurrido el período de su instalación en el poder, resulta bastante llamativo y casi sorprendente. En términos generales, se podría decir que el nuevo presidente y su equipo político han aplicado una estrategia basada en el principio de evitar cuidadosamente —aun pagando precios altos— cualquier roce que pudiera desatar conflictos que pusieran en peligro el éxito de la transición. Esto resulta consistente con los dilemas que la oposición a la dictadura tuvo a contar de 1986 y que la obligaron a reconocer los mecanismos institucionales establecidos por Pinochet, como el único escenario en que resultaba posible «superar» al régimen autoritario.

Esto conllevó un reconocimiento de la Constitución de 1980, frente a la cual se propusieron las reformas básicas para hacerla compatible con un proceso político con perspectivas democráticas. De esta manera, en julio de 1989, luego de una negociación entre la Concertación Democrática y el Partido Renovación Nacional, la fuerza más influyente de la derecha, se realizaron las primeras reformas a la Carta de 1980. Aunque éstas tuvieron un carácter muy parcial y sólo resultaron efectivas para poner término a la pros-

cripción política, consagrada en el artículo 8.º del texto original, lo cierto es que consolidaron el criterio de acatamiento de la Ley Fundamental de Pinochet, iniciado con anterioridad.

Esto significó que el Gobierno de Aylwin resolvió, desde el principio, no sólo respetar, sino prestar efectiva atención a las restricciones establecidas en el sistema político, ajustando en todo momento su conducta a las determinaciones establecidas por éstas. Tal disposición ha llevado al establecimiento de una política de negociación constante con la oposición de derecha en torno al diseño denominado «democracia de los acuerdos».

Para describir gráficamente el camino seguido por el Gobierno de Aylwin, podríamos compararlo con el de una persona que mide cuidadosamente sus pasos en un terreno minado, sin importarle tanto la velocidad con que avanza cuanto la seguridad con que esquivá las trampas que lo acechan en cada palmo del terreno. En semejante ejercicio, el éxito se mide mucho más por los problemas que se evitan que por los logros que se obtienen en torno a los objetivos de llegar a metas y lugares determinados. Estos, naturalmente, quedan reservados a una etapa posterior, cuando se haya salido del terreno amenazante que inicialmente se recorre.

Esta disposición ha determinado un tono moderado en las declaraciones y en el estilo de comunicación del Gobierno, que cautelan especialmente los ministros del sector político, y una postura de austeridad y congelamiento de las demandas sociales que ha caracterizado la conducta del equipo económico, donde la primera meta establecida ha sido mantener por debajo de un 20 por 100 la tasa de inflación anual (16).

De alguna manera se podría decir que en la transición chilena se ha intentado reordenar los temas prioritarios de la agenda, difiriendo algunas decisiones que en otras experiencias se tomaron más tempranamente, para poner el énfasis en la construcción de una base de respaldo muy amplia en torno a la figura del presidente. Existe por cierto la idea de que si se afianza la mantención del dinamismo de la economía chilena, se consolida la reinsertión internacional de Chile y se mantiene la iniciativa política, en base a una acción moderada, que reste argumentos a las fuerzas de derecha y quite terreno a los militares para hacer pesar su innegable fuerza, se habrá logrado

(16) El seguimiento del índice de precios al consumidor ha pasado a ser una verdadera obsesión de los economistas y políticos en la transición chilena. Al enorme impacto de la entrega que hace el Instituto Nacional de Estadística de su variación mensual se ha agregado una proyección anticipada de su variación, hecha por el Banco Central, la cual es reajustada semana a semana. Así, la inflación en Chile ha pasado a tener un valor político simbólico semejante al que en otros tiempos tuvieron la paridad cambiaria en Méjico y Venezuela.

un gran éxito político que permita proyectar, en las elecciones de 1993, a la actual coalición.

En semejante perspectiva, el cumplimiento de algunas tareas básicas de democratización, necesarias para llevar a su término el proceso mismo de transición, podrían quedar diferidas para dicho período. En pocas palabras: se ha pensado que no es un problema ir lento si, entre tanto, se logra aniquilar el fantasma de una regresión autoritaria y se amplía la legitimidad de quienes conducen el Gobierno.

Los diversos terrenos concretos del quehacer del Estado reflejan muy bien la forma sistemática en que se ha proyectado la opción recién descrita.

El manejo de la economía se ha centrado en la búsqueda de la confianza de los sectores empresariales para mantener la estabilidad del aparato productivo y asegurar una inversión que garantice mejores resultados a medida que avanzan los años de la Administración Aylwin. Para ello se ha afirmado la validez de la lógica de economía de mercado y se ha tratado de mantener una completa estabilidad de las reglas del juego económico. Simultáneamente, el gobierno de Aylwin ha debido enfrentar los efectos de un sobrecalentamiento de la economía chilena, producido en la etapa final de la gestión de Pinochet; por razones políticas en 1988 y 1989, el régimen militar favoreció un importante aumento del gasto público y una expansión de las exportaciones y el consumo. El brusco impacto de estos factores llevó a la economía a una tasa de crecimiento del 10 por 100 en 1989, pero en base a desequilibrios y tensiones que hicieron impostergable un ajuste.

Aunque una política de este tipo se comenzó a aplicar en los últimos meses del gobierno de Pinochet, ella alcanzó sus plenos efectos luego de instalado el nuevo equipo en el poder. El resultado fue una ostensible baja en el crecimiento del PGB, que llegó a un 1,75 por 100 en 1990; además hubo escapadas puntuales del índice de precios al consumidor, que llevaron la tasa inflacionaria a niveles peligrosos luego del estallido de la crisis del Golfo Pérsico, que golpeó fuertemente a un país como Chile, que importa el 85 por 100 del petróleo que consume. Con todo, el Gobierno se muestra satisfecho, pese a estos indicadores, puesto que la inflación mostró después una sensible baja a principios de 1991, la tasa de inversión creció notablemente, llegando a un 21 por 100 del producto en 1990, sobresaliendo el hecho de que la inversión extranjera llegara a un volumen récord de cerca de mil doscientos millones de dólares (17).

(17) En su primer Informe sobre el Estado de la Hacienda Pública, el ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, ha presentado perspectivas de una envergadura mucho mayor al indicar que «el inventario de grandes proyectos de inversión privada y em-

En cuanto a la debilidad del esfuerzo mostrado por las políticas sociales en el primer año, se argumenta que, al llegar el presidente Aylwin a la Casa de la Moneda, debió aplicar un presupuesto fiscal elaborado por Pinochet, que no consideraba prioritarios estos rubros, con lo cual la atención de la deuda social sólo ha podido partir en 1991, luego de aprobada una reforma tributaria, que reunió seiscientos millones de dólares de dinero fresco para estos fines. Con esto se puso en marcha un Fondo Especial de Inversiones Sociales y Solidaridad (FOSIS) y se pueden iniciar proyectos nuevos en las áreas de la educación y la salud.

Pese al impulso que se piensa dar a los programas para combatir la pobreza, un tema fuertemente subrayado por los opositores a Pinochet en el plebiscito de 1988 y las elecciones de 1989, se impone cada vez más la lógica de que primero hay que crecer y sólo luego se puede pensar en redistribuir. A este respecto, uno de los miembros del equipo de asesores políticos de la Presidencia ha llegado a proponer un marco conceptual según el cual, superada la contradicción previa de la sociedad chilena entre «dictadura» y «democracia», el verdadero dilema que se plantea a la transición es entre «populismo» y «democracia» (18). Junto con ello señalan que el factor que más erosionó el respaldo de otras experiencias semejantes en los países vecinos fue la aplicación de políticas que trataron de satisfacer las demandas sociales urgentes, a costa de afectar las capacidades económicas a mediano plazo, con lo cual acabaron en la recesión productiva y la hiperinflación.

Junto a la centralidad de esta política económica moderada, el Gobierno ha desplegado un manejo político que apunta básicamente a la idea de privilegiar a los sectores que tenían más reparos y recelos iniciales frente a la Concertación y su Gobierno. En los hechos, el equipo político del Gobierno ha buscado una relación diferenciada, tanto en cuanto a las oportunidades de diálogo como a los contenidos con los tres segmentos que se pudieran considerar más significativos entre los sostenedores del proyecto neoliberal: la derecha política, los empresarios y los militares.

En relación a la derecha política, el Gobierno se ha beneficiado de las fisuras y rivalidades existentes entre los dos partidos con representación par-

presas públicas asciende a casi veinte mil millones de dólares, de los cuales se espera que se materialicen más de trece mil millones de dólares en los próximos tres años». Véase «Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública», 23 de octubre de 1990, Secretaría de Comunicación y Cultura del Gobierno de Chile, pág. 15.

(18) Exposición del cientista político Ignacio Walker, subdirector del Departamento de Análisis y Estudios del Ministerio de la Presidencia, en la mesa redonda acerca del proceso político chileno y el pensamiento de Gramsci, realizada en el Centro de Extensión de la Universidad Católica el 31 de mayo de 1991.

lamentaria: Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. En los hechos, dependiendo de los temas, los ha seleccionado alternativamente como interlocutores para formalizar los acuerdos que precisa para gobernar. Así, por ejemplo, hubo un entendimiento con la UDI para constituir las Mesas del Congreso, mientras se negoció con Renovación Nacional la aprobación de la reforma tributaria que la UDI cuestionaba resueltamente.

El trágico asesinato del líder de la UDI, senador Jaime Guzmán, a comienzos de mayo de 1991, vino, sin embargo, a alterar en forma importante este cuadro. Tras la desaparición de Guzmán, y como consecuencia del gran impacto emotivo que este hecho provocó, la UDI recibió en sus filas a varios de los más destacados personajes del anterior régimen militar, tales como Hernán Büchi, candidato presidencial de la derecha en 1989, José Piñera, Jaime del Valle, Guillermo Arthur y Luis Danús. La presencia de estos nuevos dirigentes, algunos de los cuales tienen expectativas políticas presidenciales, ha alterado el carácter de partido pequeño con mística y principios, pero sin aspiraciones inmediatas de poder que la UDI tenía bajo la dirección de Jaime Guzmán. Este fue uno de los más notables ideólogos conservadores del país en la segunda mitad del siglo xx, pero era más el constructor de una fuerza profética que un líder con amplio respaldo público y capacidad para buscar el poder en torno a su figura. Por eso, mientras Guzmán encabezó ese partido tuvo ese tono ideológico y la «pureza» característica de los movimientos fundamentalistas, que ahora, rápidamente, empieza a perder.

Esto lleva a pensar que al situarse ambos partidos de derecha en una disputa inmediata por la primacía, de cara a las elecciones presidenciales de diciembre de 1993, la disposición para llegar a acuerdos con el Gobierno puede cambiar, reduciéndose más el margen de maniobra de que éste se benefició inicialmente.

En cuanto a las grandes organizaciones de empresarios, que habían prestado una fuerte adhesión al general Pinochet y a su régimen, el actual Gobierno ha avanzado en cuanto a la posibilidad de diálogos y acuerdos parciales con ellos. Para esto les ha dado garantías de estabilidad en todos los rubros básicos de la política económica, señalando que no es voluntad del Gobierno apartarse en su mandato de los lineamientos económicos establecidos por el régimen anterior. A fin de reforzar este cambio de actitud, se ha desarrollado una fluida política de contactos y acuerdos con las más importantes organizaciones empresariales, y en particular con la más amplia de éstas, la Confederación de la Producción y el Comercio.

El resultado ha sido sorprendente. Los empresarios, que en los primeros meses de 1990, mostraban una enorme desconfianza hacia el Gobierno de la

Concertación, han pasado a admitir que no tienen motivos de preocupación con el quehacer del nuevo equipo económico. La mejor síntesis de este clima fue hecha por el escritor peruano Mario Vargas Llosa al término de su reciente visita a Chile. Al iniciar un artículo con las impresiones recogidas consignó el siguiente testimonio: «Por primera vez en nuestra historia a los empresarios no les preocupa quién ganará la próxima elección, me dijo José Antonio Guzmán, presidente de la Confederación de Federaciones y Asociaciones Gremiales de Chile, porque, sea quien sea el ganador, sabemos que no vendrá a cambiarnos las reglas del juego» (19).

En tercer término están las relaciones del nuevo Gobierno con los círculos militares, que en realidad han sido las más difíciles y el terreno en donde se registran menores cambios.

El presidente de la República y los integrantes de su equipo político habrían deseado que el comandante en jefe del Ejército, general Augusto Pinochet, hubiera hecho dejación de su cargo antes de que asumiera el actual Gobierno. Así lo hicieron saber públicamente en varias ocasiones. Sin embargo, Aylwin carecía de las facultades institucionales para pedir la renuncia de Pinochet. Y éste señaló con gran firmeza su decisión de permanecer en su cargo por un plazo indefinido. Así las cosas, desde marzo de 1990 las relaciones entre Aylwin y Pinochet han sido parte de un sutil y enmarañado juego en el que ambos han desplegado todas sus habilidades y poderes. El resultado ha sido un *modus vivendi* singular, en que Pinochet ha rebajado gradualmente el perfil político de sus acciones, retirando la amenaza de eventuales acciones militares en contra de la transición, mientras el presidente ha incorporado al comandante en jefe del Ejército al juego constitucional, extendiendo una nueva legitimidad y respetando la virtual autonomía que Pinochet ha reclamado para su conducción del Ejército. Gráficamente, esto se ha traducido en el hecho en que mientras los primeros encuentros entre ambos fueron tensos y estuvieron rodeados de una gran espectacularidad pública, con el correr de los meses pasaron a ser reuniones rutinarias en las que no había asuntos cruciales en juego.

Entre tanto, el Gobierno buscó establecer relaciones diferenciadas y más normales con los comandantes de la Armada (almirante Jorge Martínez Bush) y de la Fuerza Aérea (general Fernando Matthei) (20), así como con el director general de Carabineros (general Rodolfo Stange). Aunque tuvo un

(19) Véase MARIO VARGAS LLOSA: «La excepción chilena», en *El País*, Madrid, 15 de abril de 1991, pág. 15.

(20) El general Fernando Matthei, quien ha sido el alto oficial más próximo a las posturas del presidente Aylwin, también ha sido el primero en anunciar la dejación de su cargo, en junio de 1991.

cierto éxito, sobre todo, con los dos últimos, la verdad es que subsiste un profundo desencuentro de pensamiento entre los dirigentes políticos de las fuerzas democráticas chilenas y los altos oficiales de las Fuerzas Armadas. La visión de estos últimos es altamente conservadora y, aunque a ellos les costaría trabajo admitirlo, sumamente ideológica.

Las Fuerzas Armadas chilenas comparten no sólo una perspectiva homogénea acerca de la inevitabilidad histórica del golpe de 1973 y de la necesidad de la reestructuración conservadora de la sociedad chilena, realizada a partir de entonces, sino que atribuyen un valor de principio a muchos de los esquemas económicos neoliberales ortodoxos o a las cláusulas institucionales que buscaron implantar una democracia restringida, que deberán ser modificadas a medida de que avance la transición.

El carácter, a la vez monolítico y conservador, del conjunto de las Fuerzas Armadas constituye una de las grandes complejidades del proceso chileno de transición, puesto que dificulta, más que ningún otro factor, la reposición efectiva del principio de la soberanía popular. En los hechos, los militares son un influyente factor político en el Chile de los años noventa. Tienen conciencia de su poder, poca flexibilidad para aceptar esquemas alternativos y pueden hacer presentes disciplinadamente sus reparos, como ocurriera al realizarse el que denominaron «ejercicio de adiestramiento y enlace», el 19 de diciembre de 1990, en lo que en verdad constituyó un acuartelamiento, no comunicado previamente a las autoridades políticas, con el objeto de presionar en favor de su planteamiento político.

El juego encaminado a replantear las relaciones cívico-militares ha tenido, al igual que el ajuste con las organizaciones empresariales, un gran impacto en la estrategia política general del Gobierno de la transición, repercutiendo en particular en áreas como los problemas de derechos humanos y la relación con las organizaciones sociales para avanzar en la reparación de los perjuicios experimentados por éstas durante los años de la dictadura militar.

Para hacer frente al legado de las violaciones más graves de los derechos humanos realizadas por el régimen de Pinochet, el presidente de la República utilizó un camino distinto al de los países vecinos: designó, en mayo de 1990, una Comisión Presidencial de carácter especial, denominada de Verdad y Reconciliación, formada por personalidades de la vida nacional, de alta competencia jurídica y presidida por el ex presidente del Colegio de Abogados y ex parlamentario Raúl Rettig (21).

(21) Los miembros de la Comisión fueron: Jaime Castillo Velasco, ex ministro de Justicia del presidente Frei y presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos; José Luis Cea Egaña, profesor de Derecho Constitucional; Mónica Jiménez de la

La Comisión Rettig, como se llamó a este grupo, recibió atribuciones sólo para reunir antecedentes en torno a aquellos casos de graves violaciones que hubieran tenido resultado de muerte, encomendándosele la preparación de un Informe que sistematizara la evidencia recibida, sin realizar otras calificaciones ni iniciar juicios respecto de los hechos que hubieran llegado a su conocimiento. Especialmente, se cuidó el carácter reservado de su trabajo, que, en todo momento, estuvo lejos de la prensa y de toda espectacularidad política. El grupo de siete comisionados realizó un esfuerzo impresionante, se desplazó por todo el territorio del país, realizando audiencias especiales, y ponderó rigurosamente los hechos que acumuló.

A comienzos de febrero de 1990, la Comisión Verdad y Reconciliación, encabezada por su presidente, entregó al jefe del Estado chileno un Informe contenido en cinco extensos volúmenes que se hizo público un mes después, a principios de marzo. El efecto del Informe Rettig fue abrumador, en parte por su estilo severo y sin adjetivos, que acumuló 2.200 casos en que los integrantes de la Comisión «habían llegado a formarse la convicción de que se habían producido homicidios, cometidos por las fuerzas de seguridad de la dictadura o por personal militar o de la policía, por razones de carácter político».

El gobierno de Aylwin no procedió luego de la entrega del Informe a entablar acciones judiciales ni a la creación de una jurisdicción especial para que conociera estos delitos. Este trabajo fue dejado a la iniciativa de los afectados y, preferentemente, a las organizaciones humanitarias que desde hace largo tiempo funcionan en Chile.

En la práctica, sin embargo, todos sabían, desde que el Informe se hizo público, que era muy difícil que las situaciones establecidas por la Comisión originaran juicios efectivos y sanciones para los culpables por la existencia de una ley de amnistía dictada por Pinochet en 1978, que eliminaba esta posibilidad respecto a los hechos ocurridos antes de marzo de ese año (época que cubre el grueso de las violaciones), así como por el carácter conservador de la justicia chilena, que no ha tenido hasta ahora la voluntad de establecer

Jara, directora de *Participa*, organismo de Educación Cívica, creado en 1988; Ricardo Martín Díaz, ex ministro de la Corte Suprema y ex presidente de la Comisión Oficial de Derechos Humanos, creada por el general Pinochet; Laura Novoa Vázquez, abogada, con responsabilidades públicas al inicio del Gobierno del general Pinochet; Gonzalo Vial Correa, historiador, ex ministro de Educación del general Pinochet, y José Zalaquett Daher, ex presidente internacional de Amnesty International. De todos ellos, sólo Castillo y Zalaquett habían realizado una actividad importante en la defensa de las víctimas de la dictadura, lo que daba a la Comisión un tono moderado que la hacía poco cuestionable por parte de los militares.

las responsabilidades de los culpables en los numerosos procesos anteriores sometidos a su conocimiento.

La verdad es que el Informe Rettig estableció una «verdad» profunda acerca del más trágico de los episodios de la historia contemporánea de Chile, pero no fue acompañado de la «justicia», que parece una exigencia irrenunciable, por más que pocas veces se la logre realizar en los procesos de transición. Su huella seguramente será muy profunda en la historia de Chile, y de su lectura diversas generaciones de chilenos podrán realizar los aprendizajes concretos para que «nunca más» hechos de esta clase se repitan en el país. Esta percepción atenúa el impacto emotivo ante la evidencia de que los sectores vinculados al régimen anterior han sido capaces de «sepultar» las verdades del Informe en lo que hace a la situación de corto plazo.

Las complicaciones del Gobierno en este terreno se han extendido también al problema de los presos políticos. En la Concertación Democrática siempre existió consenso que este asunto se debería arreglar en el primer año de Gobierno, pero dificultades prácticas han postergado, hasta ahora, la realización de este objetivo.

Al llegar Aylwin al poder no podía dictar indultos en los procesos relacionados con dos leyes especiales: las denominadas de Control de Armas y la Antiterrorista, en relación a las que se acumulaban la mayoría de los procesos que se seguían contra los quinientos presos políticos que existían al final de la dictadura. Pero, además, la facultad del indulto sólo puede aplicarse una vez concluidos los procesos judiciales y dictadas las sentencias definitivas. Y ocurría que la mayoría de los juicios estaban radicados en Fiscalías Militares, que alargaban indefinidamente los sumarios sin llegar a la fase de sentencia.

A esto se agregaba, todavía, la decisión del presidente Aylwin de no ejercer el indulto en aquellos procesos relacionados con delitos en que hubieran resultado muertos o experimentado lesiones graves agentes de seguridad o efectivos militares (para tales casos, el presidente sí estaba dispuesto a cambiar las condenas de presidio por extrañamiento, que les permitiría salir del país).

Con todas estas restricciones fue posible liberar —vía indultos— sólo a una parte pequeña de los presos políticos. Luego se realizó una negociación con los parlamentarios de Renovación Nacional para modificar el artículo 9.º de la Constitución y permitir excarcelaciones e indultos en los casos vinculados a los procesos de la legislación antiterrorista y de control de armas. Pese a ello, los juicios avanzaron poco y los presos políticos han debido realizar varias huelgas de hambre, con las que, a pesar de haber recogido un importante apoyo social, no han logrado resolver su situación, en lo que

constituye uno de los grandes asuntos pendientes de la transición chilena.

La mayoría de los presos políticos chilenos realizaron las acciones que los llevaron a la cárcel en los tiempos más difíciles de la represión, cuando la propia dictadura hablaba de una guerra de exterminio; luego padecieron graves torturas e incomunicaciones indefinidas y enfrentaron procesos ante jueces militares, en los que no tuvieron las mínimas garantías procesales. Aunque ahora su número es menos de doscientos, la gran pregunta es: ¿cuánto tiempo deberán esperar todavía para tener acceso a la libertad?

En cuanto al manejo de la deuda social, éste ha sido un frente que ha mostrado los grandes cambios producidos últimamente en la sociedad chilena. Al principio de la transición se pensaba que habría grandes movilizaciones de las diversas organizaciones sociales en torno a sus plataformas reivindicativas y que éstas constituirían el mayor «jaque» que el presidente Aylwin debería enfrentar en el manejo de la transición. En los hechos, sin embargo, esto no ha ocurrido, debido al sustancial debilitamiento que presentan las organizaciones populares como resultado de las acciones emprendidas por la dictadura.

Así, el movimiento sindical, que en Chile agrupaba a más del 35 por 100 de la población económicamente activa en 1973, retrocedió al 10 por 100 al finalizar el régimen militar. En el primer año de la transición los sindicatos subieron de 7.178 a 8.672, en tanto la masa sindicalizada creció de 483.441 a 588.458 trabajadores; en términos porcentuales, no obstante, esto sólo representó un incremento del 10,34 por 100 al 12,44 por 100 (22). El resultado es que el movimiento obrero está muy lejos de la capacidad que exhibió históricamente, además de que se ve afectado por el retroceso general que plantea la coyuntura económica internacional, debido a factores tales como la reducción del sector secundario y el aumento del terciario y la reducción del tamaño de las plantas industriales debido al incremento de la automatización productiva.

Estas tendencias a la disminución de la fuerza del movimiento sindical se reproducen con otras circunstancias en los demás frentes sociales, que afectan a las organizaciones de pobladores marginales, campesinos, minorías étnicas, jóvenes y mujeres. La mejor muestra de este hecho es que en todo el primer año de la transición no se realizó ninguna gran huelga ni tampoco una ocupación de terrenos urbanos o rurales, tal como muchos temían.

En lugar de eso, se inició un proceso de concertación social entre la Central Unitaria de Trabajadores y la Confederación de la Producción y el Co-

(22) Véase Informe del Centro de Estudios Laborales CETRA-CEAL, junio de 1991.

mercio, sin duda la más amplia y representativa de las organizaciones empresariales chilenas. Luego de estos diálogos, se produjeron algunos acuerdos que llevaron al Gobierno a proponer un aumento de los salarios mínimos y las asignaciones familiares, medida que se complementó con un plan especial de pagos de deudas populares en los servicios básicos (energía eléctrica, agua, etc.) y la condonación de intereses penales y la reprogramación de las deudas hipotecarias relativas a las viviendas populares.

Junto con esto, el Gobierno colocó en marcha los primeros programas de apoyo a microempresas y de desarrollo de servicios sociales en el mundo popular por medio del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Pero el grueso de las medidas encaminadas a hacerse cargo de la deuda social han quedado diferidas para el segundo año de la transición, cuando efectivamente aumente el presupuesto público en este terreno y se puedan financiar planes de educación, vivienda, salud y desarrollo local. Con todo, resulta claro que estas medidas se realizarán con una presión social considerablemente menor que la imaginada inicialmente. El ritmo de reorganización de las organizaciones sociales, por otra parte, progresa a un ritmo relativamente lento y sigue siendo una interrogante el saber si estos grupos recuperarán el enorme dinamismo y capacidad de presión frente al Estado que en el pasado tuvieron.

Una última esfera del quehacer político de la fase de instalación de la transición, ha sido el ámbito propiamente institucional. En este terreno, las dificultades no han sido menores debido al hecho, ya señalado, de que el proceso de amarre colocó a un Gobierno de mayoría nacional, como el del presidente Aylwin, en una situación de minoría parlamentaria, a través del mecanismo de los senadores designados. A pesar de todo, las complicadas negociaciones realizadas por el equipo político del gabinete, en las que han actuado armónicamente el demócrata-cristiano Edgardo Boeninger, ministro de la Presidencia, y el socialista Enrique Correa, ministro secretario general del Gobierno, han llevado a mayores éxitos que fracasos en cuanto a la obtención de las leyes. Así, el presidente Aylwin ha sacado adelante las Leyes Cumplido para manejar los problemas de derechos humanos, la reforma tributaria y el cambio de la legislación laboral. Al final, para obtener los textos legales han debido readecuar su contenido y sacrificar muchas de las cláusulas originales que les fijaba el Programa de Gobierno de la Concertación Democrática.

En cambio, el actual régimen ha sufrido su mayor revés al tratar de obtener la elección directa de los alcaldes y la democratización de la vida municipal; el Proyecto de reforma constitucional referido a estas materias fue rechazado en general por el Senado, sin que sirvieran de nada los esfuerzos

realizados por los colaboradores del presidente para cambiar esta situación (23).

Es nuestra impresión, como ya lo hemos anotado, que en este terreno las dificultades del Gobierno para abrir paso a sus iniciativas pueden aumentar desde ahora en adelante debido al incremento de la pugna política entre los dos principales partidos de derecha en mira a las elecciones de diciembre de 1993. Al disputarse un mismo electorado, que en general guarda distancia con la Concertación y se identifica más bien con los esquemas del régimen de Pinochet, se van a ver obligados a proyectar una imagen de mayor dureza frente a los conductores de la transición debido, entre otras cosas, a que se empieza a generalizar la imagen de que la Concertación debiera ganar las próximas elecciones. Esto plantea, sobre todo, una gran interrogante en relación a la posibilidad de efectuar las reformas constitucionales que quedaron pendientes en 1989 y que son esenciales para la democratización completa de la vida política chilena.

Este «paquete» de reformas constitucionales incluye, entre otros temas clave, el término de los senadores designados; el regreso a un sistema electoral proporcional; la reestructuración del Tribunal Constitucional, dando una presencia más equilibrada en su interior a representantes de los tres poderes del Estado; el cambio del Consejo de Seguridad Nacional, para convertirlo en un órgano asesor del presidente de la República y devolverle su mayoría civil; la reposición de las facultades del presidente de la República para designar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, y la simplificación de los procedimientos mismos de reforma de la Constitución política, que tienen una impresionante rigidez en la Constitución de 1980.

Al examinar lo ocurrido en los inicios de la actual experiencia chilena, se hace inevitable una reflexión: de las transiciones de la dictadura a la democracia puede decirse lo mismo que los militares dijeron alguna vez de los regímenes fundados en la Doctrina de Seguridad Nacional: «Más que plazos, ellas tienen objetivos.» Y el éxito de una transición que culmine en el restablecimiento de la plena democracia se logra sólo con el cumplimiento efectivo de los objetivos básicos que generalmente figuran en sus programas de Gobierno.

Esta es también la situación en el caso chileno. El presidente Aylwin, en su primer mensaje al Congreso Pleno, en mayo de 1990, señaló las cinco tareas básicas de su Gobierno:

(23) El Gobierno ha percibido la dificultad para la aprobación de estos proyectos y ha concentrado su esfuerzo en el segundo año en torno a dos iniciativas concretas: una nueva versión de la Reforma municipal y un proyecto para modificar el funcionamiento de la Administración de Justicia.

1. Esclarecer la verdad y hacer justicia en materia de derechos humanos, como exigencia moral ineludible para la reconciliación nacional.
2. Democratizar las instituciones.
3. Promover la justicia social, corrigiendo las graves dificultades e insuficiencias que afligen a grandes sectores de chilenos.
4. Impulsar el crecimiento económico, desarrollo y modernización del país.
5. Reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional (24).

De estos objetivos, se puede afirmar que el último se encuentra prácticamente cumplido. Chile, al igual que otros países del área que vivieron antes procesos semejantes, se ha reintegrado plenamente en la comunidad internacional y disfruta, otra vez, de excelentes relaciones con prácticamente todos los Gobiernos del mundo. Estas son un reflejo del actual clima interno de tolerancia, convivencia política y pleno respeto de los derechos humanos.

En cambio, la realización de los cuatro objetivos internos restantes sigue presentando considerables problemas, la mayoría de los cuales hemos examinado en este texto. Ellos dejan abierta la interrogante acerca de si los cuatro años que durará el gobierno de Patricio Aylwin serán un tiempo suficiente para lograrlos. Y a partir de ahí, plantean un nuevo dilema que empieza a ser central en el debate político que realizan las fuerzas democráticas: ¿qué debiera hacer la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia si de aquí a marzo de 1994 el actual Gobierno no logra concretar todas las tareas fijadas para la transición chilena?

(24) Informe del presidente Aylwin al Congreso Pleno el 21 de mayo de 1990, pág. IV.

2. México, América Central y el Caribe