

**GENARO ARRIAGADA**

**POR LA  
RAZON**

**O**

**LA  
FUERZA**

**CHILE BAJO PINOCHET**

*Editorial Sudamericana*

## EPILOGO

A partir del día después del plebiscito, el país empezó a caminar hacia una nueva etapa de su historia, que no cedía en complejidad a aquella que había conducido al 5 de octubre.<sup>231</sup>

El tema central de ella era cómo hacer una transición pacífica desde el régimen autoritario a un nuevo Presidente, democráticamente electo, y que con casi absoluta seguridad sería un representante de las fuerzas que habían derrotado a Pinochet en el plebiscito. Pero esa transición era una tarea que, al menos, tenía dos caras. Por una parte, era de su esencia que fuera capaz de asegurar a Pinochet y a las fuerzas que lo habían respaldado “un lugar bajo el sol” en el nuevo orden que le sucedería. Por otra, el cumplimiento de la obligación anterior no podía hacerse al precio del bloqueo del proyecto programático de la Concertación.

Una negociación política era pues inevitable y, en el caso de la oposición al régimen militar, era considerada un imperativo moral y práctico.

Desde el punto de vista moral, la nación necesitaba romper el círculo de violencia que había caracterizado su vida durante los veinte años anteriores. Como hemos visto, cuando el régimen militar llega al poder, el resultado fue la muerte, el exilio, el atropello de los derechos humanos y la privación de las libertades de los dirigentes y

---

<sup>231</sup> Sobre la transición hay varios excelentes trabajos. Por el hecho de ser una visión de uno de sus principales actores, es además especialmente importante el trabajo de Edgardo Boeninger: “Democracia chilena. Lecciones para la Gobernabilidad”. Un relato desde fuera, muy bien documentado, es el de Rafael Otano: *Crónica de la Transición*. Santiago, Chile: Planeta, 1995

miles de partidarios del gobierno depuesto. Ciertamente, la lucha de la oposición durante dieciséis años no había sido para disputar la oportunidad, o el turno, de aplicar a los dirigentes y partidarios del régimen militar una nueva oleada de violencia. Era necesario crear un marco de convivencia que diera a cada uno un lugar en la sociedad chilena, que asegurara que los derrotados electoralmente el 5 de octubre no serían objeto de aquellos atropellos que ellos habían cometido directamente, amparado o permitido con su silencio. Que ello fuera así no era un engaño para nadie, pues tal había sido el programa, expuesto, una y otra vez, por la oposición democrática en todos los documentos que habían constituido el fundamento de su acción.

A la razón anterior se agregaba una de orden práctico. Pinochet, su régimen y las fuerzas que lo apoyaban habían sufrido una derrota electoral pero, en términos políticos, conservaban casi intacto su enorme poder. Fundamentalmente, contaban con el absoluto respaldo de las Fuerzas Armadas. Habría que agregar, de unas fuerzas armadas que no habían perdido una guerra civil, ni tampoco habían tenido que ceder el poder como fruto de sus divisiones, que además poseían una enorme autoestima respecto de lo que había sido su largo paso por el gobierno. A lo anterior se sumaba que junto a ellas estaba a su favor la abrumadora mayoría de la clase empresarial, con su control del poder económico, de los principales medios de comunicación, y sus múltiples relaciones con una economía globalizada de la que eran parte. Finalmente —y no es un dato menor— esas mismas fuerzas, el día 5 de octubre habían obtenido en las urnas un 43 por ciento de apoyo del electorado. Para decirlo con franqueza, aun cuando la triunfante oposición al régimen no hubiera tenido restricciones morales de ninguna especie para aplicar “la política de los vencedores” o la “ley del talión”, ello no hubiera sido viable.

La negociación con el régimen de Pinochet se habría de centrar en la estructura institucional pero, para ser claros, de lo que resultara habría de depender, en no poca medida, qué era posible hacer —y cómo— en otras áreas de la vida nacional. Era un argumento circular, muchas políticas, para ser revisadas o reformadas, requerían en no pocos casos de nuevas leyes o enmiendas constitucionales y,

por tanto, la pregunta esencial era qué órganos y por qué mayorías se aprobarían esas normas legales. El articulado permanente de la Constitución del 80 no era la respuesta.

En esos días la Constitución mostraría más que nunca su real naturaleza. Ella había sido –definitivamente en su articulado transitorio, pero también en el permanente– una construcción a partir de las necesidades de la dictadura, no de principios. Era una arquitectura ingeniosamente construida a contar de tres supuestos. El primero, que Pinochet ganaría en el plebiscito del 88 y, por tanto, sería el Presidente de la República hasta 1997. El segundo, que durante ese lapso gobernaría teniendo enfrente una oposición que contaría con el respaldo de la mayoría del electorado. El tercero, que esa oposición mayoritaria podría ser domesticada por el poder abrumador que la Carta entregaba al Presidente de la República y por el hecho de que éste tendría el entero respaldo de la Corte Suprema y de las Fuerzas Armadas cuyo poder político se ejercería a través del control mayoritario del Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional y de los senadores designados. Ciertamente, este “trípode”, constituido por el Presidente, la Corte Suprema y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, era la suma del poder restándole apenas unas migajas al Parlamento o, más concretamente, a la Cámara de Diputados, único cuerpo enteramente elegido por el pueblo.

Pero el supuesto esencial no se había dado. Pinochet no sólo había sido derrotado en el plebiscito sino que, con certeza, el próximo Presidente de la República sería un destacado opositor al régimen militar. El “neopresidencialismo” tan laboriosamente construido resultaba ser ahora –en el evento cierto de un próximo Presidente opositor– una amenaza a la obra del régimen y a las fuerzas que lo sostenían. En estas condiciones, al interior del gobierno y en las fuerzas que lo apoyaban, se procedió a efectuar una pirueta comenzando a producirse la negación de lo que se había sostenido era la esencia de la Constitución del 80. Ahora era necesario dismantelar el poder presidencial, fortalecer al Parlamento y establecer el mayor grado de autonomía de los militares y del Poder Judicial respecto del futuro Presidente de la República.

Para la oposición, en el terreno de los principios y visto el travestismo oficialista, esta negociación no era fácil. Es cierto que de ganar la próxima elección su mayor poder iba a estar en el Poder Ejecutivo, pero ni aun así le era posible defender un "neopresidencialismo" que había combatido. Por otra parte, fortalecer el papel del Parlamento era componente esencial de su programa.

En ese marco se inició la negociación de una reforma constitucional cuyos resultados podrían resumirse en cuatro capítulos.

El primero fue una disminución del poder del Presidente de la República en cuatro asuntos fundamentales. Uno, se le restó la facultad de "disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante el período presidencial", asunto al que la Concertación difícilmente podía oponerse, pues esta atribución —propia de los sistemas parlamentarios— en un régimen presidencial es injusta y no debe tener cabida. Dos, se le privó del mecanismo de la insistencia en la formación de las leyes, materia que dado el ya enorme poder colegislador que la Carta del 80 entregaba al Presidente no podía ser objetada por la Concertación, especialmente si su programa consideraba que el Parlamento debía ser una institución con poder real y no la sombra a que lo había reducido el texto original de la Constitución. Tercero, la reducción del mandato presidencial de ocho a cuatro años, asunto que por razones diversas, y a veces antagónicas, concitaba acuerdo entre quienes bajo cualquier circunstancia lo consideraban un término demasiado largo, los que apostaban a que el desgaste del primer gobierno les abriría oportunidades cercanas, y los que por creer que la Concertación conduciría al caos soñaban con un retorno de Pinochet en brazos del sufragio universal. Finalmente, los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden dejaron de ser —como lo establecía la Constitución del 80 en su texto original— una decisión del Presidente de la República y pasaron a regularse mediante una ley orgánica constitucional que dictó el propio régimen en sus semanas finales. De todos estos cambios, ciertamente el último era claramente el más adverso a la transición que se iniciaba.

El segundo capítulo fue un robustecimiento del rol del Parlamento, lo que se logró en cuatro campos. Uno, la disminución del

peso relativo de los senadores designados, lo que se logró, no disminuyendo su número, sino aumentando el de los miembros elegidos de este modo mientras el texto original de la Carta señalaba que ellos serían nueve sobre un total de veintiséis elegidos, esto es, casi un 35 por ciento; la reforma negociada fijó esa relación respecto de treinta y ocho elegidos, lo que redujo la importancia de los designados a un 24 por ciento de los democráticamente electos. El segundo campo fue el término de la insistencia, asunto al que ya se ha hecho referencia. Tercero, la negociación logró poner relativo fin a lo que la oposición llamaba el "carácter pétreo" de la Constitución reduciendo los requisitos para su reforma, especialmente al derogar la exigencia de que para su aprobación —en el caso de los asuntos más importantes— debieran concurrir dos congresos sucesivos y logrando una reducción de los *quórum* necesarios para su aprobación. Finalmente, se derogó la ominosa disposición que cesaba en sus cargos a los parlamentarios que habiendo estado presidiendo la Cámara o la Comisión, hubieren admitido a votación una moción o indicación que el Tribunal Constitucional declarara manifiestamente inconstitucional, como así mismo a los autores de esas iniciativas.

El tercer capítulo se refiere a las Fuerzas Armadas. En esta materia la oposición obtuvo en las negociaciones dos avances: uno, logró incorporar al Contralor General de la República al Consejo de Seguridad Nacional, con lo cual su integración quedó compuesta por cuatro autoridades civiles y cuatro jefes militares; dos, restringió la facultad de ese organismo de "representar", por la de "hacer presente su opinión" y limitó sus destinatarios de "cualquier autoridad establecida por la Constitución" al "Presidente de la República, al Congreso y al Tribunal Constitucional". Sin embargo, la cesión a cambio, obtenida bajo fuerte presión de los militares, fue la modificación en el modo de resolver los nombramientos, ascensos y retiros del personal de las Fuerzas Armadas, asunto al que ya se ha aludido.

Un cuarto capítulo fueron reformas tendientes a restablecer o asegurar derechos políticos de los ciudadanos que la Constitución del 80 desconocía. La más importante de ellas fue la derogación del artículo 8º, que condenada a la ilegalidad a todo grupo destinado a "propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la vio-

lencia o una concepción del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases”, asunto que quedaba entregado a la calificación del Tribunal Constitucional. De más está decir que esta disposición –agravada por las fuertes sanciones y privaciones de derecho que de ella se derivaban– no sólo era profundamente antidemocrática, sino que de modo muy concreto dejaba fuera de la ley al Partido Comunista y, dependiendo del criterio que decidiera aplicar el Tribunal, a varios grupos socialistas. Otra reforma significativa era la incorporación al orden constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A su vez, se restringieron las facultades demasiado amplias que la Carta del 80 entregaba al Presidente para restringir los derechos y garantías constitucionales en el caso de declararse Estados de excepción, como el Estado de Sitio y otros.

Esta negociación realizada en condiciones muy difíciles no satisfizo a nadie. Boeninger, el principal negociador de la Concertación, la ha definido como “reforma modesta” que tendía a “evitar la prolongación del conflicto constitucional al período de gobierno que se iniciaría en marzo de 1990, aceptando las consiguientes limitaciones a la soberanía popular y al poder de la mayoría”.<sup>232</sup>

En el otro lado del espectro político, Sergio Fernández, que había abandonado el Ministerio del Interior unos meses antes, la descalificó en duros términos: “... con la elevación al rango constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos, el país se autoimponía una injustificable obligación (...) la derogación del artículo octavo la estimaba una claudicación frente al totalitarismo (...) regresivo me parecía eliminar la incompatibilidad entre los cargos de dirigente gremial y la militancia en un partido político... (rechazaba que) el número de Senadores elegidos se ampliaba de 26 a 38. (...) En las funciones del Consejo de Seguridad Nacional se modificaba la parte más importante... (con lo que) el Consejo perdía parte de su fuerza como barrera contra situaciones como las suscitadas durante el intento totalitario marxista. (...) (la modificación del sistema

---

<sup>232</sup> *Op. cit.*, p. 364.

de reforma constitucional) que miraba a la estabilidad institucional, fue asimismo radicalmente modificado, con lo que dicha estabilidad quedaba reducida (...) casi todos los cambios de *quórum* ... tenían ese mismo resultado...".<sup>233</sup>

La transición chilena se iniciaba ajustándose a una Carta Fundamental que consagraba un conjunto de instituciones inaceptables para la teoría democrática; verdaderos "enclaves autoritarios" en un proceso político que aspiraba a la democracia.

Pero ningún proceso político se puede reducir a su marco legal. La consideración puramente jurídica de la transición chilena lleva necesariamente a un visión pesimista del proceso. Por supuesto, reconocer este pacto ("transición pactada" fue el término pedido prestado por los chilenos a otras transiciones que le precedieron, especialmente la española) no significa desconocer que es limitado en el tiempo y que el resultado final, a plazo más cercano que largo, debía ser una democracia plena.

El "pacto" constitucional –ratificado abrumadoramente en un plebiscito– no era obstáculo para que las fuerzas que habían derrotado a Pinochet buscaran otros elementos que las condujeran a alcanzar sus objetivos de democracia y justicia social. Pasados los momentos tensos e ingratos de la negociación, se abocaron a constituir una coalición política de respaldo mayoritario, a elegir un candidato único de la alianza y a generar un programa común. Ahora sí había llegado el momento de materializar la trilogía "coalición, candidato, programa". En todos estos campos tuvieron un éxito notable. Afirmados en esa base se plantearon una variedad de objetivos.

Desde luego, el hecho de que la transición se iniciara utilizando un sistema político que tenía un número no despreciable de rasgos no democráticos, planteaba el tema de las reformas institucionales y la aceptación de que la democracia plena no sería una conquista instantánea sino un proceso. El reclamo de verdad, justicia y reconciliación frente a los pasados abusos en materia de derechos humanos, habría de ser otro de sus grandes objetivos y, al igual que en toda transición, el lugar de las mayores insatisfacciones.

<sup>233</sup> *Op. cit.*, pp. 310-313.



Otro propósito fundamental de la transición fue construir una relación entre civiles y militares que diera estabilidad al país y permitiera una convivencia entre esos dos sectores de la nación en el marco de una democracia, lo que supone, por una parte, el respeto a la carrera de los oficiales de modo que pudiera desarrollarse ajena a influencias políticas indeseables, y el respeto al principio de sometimiento de las Fuerzas Armadas al poder político civil legítimo.

En un plano distinto, el de la economía, el éxito de la transición sería también el resultado de que fuera capaz de impulsar la estabilidad y el crecimiento. Ciertamente este no era un desafío épico, pero sí concreto y urgente, pues, aún en medio de la euforia democrática, el país demandaría de sus nuevas autoridades mayores oportunidades, nuevos y mejores empleos, reducción de la inflación. Pero conjuntamente al crecimiento económico, el país pediría al nuevo gobierno mayor justicia social, disminución de la pobreza, mejoramientos en la distribución de la riqueza y que se pagara la enorme "deuda social" acumulada por un régimen autoritario que había sacrificado sistemáticamente la calidad de vida de los sectores medios y pobres.

De más está decir que todos estos objetivos eran difíciles de compatibilizar. La idea de la democracia plena sería duramente combatida por la minoría electoral que aspiraba a mantener garantías y controles que el ejercicio de la soberanía popular no podía aceptar. La reconstrucción de la relación entre civiles y militares, como se hizo evidente desde el primer día, era contrapuesta a las demandas de verdad y justicia en materia de derechos humanos. El propósito de crecimiento económico suponía garantías de estabilidad en las reglas del juego que podían ser afectadas por la revisión de los procesos de privatizaciones y, en todo caso, encontraba uno de sus obstáculos en una clase empresarial políticamente conservadora con un fuerte compromiso con el régimen militar y el general Pinochet. La reducción de la pobreza suponía aumentos del gasto fiscal que debían ser financiados con mayores impuestos, los que, a su vez, no podían ser de una magnitud que desalentara el ahorro y la inversión, pues el objetivo de justicia social era inalcanzable en el marco de una economía estanca o con bajas tasas de crecimiento. La exigencia del "pago de la

deuda social" podía alentar demandas que, en varias de las transiciones iniciadas a mediados de los ochenta en países de la región, habían conducido a la ruptura de los equilibrios macroeconómicos y a arriesgar desbordes populistas que causaron enorme daño, e incluso inflaciones de cuatro dígitos.

Chile, diez años después del 5 de octubre, es la expresión de esa visión posibilista.

Por más de ocho años ha sido gobernado por la coalición triunfante en el plebiscito: la alianza política más estable y duradera que haya conocido el país en todo el siglo. Sus gobiernos, en todos los campos de acción han alcanzado notables avances; pero, a la vez, han aceptado compromisos. Pinochet ya no es el Comandante en Jefe del Ejército, pues tras ocho años de comandancia inamovible ha sido sucedido por un general casi treinta años más joven que encabeza un Ejército con menos desconfianzas y temores. Pero, como prueba de los pesados costos de "la transición pactada", quien clausuró el Congreso Nacional por diecisiete años, hoy ocupa un asiento vitalicio en el Senado de la República.

La democracia, no obstante la persistencia de sus insuficiencias constitucionales, evidentes, es una realidad en términos de las más variadas libertades. Chile goza de procesos electorales limpios y transparentes; de plena libertad de prensa. Es un Estado de Derecho en el que conviven gobierno y oposición. El Estado ha reconocido oficialmente la enormidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo la dictadura y mediante el conocimiento de esa verdad ha contribuido a restablecer el buen nombre y la dignidad de las víctimas. Sin embargo, en lo que no hace excepción a las demás transiciones, tiene en su débito el no haberse planteado la derogación —tampoco habría sido constitucionalmente posible aprobarla— de la ley de amnistía que se autoconcedieron los militares muchos años antes de abandonar el poder; pero el uso consecuente de la legalidad en lo que no ha sido afectada por tales restricciones, ha permitido condenar a presidio a quien fuera el jefe de la policía política del régimen en el peor período de la represión.

En el orden material, los resultados obtenidos por los gobiernos de la Concertación han sido francamente notables. En materia

económica de no presentarse, en lo que resta del período de Frei Ruiz-Tagle, una crisis grave –no vislumbrada– los noventa, tiempo en que transcurren los dos gobiernos de la Concertación, podrían llegar a ser la más exitosa década económica de Chile en todo el siglo, si se consideran conjuntamente sus resultados en términos de crecimiento, inflación, ahorro, inversión, empleo, superávit fiscal. Comparadas con las cifras del régimen militar, las tasas de crecimiento promedio de los ocho primeros años de la Concertación duplican las alcanzadas entre 1974-1989, las tasas de inversión y ahorro nacional son un 40 y un 126 por ciento mayores en los primeros seis años de la Concertación que lo que fueron en el largo período militar.<sup>234</sup>

Los resultados en materia social muestran que Chile es uno de los pocos casos en América Latina donde el progreso económico ha ido de la mano de un significativo avance hacia una mayor equidad. Acorde a las mismas metodologías utilizadas bajo el régimen militar para establecer el porcentaje de la población en situación de pobreza –encuestas CASEN–, el país ha visto una disminución de ese indicador desde un 38,6 por ciento en 1990 a un 23,2 en 1996.

Mirado con la perspectiva que da el tiempo, el enorme avance del país hacia el término del período autoritario primero y luego hacia la reconstrucción de la democracia y su consolidación, ha sido un proceso marcado por la búsqueda de un sentido de la moderación, la proporción, la justicia. De algún modo, los que hicieron posible este camino –en la sociedad y en el Estado, en las oposiciones y en los gobiernos– y que pertenecían a distintas generaciones coetáneas, habían tenido la experiencia de los muchos experimentos que Chile había conocido a partir de los años sesenta. La mayor parte de esos ambiciosos proyectos de cambio se había inscrito en luchas políticas implacables, algunas con claros rasgos mesiánicos y que aspiraban a construir paraísos en la Tierra o soñaban con iluminar el mundo con revoluciones inéditas. El régimen de Pinochet, con todas sus especificidades, fue la expresión –especialmente en sus primeros diez años– de esta demasía ideológica y política; uno más de los intentos que procuraron reconstruir el país desde sus cimientos.

---

<sup>234</sup> Vid. Apéndice estadístico.

Sin embargo, fue en la propia lucha contra esos "proyectos globales", cuando la elite dirigente del país en su sentido amplio, políticos, dirigentes sindicales y de organizaciones de base, intelectuales, líderes empresariales, funcionarios, fueron aprendiendo que el desarrollo del país suponía ese esfuerzo de moderación, de equilibrio al que acabamos de referirnos. La sociedad chilena fue evolucionando hacia lo que Angel Flisfish<sup>235</sup> ha descrito como una cultura predominantemente secularizada, entendiendo por tal aquella que en política se asume a partir de una ética de la responsabilidad y no de una ética de la convicción, según la clásica distinción de Max Weber; una cultura que privilegia en política el logro y la eficacia y no la expresividad y el testimonio; que premia el sentido de realidad frente a la voluntad y el desprecio o la insensibilidad por las restricciones; que privilegia la cooperación y ve en el conflicto no un valor, sino un dato de la realidad como fuente de problemas a resolver; que es sofisticada en el cálculo de riesgos; una cultura que ve en la política un instrumento para producir libertad, seguridad y prosperidad para el conjunto de la sociedad y no un medio para la salvación de las almas, la reforma de los corazones o un remedio para el tedio y la *malaise*. Una política pobre en ideologías, pero que procura ser fuerte en valores, en compromisos éticos en su lucha por la libertad y la justicia.

<sup>235</sup> Exposición hecha en la presentación del libro de Edgardo Boeninger: *Democracia en Chile*. Santiago, 12 de enero de 1998.