



**La Constitución de 1980 y el Inicio  
de la Redemocratización en Chile**

**J. Samuel Valenzuela**

**Working Paper #242 – September 1997**

**J. Samuel Valenzuela** es Profesor de Sociología y miembro del Kellogg Institute en la Universidad de Notre Dame. Anteriormente integró el cuerpo de profesores en las Universidades de Harvard y Yale y ha sido Profesor Visitante y Profesor Asociado en el St. Antony's College de la Universidad de Oxford. Ha recibido becas del National Endowment for the Humanities (el fondo nacional para las humanidades del gobierno de los Estados Unidos) y de la fundación John Simon Guggenheim. Es autor de *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile* y, con Erika Maza Valenzuela, de *Religion, Class and Gender: Constructing Electoral Institutions in Party Politics in Chile* (que será editado próximamente por University of Notre Dame Press y Macmillan). Ha editado o coeditado cuatro libros (uno de ellos de próxima aparición) y escrito más de tres docenas de artículos para revistas especializadas y libros acerca de las intersecciones entre fuerza de trabajo y política, democratización en el Siglo XIX, salidas de regímenes autoritarios contemporáneos y cambio social.

Este trabajo fue escrito en St. Antony's College, Oxford University. Agradezco a Alan Angell y al Latin American Centre de St. Antony's por su gentil acogida. Agradezco también a Raimundo Valenzuela sus comentarios y sus recortes de diarios.

## **Abstract**

It is unusual for an authoritarian regime to write a constitution which then becomes, against the ruler's wishes, the vehicle for a transition to democracy. And yet this is precisely what occurred in Chile. This paper examines in some detail the origins of the Constitution of 1980 which was enacted by General Augusto Pinochet at the height of his power, and the for him unexpected changes that it underwent subsequently. It also discusses the reasons why the opposition to the dictatorship changed its position from denouncing the constitution as illegitimate to supporting it as the medium for the change of regime. The paper argues that although the Constitution of 1980 continues to be the basic charter for Chile's refound democracy, this apparent continuity is in fact a *trompe l'oeuil* which both supporters and opponents of the former military regime hold to for reasons of symbolic politics. The text of the constitution has undergone many fundamental changes since 1980. And noting the difference between the constitutional text and constitutional practices, the paper argues that past practices from the Chilean constitutional tradition inform the interpretation of the current text.

## **Resumen**

No es usual que un régimen autoritario escriba una constitución que luego se convierte, contra los deseos del dictador, en el medio para la transición democrática, pero es precisamente lo que ocurrió en Chile. Este ensayo examina con cierto detalle los orígenes de la Constitución de 1980, que fue promulgada por el General Pinochet cuando estaba en lo más álgido de su poder, y los cambios posteriores y para él inesperados que ésta tuvo. Discute las razones por las cuales la oposición a la dictadura cambió su actitud desde denunciar la constitución por ilegítima a apoyarla por permitir el cambio de régimen. El artículo indica que aunque la Constitución de 1980 sigue siendo la ley básica para la recreación de la democracia en Chile, esta continuidad aparente es de hecho un *trompe l'oeuil* que tanto los que apoyaron como los que se opusieron al régimen militar anterior mantienen por razones de política simbólica. El texto de la constitución ya ha sido cambiado en muchos aspectos fundamentales desde 1980. E indicando la diferencia entre texto y prácticas constitucionales, el artículo sostiene que las prácticas legadas de la tradición constitucional chilena informan la interpretación del texto actual.

No es usual que una constitución dictada por un gobierno autoritario se convierta en el medio para que la oposición lo obligue a entregar el poder y en el marco legal fundamental para el nuevo gobierno democrático, aunque éste es precisamente lo que ha ocurrido en el caso chileno. El plebiscito de octubre de 1988 que derrotó al General Augusto Pinochet e inició el tránsito hacia la democracia fue convocado para cumplir con un requisito de la Constitución de 1980, dictada por el propio Pinochet, la cual sigue vigente. Esta peculiaridad de la transición chilena es especialmente paradójica dada la estrechez y dureza del régimen autoritario de Pinochet, el que se caracterizó durante los dieciséis años y medio que duró por una extraordinaria concentración del poder en su persona, y no es de esperar que este tipo de régimen tan unipersonal e impermeable a toda influencia genere una constitución que después sirva para constituir un gobierno de transición a la democracia. ¿Cómo se explica esta característica aparentemente tan anómala de la situación chilena?

El análisis de este aspecto de la transición chilena debe partir de la constatación que el texto de la Constitución de 1980 contiene, en un sentido estricto, no una sino dos constituciones distintas: la transitoria y la permanente. Además, la permanente debiera dividirse en dos: aquélla que el General Pinochet y sus colaboradores tenían en mente al promulgar el texto, y la que se ha ido formando a través del proceso de transición y que aún no puede considerarse totalmente configurada. En consecuencia, en lo que sigue distinguiré tres cartas fundamentales: la Constitución Transitoria (CT), la Constitución Permanente de la Democracia Protegida (CPDP), y la Constitución Democrática (CD), a pesar de que todas se refieren a la Constitución de 1980. Así, en el fondo la continuidad constitucional entre el período autoritario y la transición a la democracia es—o habrá sido una vez que acabe el proceso que lleva a la tercera constitución, siempre y cuando éste efectivamente ocurra—en gran medida un *trompe l'oeil* creado por las circunstancias políticas.

La Constitución Democrática comenzó a forjarse después de la victoria de la oposición al General Pinochet en el plebiscito de 1988, por razones que examinaré más adelante. Las anteriores, la CT y la CPDP, tuvieron su origen en dos dinámicas distintas, aunque eventualmente convergentes, dentro del gobierno autoritario. La primera obedecía al intento de Pinochet de acumular el máximo de poder en sus manos a despecho de sus colegas en la Junta Militar. Para ello le era importante atribuirse la designación de “Presidente de la República,” aunque de tal forma que pudiera adquirir los poderes del cargo sin ninguna de sus limitantes; la culminación de este intento que comenzó poco después del golpe militar se manifestó finalmente en la redacción de la CT, ya que Pinochet usó la aprobación y entrada en vigencia de la Constitución de 1980 para finalizar su consagración en la Presidencia de la República. La segunda dinámica, que llevó a la CPDP, se desprendió del proyecto de refundar el Estado de derecho en Chile con un

nuevo ordenamiento constitucional, presidencialista y “democrático,” pero con ciertos resguardos que impidieran el uso de la presidencia para desarrollar políticas populistas y que pusieran fuera de la ley a las fuerzas de la izquierda marxista. En este segundo proyecto participaron connotadas figuras de la derecha chilena, en especial, el ex Presidente Jorge Alessandri. La intervención de Pinochet y de sus colaboradores más cercanos en la redacción final de la Constitución de 1980 hizo que ambas constituciones se plasmaran en un solo texto; de ahí su convergencia. No cabe duda que Pinochet pensaba además ocupar la presidencia durante dos períodos presidenciales después de aprobada la Constitución de 1980, uno regido por la CT y el otro por la CPDP. Por lo tanto, moldeó la CPDP de tal forma que el poder efectivo en manos del Jefe de Estado bajo ella aumenta mucho si éste es a la vez Presidente y Comandante en Jefe del Ejército. Pinochet no pudo ejercer la presidencia bajo la CPDP dada su derrota en el plebiscito, de modo que sus últimos ocho años de gobierno se rigieron básicamente sólo por la CT. La principal excepción a esto fueron las normas que rigieron el plebiscito mismo, las que se basaron en la reglamentación preparada para la CPDP, lo cual fue una de las razones importantes por las cuáles ganó el “no,” como veremos en la discusión que sigue.

### **Orígenes de la Constitución de 1980 y la organización del plebiscito**

Al tomar el poder en 1973 los militares definieron la crisis chilena como una de régimen, y no sólo de gobierno. Dado en buena medida el acendrado legalismo en la cultura política chilena, esta definición se manifestó en un rechazo a la Constitución de 1925, vigente hasta entonces. Las nuevas autoridades pensaron que la profunda alteración que deseaban producir en la vida política chilena requería de un cambio total en sus leyes fundamentales. En su opinión, la Constitución de 1925 no había servido para “proteger” la democracia chilena del marxismo y de los políticos populistas. Cabe hacer notar que en la Constitución de 1925 apenas había menciones tangenciales a los militares, las que ocurrían en las secciones que establecían los controles que el presidente y el congreso tenían sobre ellos. Es indudable que los militares veían también esta carencia como un defecto. Por lo tanto, la nueva Junta Militar el 25 de octubre de 1973 nombró una comisión de juristas encargándoles la tarea de preparar el borrador de la nueva constitución. Mientras se preparaba este nuevo texto, la Junta Militar se constituyó en un poder constituyente permanente pero implícito, ya que un decreto-ley del 4 de diciembre de 1973 estipuló sencillamente que si alguna de sus iniciativas legales violase la Constitución de 1925 ésta se consideraría enmendada automáticamente. La Junta comenzó así a rearticular formalmente la institucionalidad de gobierno a la medida de su propio régimen de excepción.

Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que las nociones constitucionales chilenas (es decir, las concepciones predominantes en el país respecto a cómo deben organizarse las

instituciones de gobierno, concepciones basadas en el presidencialismo consagrado en las dos principales constituciones anteriores) afectaban la forma en que se fue perfilando la organización institucional del gobierno militar, y ello en beneficio de una acumulación de poder en manos del General Pinochet. Este, por ser el jefe de la rama más antigua de las fuerzas armadas, se convirtió desde el comienzo en el “Presidente de la Junta de Gobierno,” y a pesar de que esta presidencia debía rotar cada año, según los planes originales, entre los distintos comandantes, Pinochet comenzó a actuar cada vez más como el titular del poder ejecutivo, es decir, como el Presidente de la República. Al mismo tiempo, empezó a establecer la idea de que la Junta de Gobierno constituía el poder legislativo, a pesar de que el propio Pinochet era uno de los miembros de dicho poder y que éste sólo podía tomar decisiones si había unanimidad entre ellos. Pinochet quedaba así en una situación única: un integrante indispensable del legislativo, y simultáneamente la cabeza del ejecutivo.

Para formalizar esta división de poderes—desechando la idea de una rotación en la presidencia de la junta—a fines de junio de 1974 el gobierno militar adoptó siguiendo una iniciativa de Pinochet el llamado “Estatuto Jurídico de la Junta de Gobierno.” Fue redactado por un subgrupo de los juristas que integraban la comisión encargada de preparar la nueva constitución, cuyas labores originales se habían empantanado por disensos entre sus miembros. El Estatuto tuvo el carácter de una virtual constitución provisoria; con él Pinochet lograba establecer *de jure* la definición que había impuesto *de facto* de la separación de poderes en la Junta Militar como una forma de consolidar su ejercicio exclusivo de la presidencia. Como dice él mismo en sus memorias, con el Estatuto “la situación de responsabilidades en la cúpula se iba aclarando.”<sup>1</sup> El Estatuto le confirió a Pinochet el título de “Jefe Supremo de la Nación,” pero no satisfecho con ésto (tal como lo indica el ambiguo “se iba aclarando”) a mediados de diciembre de 1974 un nuevo Decreto-Ley le dio además el título explícito de “Presidente de la República de Chile.” Con ello Pinochet trató de situar claramente su propia persona como la única sucedánea de la ya larga nómina de presidentes chilenos, dejando de paso en claro que cada referencia en la legislación existente al presidente se refería a un poder suyo y no a uno compartido por los demás miembros de la Junta. Usó, por lo tanto, la tradición constitucional presidencialista del país para ensalzar sus propias atribuciones y para relegar a sus colegas militares a un poder subalterno, es decir, a un poder legislativo muy aminorado por la presencia en su medio del propio titular del ejecutivo con derecho a veto inmediato sobre todas las decisiones.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Augusto Pinochet Ugarte, *Camino Recorrido: Memorias de un Soldado* (Santiago: Instituto Geográfico Militar de Chile, 1991), vol. 2, 53.

<sup>2</sup> Para un tratamiento sucinto de la forma en que Pinochet desplazó a los demás jefes militares y asumió los poderes de la presidencia, véanse Genaro Arriagada Herrera, “The Legal and Institutional Framework of the Armed Forces in Chile,” en J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, eds., *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions* (Baltimore: Johns Hopkins

No cabe duda que esta era una versión muy tergiversada de las nociones constitucionales chilenas, versión que permitía una concentración enorme de poder en la persona del General Pinochet. Dada esta concentración, Pinochet pudo, usando sus propios textos legales en forma cuestionable, eliminar al General Gustavo Leigh, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, de la Junta en 1978, y hacer lo mismo con el Contralor General de la República. Ambos se opusieron al llamado a plebiscito que hizo Pinochet para que la ciudadanía expresara su “apoyo al Presidente Pinochet,” como decía la pregunta que fue plebiscitada, frente a las críticas internacionales de que era objeto el gobierno dadas las violaciones a los derechos humanos. Por la vía del plebiscito, Pinochet apeló así al voto de la ciudadanía para ratificar indirectamente su designación presidencial, siendo éste otro paso más en su intento por presentarse como el ocupante legítimo del sillón de O'Higgins.

Este uso tergiversado y parcial de las *nociones constitucionales* chilenas constituía un intento para justificar una organización del gobierno dictatorial totalmente reñida con las *prácticas constitucionales* (i. e., la forma en que se organizan y relacionan entre sí de hecho los poderes establecidos en la constitución) que existían anteriormente en el país. La concentración del poder en manos de Pinochet llevó a la creación de un régimen extraordinariamente restringido en cuanto al número de personas que intervenían en las decisiones de política. Este se limitaba a los asesores directos de Pinochet y a sus ministros, quienes fueron seleccionados por él entre personas que—incluidos muchos militares—generalmente no tenían figuración política anterior. Incluía también un número limitado de asesores de los miembros de la Junta, cuya capacidad de alterar las decisiones tomadas por el ejecutivo era muy reducida. El régimen militar llevó, por lo tanto, a un cambio inclusive mucho más radical en las formas de hacer política que lo que se desprendería de la suspensión de las elecciones, del Congreso, y de las autoridades municipales electas. Los partidos, que constituían un eje fundamental del sistema político democrático, no pudieron ejercer influencia alguna en el nuevo régimen. Asimismo, las organizaciones sociales de todo tipo, incluidas las empresariales, nunca encontraron canales sustitutos eficaces a aquéllos que tenían en democracia a través de los partidos, del parlamento, y de sus propios medios de presión para hacer sentir sus opiniones frente a las políticas que se adoptaban. Los contactos oficiales infrecuentes con personeros de gobierno se convertían en ocasiones para que éstos les informaran respecto a las medidas que se contemplaban o, más comúnmente, las que ya se habían tomado. Al iniciarse el proceso de democratización los partidos recuperaron su rol estelar en la política chilena, y bajo el nuevo gobierno democrático las organizaciones sociales han vuelto a tener una participación importante en las discusiones públicas; el contraste con la

---

University Press, 1986), y Arturo Valenzuela, “The Military in Power: The Consolidation of One-Man Rule,” en Paul Drake e Iván Jaksic, eds., *The Struggle for Democracy in Chile, 1982–1990* (Lincoln, NB: Nebraska University Press, 1991). La discusión anterior se basa en estas fuentes,

estrechez del régimen de Pinochet (que fue mayor que la que suelen tener los autoritarismos) ha ayudado a magnificar la percepción generalizada de que ha habido una ruptura entre uno y otro régimen.

Sin embargo, el hecho que Pinochet empleara, aunque en forma tergiversada, las nociones constitucionales chilenas significó que continuaron siendo el modelo básico de referencia aún bajo el gobierno militar. Al conservarse así el presidencialismo chileno, ello impidió que surgiera un gobierno colegiado de los jefes militares (de la Junta y del cuerpo de generales), lo cual a su vez contribuyó a prevenir una faccionalización y politización de la oficialidad militar. Aunque muchos militares asumieron puestos de gobierno, lo hicieron obedeciendo las órdenes de sus superiores jerárquicos dentro de la administración pública, fueran ellos civiles o militares. En ningún momento hubo un intento de parte de la oficialidad en las fuerzas armadas de imponer designaciones o políticas al General Pinochet; en efecto, esto habría sido inconcebible. Al asumir la “presidencia” Pinochet se asignó un nuevo nivel de superioridad jerárquica sobre el Ejército (además de la Comandancia en Jefe) y—especialmente—sobre las otras ramas de las fuerzas armadas y sus Comandantes en Jefe (además de la superioridad implícita en el hecho de ser el Ejército la rama más antigua). La presidencia convirtió a Pinochet en el jefe supremo de todos los militares, heredando así la tradicional subordinación de los militares a los presidentes de la democracia chilena. La estabilidad del régimen militar durante los dieciséis años y medio del gobierno de Pinochet se debió por lo tanto, en cierta medida, a su capacidad de presentarse ante los militares como su superior en la jerarquía puramente militar, y como supuestamente legítimo ocupante del sillón presidencial. Esto ayudó a conservar la noción de la subordinación militar no solamente a las comandancias militares, sino también a la presidencia, lo cual sería posteriormente una ventaja para la redemocratización.

Además, cada paso dado en la organización interna del gobierno militar se hizo sobre la base de un texto legal. Con ello se trataba de mantener una correspondencia bastante estricta entre las prácticas y los textos legales, correspondencia que fue siempre un ingrediente importante en la legitimidad del poder en Chile. Este legalismo le permitía al gobierno militar gobernar a través de toda suerte de normas que la administración pública, el poder judicial, y la contraloría seguirían cumpliendo, como les era usual. En este sentido cambió poco el funcionamiento burocrático del Estado chileno bajo el gobierno militar, a pesar del drástico cambio de régimen.<sup>3</sup> Puede decirse que el régimen militar tuvo por todas estas razones una cierta continuidad con aspectos importantes del pasado democrático chileno, los cuales aprovechó

---

especialmente la primera.

<sup>3</sup> La distinción entre régimen y Estado y sus consecuencias para analizar las transiciones políticas ha sido desarrollada por Robert Fishman, “Rethinking State and Regime: Southern Europe’s Transition to Democracy.” *World Politics*, vol. 42, no. 3 (April 1990), 422–40.

para establecerse y lograr un grado de estabilidad a prueba de las presiones internacionales y de la oposición interna.

Pero lo que constituyó un puntal fundamental y bastante original de esta construcción política, es decir, la apropiación por una dictadura dirigida por el Comandante en Jefe del Ejército de las tradiciones constitucionales presidencialistas de un pasado democrático y de su legitimidad basada en un cuerpo legal altamente formalizado, fue a la larga también su mayor debilidad. No se podía asumir la “presidencia” sin hacerlo por un *período presidencial*, y ello no se avenía con la insistencia de Pinochet durante los primeros años en el hecho que su gobierno tenía “metas” pero no “plazos.” Además, no se podía ser verdaderamente “presidente” sin tener una constitución completamente en regla, ni se podía proyectar el régimen hacia el futuro con leyes fundamentales concebidas solamente para un período excepcional, como lo eran el Estatuto de la Junta de Gobierno y unas posteriores Actas Constitucionales. Es decir, nuevamente, el esfuerzo por asumir en forma totalmente legitimada la Presidencia de la República bajo un marco legal que sirviera por un futuro indefinido para el gobierno de Chile impulsó eventualmente al General Pinochet a reactivar el proyecto de redacción de una nueva constitución. Así, el 9 de julio de 1977, en su discurso llamado “de Chacarillas” por el cerro en que fue pronunciado, Pinochet habló por primera vez de plazos para su régimen, y llamó a crear una “democracia que sea autoritaria [un contrasentido evidente], protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social” siguiendo un cierto itinerario de transición.<sup>4</sup> Posteriormente ese mismo año, el Consejo de Estado, un organismo asesor del ejecutivo creado por Pinochet en Enero de 1976 a través de la llamada Primera Acta Constitucional y presidido por el ex Presidente Jorge Alessandri, le recomendó encarecidamente a Pinochet que reemplazase el Estatuto y las Actas Constitucionales por una constitución completa. Para Alessandri y otras personalidades de derecha ésta era una forma de asegurar en un futuro relativamente cercano una transición suave desde el régimen excepcional a uno permanente que tuviera, esencialmente, características similares a las de la democracia chilena del pasado, aunque con ciertos resguardos contra la influencia marxista. Pinochet aceptó o pareció aceptar la sugerencia, con lo cual Alessandri diría algunos años más tarde que él fue el que inició el proceso que llevó a la redacción de la Constitución de 1980.<sup>5</sup>

Pinochet encomendó esta tarea a la llamada Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado. Esta comisión era básicamente la misma que, con el nombre de “Comisión Constituyente,” había sido establecida a fines de octubre de 1973, aunque ella no había avanzado mucho por las divergencias entre sus miembros, cambios en su membresía, y la

---

<sup>4</sup> Pinochet, 146.

<sup>5</sup> Véase Sergio Carrasco Delgado, *Alessandri: su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública* (Santiago: Editorial Jurídical Andrés Bello, 1987), 119–20.

aparente falta de interés y premura del gobierno. El 10 de noviembre de 1977 Pinochet le envió un largo memorándum a la Comisión pidiéndole que incorporase ciertas ideas al proyecto. Estas se apartaban en aspectos importantes de lo que habían sido tanto las prácticas como las nociones de la constitucionalidad democrática chilena. Junto con reforzar el poder del Presidente frente al Congreso, sometía el poder presidencial a mayores controles “especialmente en el ámbito contencioso-administrativo,” y pedía la creación de “un ‘Poder de Seguridad’ que contemplara el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación.” Exigía además la “proscripción legal de la difusión y acción de las doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria;” la “superación de la huelga como instrumento válido para enfrentar los conflictos laborales;” la creación de una “instancia técnica e independiente, que podría radicarse en el Banco Central” para controlar la emisión monetaria; un sistema electoral que impidiera que

“los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana;” medidas para evitar la “irresponsabilidad parlamentaria;” la composición de un Congreso (tal vez unicameral) que tuviera, además de representantes elegidos por las regiones, miembros por “derecho propio” y por “designación presidencial,” e integrantes expertos en sus comisiones legislativas; la creación de “medios institucionalmente legitimados” para que los “cuerpos intermedios” (en los cuales los partidos no deben tener ingerencia) pudieran “comunicarse con el poder político;” y el fortalecimiento de la “libertad” y el “derecho a la propiedad privada,” evitando “la férula de un estatismo avasallador.”<sup>6</sup> De una forma u otra, la mayoría de estas ideas en el memorándum se vieron reflejadas en el texto que fue finalmente plebiscitado, aunque algunas de un modo bastante matizado.

La Comisión de Estudio preparó un proyecto que en octubre de 1978 fue enviado al Consejo de Estado. Este desarrolló numerosas consultas con distintos personeros y sectores de opinión generalmente favorables al régimen, y le entregó su versión del proyecto constitucional a Pinochet a comienzos de Julio de 1979. El proyecto del Consejo de Estado alteró significativamente el preparado por la Comisión de Estudio, de modo que se mantenía más de lo esperado dentro de los parámetros de la tradición constitucional chilena, cosa que al parecer disgustó a Pinochet. Junto con un grupo de asesores, volvió a modificar el texto reponiendo muchos de los elementos contenidos en el proyecto original de la Comisión de Estudio que reflejaban el contenido de su propio memorándum a ella, y que el Consejo de Estado había desechado. Así, le dio mayores atribuciones a funcionarios estatales cuyos cargos no estuviera sujetos a elección popular, tales como los jefes militares y los Jueces de la Corte Suprema, y volvió a extender el período presidencial a ocho años, es decir un período excepcionalmente largo, que el Consejo de Estado había reducido al sexenio estipulado en la Constitución de 1925.<sup>7</sup>

Pero lo que más le desagradó a Pinochet en el proyecto del Consejo de Estado fueron las normas transitorias. Contemplaban un período de transición de cinco años que finalizaría con elecciones presidenciales libres. Durante este período de transición, Pinochet seguiría como presidente, pero compartiría las funciones legislativas con un congreso cuyos miembros serían inicialmente designados.<sup>8</sup> Con ello, el régimen militar habría dejado de ser el régimen estrecho y

---

<sup>6</sup> Las partes relevantes de este extenso memorandum pueden consultarse en Luis Maira, *La Constitución de 1980 y la ruptura democrática* (Santiago: Editorial Emisión, 1988), 29–31.

<sup>7</sup> Carrasco Delgado, 128–34 contiene un resumen de las enmiendas hechas por el Consejo de Estado al proyecto de la Comisión de Estudio; y las 147–223 comparan sistemáticamente los textos del proyecto del Consejo de Estado con el texto de la Constitución que fue finalmente aprobada. El ex Presidente Jorge Alessandri renunció al Consejo de Estado en protesta por los cambios que Pinochet introdujo a la constitución.

<sup>8</sup> Carrasco Delgado, 134–38 reseña las propuestas del Consejo de Estado para el período de transición.

en gran medida unipersonal (aunque burocrático y basado en textos legales) que era hasta entonces. Por lo tanto, Pinochet y sus asesores cambiaron extensamente la normativa transitoria para recrear en su esencia, con algunas modificaciones menores, el régimen que ya tenían.<sup>9</sup>

La resultante CT—como la he llamado aquí—quedó consignada en 29 artículos que suspendieron la aplicación de prácticamente todos los artículos permanentes de la constitución, incluida la elección de un congreso, hasta el inicio de un segundo período presidencial después de su entrada en vigencia. Uno de los artículos transitorios nombraba a Pinochet “Presidente de la República” durante el primer período presidencial de ocho años a iniciarse el 11 de marzo de 1981, y otros le conferían el poder legislativo a la Junta militar. Al parecer Pinochet quería que el primer período presidencial de transición—es decir, el reglamentado con los 29 artículos de la CT y bajo su presidencia continua—fuera excepcionalmente de dieciséis años, pero sus asesores lo convencieron que un lapso tan largo sería muy mal visto tanto dentro como fuera del país. Por lo tanto, trataron de encontrar una fórmula que le permitiera a Pinochet quedar en la presidencia por dieciséis años, pero con una “renovación de su mandato” al cabo del primer período de ocho años. De ahí surgió la idea de realizar un plebiscito: al finalizar el primer período presidencial de transición, los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas (incluido por lo tanto el propio Pinochet) seleccionarían a través de un voto que debía ser unánime (dándole poder de veto a Pinochet) a un candidato para el próximo período de ocho años, nombre que sería plebiscitado.<sup>10</sup> No había razones para suponer que Pinochet no fuera la persona que consiguiera el nombramiento, tal como efectivamente sucedió.<sup>11</sup> Si el candidato propuesto por los Comandantes en Jefe perdía el plebiscito, se llamaría a elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de un año. Aunque Pinochet perdió el plebiscito, a mediados de 1979,

---

<sup>9</sup> Los principales asesores de Pinochet en la redacción de los artículos transitorios fueron Pablo Rodríguez Grez, cuyas preferencias políticas se inclinan por el autoritarismo corporatista, y Hugo Rosende, quien fue Ministro de Justicia bajo Pinochet. Ambos eran vistos como los más “duros” en los círculos del gobierno militar. Sergio Fernández, Ministro del Interior, también participó en el proceso. Jaime Guzmán fue uno de los principales redactores de los artículos permanentes. Véase Arturo Fontaine Talavera, “Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena,” manuscrito, 16.

<sup>10</sup> Arturo Valenzuela, “The Military in Power,” 52, cuenta estos entretelones de la decisión de “renovar el mandato” de Pinochet a través del plebiscito.

De no haber una decisión unánime respecto al candidato a ser plebiscitado, la selección debía hacerla el Consejo de Seguridad Nacional, presidido por Pinochet, por mayoría absoluta de sus miembros.

<sup>11</sup> En una entrevista televisada con el ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Fernando Matthei, la periodista Patricia Politzer le preguntó por qué él había apoyado la candidatura del General Pinochet para el plebiscito de 1988, siendo que el General Matthei hubiera preferido nombrar a otro. Su respuesta fue que no designar a Pinochet en ese momento hubiera comprometido la unidad de las Fuerzas Armadas. En sus palabras, “ninguno de nosotros estábamos dispuestos a dividir por ninguna causa a las Fuerzas Armadas.” Es decir que Pinochet se impuso a los demás Jefes. *El Mercurio*, 1 de agosto de 1991, C 3.

cuando se ideó el procedimiento para la sucesión presidencial, no había razones para pensar que, no siendo un proceso plenamente libre, Pinochet no pudiera repetir lo que ya había probado en 1978, i. e., que podía “ganar” un plebiscito.

Esta capacidad fue demostrada nuevamente en el plebiscito del 11 de septiembre de 1980 que “aprobó” la nueva constitución, tanto en sus artículos transitorios como los permanentes, aunque la oposición no tuvo problemas para encontrar toda clase de deficiencias que le restaban validez también a este acto. En todo caso, la transformación constitucional le dio varias ventajas a Pinochet. Le permitió, como ya indiqué, recrear el régimen estrecho y centrado en su persona que ya tenía, aunque esta vez con una nueva ley fundamental que le daba la designación de “Presidente de la República” por un *período presidencial* que recién se iniciaría el 11 de marzo de 1981, es decir, casi ocho años después de haber asumido el poder. Pinochet podía decir también que esta designación había sido legitimada por los votos favorables de la ciudadanía que ratificó la nueva constitución, ya que uno de los artículos transitorios lo nombraba explícitamente en el cargo. La Junta de Gobierno durante el período transitorio permanecía como el único poder legislativo, debiendo Pinochet ceder su lugar como miembro titular de la Junta al Vice Comandante en Jefe del Ejército, aunque podría reemplazarlo a su arbitrio “en cualquier momento” por el oficial mayor siguiente.<sup>12</sup> Los artículos permanentes de la nueva constitución se suponían vigentes en la medida que fueran, como lo dijo el propio Pinochet el 10 de agosto de 1980, “compatibles con la subsistencia del Gobierno militar,” es decir con su régimen estrecho.<sup>13</sup> Esto significaba que Pinochet ratificaba su supremacía sobre las otras ramas de las fuerzas armadas, ya que los artículos permanentes le permitían ejercer las atribuciones presidenciales sobre ellas, lo cual era más que “compatible” con su régimen.

Hay, sin embargo, un aspecto en que la CPDP entró en vigencia a partir de 1981 dándole una mayor complejidad al régimen militar. Dos instituciones, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional, comenzaron a operar desde el comienzo del primer “período presidencial” de Pinochet. Dada su composición, el Consejo de Seguridad Nacional—en el que Pinochet y los miembros de la Junta tenían mayoría— no tuvo mayor efecto sobre el curso de los acontecimientos entre 1981 y 1989. En cambio, el Tribunal Constitucional tuvo una intervención importante ya que debía velar por la consistencia entre las leyes que eran aprobadas y el andamiaje constitucional. Como la constitución exigía que se dictasen leyes orgánicas constitucionales para especificar el funcionamiento de toda una serie de instituciones de la CPDP, y éstas debían dictarse antes que entrase a funcionar plenamente el articulado permanente, ello significó que cada una de estas leyes debía ser aprobada no solamente por Pinochet y la Junta sino que también por el Tribunal, aunque a éste le correspondiera atenerse a

---

<sup>12</sup> Constitución de 1980, artículo transitorio 14, inciso 3.

velar por la consistencia entre la letra de las leyes y la de la constitución. Es más, al haber alguna duda respecto a la constitucionalidad e interpretación (en la medida que afectase su constitucionalidad) de cualquier decreto-ley o ley, ordinaria o constitucional, el Tribunal Constitucional podía ser convocado para zanjar las diferencias, y sus fallos eran inapelables.<sup>14</sup> Esta atribución del Tribunal Constitucional resultó ser muy importante al tratarse de las normas que regirían para el plebiscito de 1989, como indicaré más adelante. Hubo además una limitación importante en cuanto al poder constituyente de la Junta de Gobierno que se integró al articulado transitorio. Cualquier nuevo cambio constitucional antes de entrar en vigencia plena la Constitución, es decir, antes de iniciado el segundo período presidencial, debía ser aprobado por una mayoría del electorado en un plebiscito que tendría que ser convocado por el Presidente para ese efecto. Nuevamente, este cambio tuvo un efecto de gran importancia sobre el curso de los acontecimientos después de la derrota de Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, tal como quedará explicado más adelante.

Dadas las irregularidades que rodearon la celebración de los plebiscitos de 1978 y 1980, realizados—entre otras deficiencias—sin que hubiera un registro electoral de la ciudadanía, sin que la oposición tuviera acceso a la televisión, y sin que se pudiese establecer un monitoreo eficaz de la votación y del recuento de los votos, la victoria del gobierno en ellos resultó ser de una credibilidad dudosa. Los líderes de la oposición no escatimaron las oportunidades para cuestionar la legitimidad de los resultados, lo cual causó cada vez una irritación considerable en los círculos de gobierno; después de todo, lo que se impugnaba era nada menos que la presidencia de Pinochet y la validez de la Constitución de 1980. Es por ello que el propio Pinochet, los voceros del régimen, y los líderes de la derecha hicieron hincapié repetidamente en la “constitucionalidad” del gobierno y la legitimidad de la Constitución dado el apoyo mayoritario que recibió en el plebiscito de 1980.

Eventualmente, lograr la adhesión a la Constitución de 1980 se convirtió en la pieza maestra del programa político del régimen militar. Esta noción sustituyó el énfasis anterior en la meta por cierto mucho más ambiciosa de cambiar el espectro partidario y de opiniones políticas de los chilenos a través de las “modernizaciones” de la economía y la sociedad. Dichas metas habían sido anunciadas en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de 1974 y en los discursos de Pinochet (especialmente en el “Discurso de Chacarillas”), y formaban parte del programa político de Jaime Guzmán (principal redactor de esos documentos) y de los Chicago Boys, quienes caían en un economicismo ingenuo al tratarse de las adhesiones políticas de la

---

<sup>13</sup> Pinochet, 256.

<sup>14</sup> Para un análisis de las atribuciones del Tribunal Constitucional a la luz de sus primeros 59 fallos véase Teodoro Ribera, “El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho,” en *Estudios Públicos*, no. 34 (otoño 1989), 195–228.

ciudadanía. Nadie cuestionó estas metas en los círculos del gobierno y de la derecha a fines de los setenta y comienzos de los ochenta,<sup>15</sup> años de recuperación económica y de la puesta en marcha de las reformas laborales y previsionales, pero parecían difíciles de lograr después de la profunda crisis de 1982–83 (con un descenso de un 15% del PGB) y del comienzo a partir del 11 de mayo de 1983 de la larga serie de manifestaciones o “protestas” en contra del régimen.<sup>16</sup> En ese contexto de movilización opositora y de constantes llamados a la dimisión del gobierno, Pinochet hizo que la defensa de la “institucionalidad” (es decir de la Constitución de 1980) se transformase en una de las misiones fundamentales de las Fuerzas Armadas, y la derecha moderada, haciendo eco a esta postura a pesar de sus críticas ocasionales al régimen militar, insistió que la oposición tenía que aceptar, al menos en lo más fundamental, el andamiaje constitucional.

Desde fines de 1986 y comienzos de 1987, la oposición bajo el impulso de Patricio Aylwin comenzó a examinar la posibilidad de derrotar al régimen militar a través del plebiscito que debía ocurrir al finalizar el primer período presidencial de Pinochet. Hubo un intento de tratar de forzar al gobierno a cambiar la legislación para permitir una elección presidencial directa, pero no prosperó dada la inflexibilidad con la cual el gobierno insistió en mantener el itinerario trazado en los artículos transitorios de la constitución. La oposición insistió, por lo tanto, que el nuevo plebiscito tenía que celebrarse con todas las garantías necesarias para que reflejara verazmente la opinión ciudadana.

Para ello el Tribunal Constitucional fue de gran ayuda. En una decisión trascendental, señaló que las normas contenidas en las leyes que se preparaban para la nueva institucionalidad política sobre registros electorales, partidos políticos, y organización de procesos electorales

---

<sup>15</sup> En un artículo escrito en 1980, uno de los años más triunfalistas del régimen militar, Arturo Valenzuela y yo criticamos las bases intelectuales de este programa político basado en las “modernizaciones,” y predijimos que no resultaría. Véase Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, “Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno,” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol 44, # 2 (Abril-Junio 1982), 599–648. Una versión más depurada fue publicada en inglés en como “Party Oppositions to the Chilean Military Regime” en J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

<sup>16</sup> Jaime Guzmán, convencido siempre en su economicismo político, insistió después de la crisis de 1982–83 que debían mantenerse los plazos largos fijados en la CT, ya que el programa básico del régimen llegaría a cumplirse. Otros líderes de derecha, en especial del núcleo aglutinado después de 1983 en Renovación Nacional y liderado por Andrés Allamand, no compartió esa idea. Iniciaron un acercamiento a los sectores moderados de la oposición, con los cuáles firmaron el llamado Acuerdo Nacional en 1986. Pero Pinochet no accedió a negociación alguna en cuánto a sus itinerarios políticos. Véase Arturo Fontaine Talavera, 28–29. La división de la derecha chilena en la Unión Demócrata Independiente, dirigida por Guzmán, y en Renovación Nacional surgió de estas diferencias. En todo caso, los líderes de Renovación Nacional concordaban con el gobierno en mantener la CPDP y (salvo excepciones) se plegaron posteriormente al “sí” en el plebiscito de 1988.

debían ser aplicadas al plebiscito de 1988, ya que este acto debía quedar sometido a la tutela del Tribunal Calificador de Elecciones (compuesto básicamente por miembros elegidos por la Corte Suprema) como si fuera una elección que se realiza bajo la institucionalidad correspondiente a la CPDP.<sup>17</sup> Después de todo, el plebiscito se refería al período presidencial en el cual entraba en plena vigencia el articulado permanente de la Constitución de 1980. Dada esta decisión, el plebiscito se realizó con un nuevo empadronamiento electoral de la ciudadanía (el anterior fue quemado poco después del golpe militar), con acceso de la oposición a la televisión en espacios

---

<sup>17</sup> Véase Arturo Fontaine Talavera, 30.

gratuitos, y con el derecho de todos los partidos legalmente inscritos de nombrar vocales en cada mesa receptora y de recuento de sufragios, quedando un tribunal electoral formalmente independiente del gobierno a cargo del recuento definitivo de los mismos y de resolver cualquier reclamo por irregularidades que se presentase. El gobierno militar, a través del Ministro de Justicia Hugo Rosende, sostuvo ante el Tribunal Constitucional una opinión contraria al fallo, es decir, que la legislación electoral y de partidos debía regir solamente después de iniciado el segundo período presidencial, lo cual hubiera permitido repetir las modalidades plebiscitarias anteriores con todos sus vicios. Después de todo, el plebiscito ideado para renovar el mandato de Pinochet era un mecanismo definido en los artículos transitorios.<sup>18</sup>

Este fallo del Tribunal Constitucional fue sin duda el de mayor impacto político de todos los que hizo durante el gobierno militar. Fue también una decisión que mostró por primera vez la importancia de las normas que el gobierno militar con sus asesores legales había comenzado a desarrollar—pricipiando con la ley de partidos políticos de enero de 1987—para implementar la CPDP. Con el fallo resultaba evidente que bajo esta nueva normativa Pinochet no iba a tener el mismo poder que tenía con el régimen estrecho basado en la CT. Su intento de asumir la presidencia con una constitución que trascendiera su gobierno significaba que al entrar ésta y sus leyes en vigencia su propio régimen sufriría una transformación cualitativamente importante. La nueva normativa reestablecía un aspecto importante de un Estado de derecho, es decir, el hecho que el jefe de Estado está sujeto a reglas que no puede alterar en un plazo breve a su gusto y conveniencia. Los regímenes autoritarios se basan, finalmente, en la arbitrariedad, y se socavan a sí mismos al tratar de regirse por normas legales que establecen claramente límites a sus acciones, y derechos y garantías a los ciudadanos.

El gobierno militar no esperaba que el Tribunal Constitucional fuera a acelerar la vigencia de las leyes preparadas para la entrada en vigencia de la CPDP al aplicarlas al plebiscito definido en la CT. Sin embargo, difícilmente podía desconocer el fallo del tribunal, cuyas decisiones son inapelables, ya que hacerlo hubiera sido ir en contra de una institución clave de la nueva constitución. En todo caso, había muchas formas de manipular el proceso plebiscitario sin contravenir las normas legales. El gobierno podía establecer la fecha de la consulta, con lo cual podía, por ejemplo, cerrar el proceso de inscripción electoral antes que se hubiera inscrito toda la población en edad de votar, acrecentando así el número de votos favorables a Pinochet dada la reticencia de amplios sectores del electorado de oposición por inscribirse. A pesar de los representantes de los partidos de oposición en los locales de votación y del Tribunal Calificador

---

<sup>18</sup> El Ministro Eugenio Valenzuela, nombrado para el Tribunal Constitucional nada menos que por el Consejo de Seguridad Nacional, fue quien más influyó en la adopción de una posición contraria a la de Hugo Rosende. Según dijo después, “argüimos que para ser constitucional, el plebiscito tenía que ser transparente.” En Pamela Constable y Arturo Valenzuela, *A Nation of*

de Elecciones como árbitro supremo del proceso, el gobierno seguía controlando el primer

recuento de los votos a nivel regional y nacional, y aunque hubiera sido difícil manipular los votos y las actas de tal forma que resultasen totales creíbles frente al examen del Tribunal, no era imposible alterar los resultados en esos niveles. Además, si bien el gobierno debía concederle por ley un espacio gratuito de quince minutos todos los días a la oposición en la televisión desde un mes antes del plebiscito, el espacio podía otorgarse a una hora muy tardía, y el gobierno podía disponer de la pantalla chica todo el resto del tiempo para su propaganda, con varios meses de antelación.

El fallo del Tribunal Constitucional fue, por lo tanto, un factor importante para crear las condiciones para un plebiscito limpio, pero no suficiente. La oposición examinó detalladamente todas las formas en que el gobierno podría manipular el proceso y cometer fraude, y preparó cuidadosamente las medidas necesarias para contrarrestarlas.<sup>19</sup> Esta tarea se facilitó dada la existencia de fuertes presiones políticas provenientes de otros sectores que también querían que se realizara un plebiscito plenamente correcto. El gobierno norteamericano, a través de su embajador Harry Barnes, instó repetidamente a las autoridades a realizar el plebiscito con plenas garantías para la oposición, y sólo una vez que la gran mayoría de la población mayor de dieciocho años se hubiera inscrito, para que el electorado reflejase la opinión del conjunto del país y no solamente la de los partidarios del gobierno que se inscribieran primero.<sup>20</sup> Cabe indicar que la inscripción electoral era voluntaria, aunque el votar era obligatorio para quienes se inscribiesen. Y así fue: el registro no se cerró hasta no haber una inscripción equivalente a alrededor de un 90% de la población en edad de votar, tras largos esfuerzos realizados por la oposición para convencer a la población que se inscribiera. Los sectores de la derecha moderada e incluso al parecer los propios miembros de la Junta, preocupados por la legitimidad del gobierno militar, veían que el plebiscito ofrecía un medio conveniente para demostrar ya sea que Pinochet tenía verdadero apoyo popular, o para hacer un tránsito suave a la democracia. Por lo tanto, para ellos hacer un plebiscito que no diera lugar a dudas en cuanto a su validez era también muy importante. Asimismo, el Consejo Episcopal de la Iglesia instó al gobierno a realizar un plebiscito justo. Finalmente, el propio Pinochet, tal vez deseoso de demostrar más allá de toda duda su apoyo popular y con una confianza excesiva en sus posibilidades de triunfo, permitió que el plebiscito se

---

<sup>19</sup> El estudio de las formas de manipular elecciones incluyó sesiones de trabajo con un experto sobre los procesos electorales mexicanos. Agradezco a Juan Gabriel Valdés esta información.

<sup>20</sup> Agradezco al Embajador Barnes el haberme contado los detalles de su actuación en Chile en una conversación sostenida el 15 de mayo de 1989. El embajador dialogó con los miembros de la Junta Militar, pero no con Pinochet, y con Ricardo García, jefe del Servicio Electoral, quien preparó la reglamentación legal del proceso electoral, para hacerles ver que el gobierno de Estados Unidos estimaba conveniente que el plebiscito de 1988 se realizara con plenas garantías de limpieza. Barnes quedó con una excelente impresión de la seriedad con la cual García preparó la reglamentación electoral y condujo el proceso. Cabe notar que le era difícil al gobierno de Reagan asumir una postura tan activamente contraria a los Sandinistas en Nicaragua en nombre

realizara con las garantías exigidas por la oposición, aunque el uso de la televisión por el

---

de la democracia sin estar también en favor de la democracia en Chile.

gobierno para sus fines propagandísticos no tuvo límites. Pinochet no esperaba un resultado adverso; la economía estaba en pleno crecimiento con tasas bajas de inflación, y las encuestas patrocinadas por el gobierno hacían presagiar su victoria.

Fue así como en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 renacieron prácticas electorales anteriores a 1973. El acto se realizó con un nivel de participación que sobrepasó el 90% de la población inscrita en registros fidedignos. La franja diaria de la oposición, a pesar de ser transmitida a las once de la noche, tuvo un gran éxito en su realización y su sintonía. La oposición pudo disponer sus monitores del proceso de votación y del recuento de los votos en cada mesa. Con dichos representantes, la oposición pudo organizar varios (uno oficial y dos de emergencia) sistemas de cómputo de los totales regionales y nacionales de votos, paralelos a los del gobierno, basados en los resultados de cada mesa, pudiendo comprobar la validez de las cifras oficiales. En este esfuerzo la campaña por el “no” demostró tener una capacidad impresionante de movilizar y organizar a miles de voluntarios a lo largo del país. El equipamiento necesario contó en parte con ayuda financiera del National Endowment for Democracy del gobierno norteamericano.<sup>21</sup>

De todas maneras, la tarde y noche del 5 de octubre fueron de gran tensión. Después de todo, no era cualquier gobierno el que la oposición desafiaba, sino un régimen autoritario con un largo historial de violaciones a los derechos humanos cuyo apoyo militar era sólido, al menos por parte del Ejército. Poco después de cerrar las primeras mesas, el gobierno comenzó a difundir los resultados, los cuales mostraban una victoria del “sí.” Sin embargo, al avanzar el proceso de cómputo comenzó a ser evidente que se estaba produciendo una victoria de la oposición, frente a lo cual el gobierno dejó de difundir informaciones oficiales y algunos funcionarios comenzaron a buscar la forma de producir un total con más de un millón de votos que mostrase aún una victoria del “sí.” La oposición vió con alarma como los resultados de sus propios cómputos daban una mayoría para el “no” pero la población sólo tenía informaciones de que ganaba el “sí,” las que se seguían difundiendo muy parcialmente por la televisión, con lo cual había indicios de que manifestantes favorables al gobierno saldrían a las calles. Ello podría producir una respuesta de los partidarios del “no,” y al generarse disturbios el gobierno podría aprovechar una caótica

---

<sup>21</sup> Para una colección de artículos y comentarios sobre las campañas del plebiscito y de la elección presidencial escritos por uno de los principales organizadores de la franja televisiva y de la publicidad de la oposición véase Eugenio Tironi, *La invisible victoria* (Santiago: Ediciones Sur, 1990). Alan Angell, “International Support for the Chilean Opposition 1973–1989: Political Parties and the Role of Exiles,” trabajo inédito, dice que la oposición chilena recibió unos 5 millones de dólares de fuentes estadounidenses en los dos años inmediatamente anteriores al plebiscito, 34. Este dinero, además del que provino de fuentes nacionales, se usó para realizar encuestas, estudios de opinión con grupos focalizados, campañas para fomentar la inscripción electoral, la preparación y filmación de la franja televisiva, las máquinas fax repartidas a lo largo del país para comunicar los resultados de cada mesa a las tres centrales, y los computadores para calcular los totales. Cabe notar que había planes para hacer todo el conteo de votos a mano en caso de fallas eléctricas y cortes de líneas telefónicas.

situación para suspender el cómputo, declarar estado de sitio, y movilizar las tropas. En consecuencia, a eso de las nueve de la noche el jefe de la campaña del “no,” Genaro Arriagada, decidió difundir públicamente los resultados parciales recopilados por la oposición, a pesar de que se había comprometido con el gobierno a no hacerlo hasta no tener medio millón de votos contados.

La situación siguió tensa y confusa por varias horas más, aunque el anuncio de Arriagada, confirmado tentativamente por dirigentes de Renovación Nacional, retuvo las celebraciones de los partidarios del “sí.” Pasada la medianoche, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Carabineros llegaron a la sede del gobierno a una reunión convocada por Pinochet. Al entrar al palacio presidencial, una periodista pudo hablar con el Jefe de la Fuerza Aérea, Fernando Matthei, quien dijo sin lugar a dudas que los resultados entregados por la oposición eran correctos, y que ganaba el “no.” Su admisión, difundida instantáneamente por todo Chile, impidió definitivamente que el gobierno siguiera en su frenético intento de generar y difundir resultados parciales favorables al “sí.” Al llegar a la reunión con Pinochet, los Comandantes en Jefe se encontraron con que el Ministro del Interior, junto con afirmar que el “no” había sacado una mayoría de los votos, enfatizaba la “victoria” que significaba el hecho que el “sí” tuviera tanto apoyo popular después de quince años de gobierno militar. Además, el ministerio había preparado un documento o un decreto dándole plenos poderes a Pinochet para disponer de todas las fuerzas armadas, sellando así su “unidad” antes de entablar él ciertas negociaciones no especificadas con la oposición. Los Comandantes dijeron que no firmarían nada, que no era necesario, y que lo importante era seguir lo indicado en la Constitución. Y así fue. Después de la reunión con los jefes militares, el Vice Comandante del Ejército entró a decirle a Pinochet que el Ejército estaba “listo” y que le diera sus instrucciones; Pinochet le respondió lacónicamente que “la Constitución se cumple.”<sup>22</sup>

Pasadas las dos de la mañana el gobierno reconoció oficialmente la victoria del “no.” Mientras tanto, los dirigentes de la oposición le pidieron a sus partidarios que no salieran a la calle a celebrar su victoria; la noche terminó con una tranquilidad sepulcral en Santiago y en las

---

<sup>22</sup> Toda esta descripción de los acontecimientos de la tarde y noche del 5 de octubre de 1988 está basada en Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda, “La historia oculta del régimen militar: 5 de octubre,” apartado N° 53 publicado por *La Epoca*, 29 de noviembre de 1988. Esta fuente dice que el ministerio había preparado un “decreto,” pero una nota al margen se refiere a otras fuentes que hablan sencillamente de un “documento” para darle plenos poderes a Pinochet. La cita textual a Pinochet aparece en la 7. A pesar de que los autores aseguran basarse en testimonios de primera mano, esta versión puede no ser enteramente fidedigna al tratar lo que se discutió en el despacho de Pinochet. En todo caso, muestra que la transición chilena estuvo a punto de naufragar esa noche, o por lo menos de cambiar enteramente de cariz, de no mediar la actitud decidida de los Jefes de la Marina, la Aviación, y Carabineros.

principales ciudades del país. El cómputo final de los votos dio 54.7% por el “no,” y 43% por el “sí.”

## **Los grandes consensos de la transición, y los primeros pasos hacia la Constitución Democrática**

No fue fácil, en los años anteriores al plebiscito, generar el consenso necesario entre las diversas vertientes de oposición al régimen militar que permitieran, al final, el acuerdo para formar la Concertación de Partidos por el “No.” Después de todo, sus componentes centrales, la Democracia Cristiana y los diversos grupos Socialistas, se habían enfrentado duramente durante el gobierno de la Unidad Popular, y la Concertación contó en su última expresión con 17 partidos integrantes. Tampoco fue fácil forjar posteriormente los acuerdos necesarios entre los componentes de la Concertación para llevar una candidatura común a la Presidencia de la República, y una sola lista básica para las elecciones parlamentarias. Fueron numerosas las personalidades políticas que tuvieron que renunciar a presentarse como candidatos. Pero frente al nuevo desafío electoral principal, el de la presidencia, la oposición optó explícitamente por no repetir la división entre los dos Kims en Corea del Sur que llevó a la elección del candidato del gobierno militar, Roh Tae Woo, y la candidatura única a la presidencia debía ir acompañada, tanto para darle mayor credibilidad como por razones de cálculo electoral, por una sola lista principal en las parlamentarias. La historia de estos acuerdos, que no analizaré aquí, forma parte de toda una suma creciente de pequeños consensos que a la larga facilitaron la transición a la democracia en Chile y le dieron muchas de sus características distintivas.

Lo que no había ocurrido aún hasta el plebiscito era lo que puede llamarse los grandes consensos de la transición, es decir, acuerdos entre la oposición y el gobierno militar y sus partidarios sobre el curso de la democratización. Habían habido muchas discusiones entre intelectuales de los distintos sectores, y algunos líderes connotados de Renovación Nacional llegaron a suscribir, con la oposición moderada, el llamado Acuerdo Nacional de 1986; no cabe duda, como lo señala Arturo Fontaine Talavera, que estos contactos facilitaron el camino a las negociaciones y consensos posteriores.<sup>23</sup> En todo caso, estas experiencias involucraron a sectores circunscritos de la derecha, quedando el gobierno militar mismo y muchos de sus partidarios ligados a la Unión Democrática Independiente (UDI), el partido de derecha más cercano al régimen militar, al margen de todas ellas, y no tuvieron un efecto directo sobre la forma en que se realizó la transición.

Un paso absolutamente fundamental que significó crear un primer consenso político general *sin que mediara negociación alguna* (y por ende, sin que hubiese un *pacto formal* al respecto) fue la concesión por parte de la oposición de que aceptaría la Constitución de 1980 como la base legal para el tránsito a la democracia, concesión contenida en el hecho de

---

<sup>23</sup> Fontaine Talavera, 26–30.

participar—y luego ganar—el plebiscito. Este paso fue motivado, inicialmente, por la falta de otras alternativas para poner fin al régimen autoritario, y una vez ganado el plebiscito, por la necesidad ineludible de mantenerse dentro de la legalidad so pena de que, en nombre de las violaciones de la oposición a la constitución, el gobierno militar desconociera su derrota en las urnas y pusiera fin a la transición. El aceptar la constitución le abrió a la oposición las puertas de la democratización, y la adhesión a ella se convirtió en un medio para defender su curso.

El segundo gran consenso de la transición chilena, que sí fue objeto de negociaciones y acuerdos formales (o pactos) entre las partes, se produjo en torno a un paquete de reformas a la constitución. La oposición siempre sostuvo que era necesario hacer algunas alteraciones a la constitución para “democratizarla,” de modo que el cambio de actitud en torno a este tema provino, esta vez, de la derecha y del gobierno militar. La derrota de Pinochet en el plebiscito llevó a la derecha y al gobierno a hacer una nueva lectura del texto que habían presentado por años como la pieza central del legado institucional del gobierno militar. Esta lectura estaba condicionada, dados los porcentajes de votos a favor del “no” y del “sí,” por la expectativa casi segura de que la oposición al gobierno militar—si se mantenía unida—iba a ganar al año siguiente la elección presidencial, una mayoría en la Cámara Baja y una mayoría de los escaños sujetos a elección popular en el Senado. Esta expectativa le daba un cariz enteramente distinto al fortalecimiento de los poderes presidenciales en la constitución y, en especial, convertía el largo período presidencial de ocho años, aparentemente tan certero al tratarse de Pinochet, en una estipulación altamente desatinada al tener que entregarle la presidencia a la oposición. Por lo tanto, el gobierno militar y la derecha pensaron que convenía al menos reducir el período presidencial a la mitad, y para ello había que reformar la constitución. Pero la CT, válida aún, había dejado establecido claramente que cualquier cambio constitucional requería no solamente de un acuerdo entre el presidente y la junta, sino también de un nuevo plebiscito. ¿Pero podrían el gobierno militar y sus partidarios obtener el voto conforme del electorado para una reforma a la constitución que no tuviera el visto bueno de los líderes de la oposición? Lo más probable era que se repitiera el resultado ya visto, con el agravante, desde el punto de vista del gobierno y de la derecha, de producir no sólo una nueva derrota política del gobierno sino que también un voto de rechazo a la Constitución, abriéndose así la posibilidad de redactar una totalmente nueva. No había, en suma, forma alguna de cambiar la constitución sin negociar algún acuerdo con la oposición. Es por ello que la exigencia introducida al comenzar a aplicarse la CT, como indiqué arriba, de que cualquier cambio constitucional requería no sólo el voto de la Junta como poder constituyente, sino también un plebiscito, se convirtió en una innovación fundamental para la democratización chilena.

A la derecha, especialmente a la más moderada representada por Renovación Nacional, le preocupaba también lo que veía como errores y omisiones en la constitución. Los más

significativos, dada la nueva correlación de fuerzas políticas, se encontraban en el Capítulo XIV sobre reformas a la propia constitución. Aunque para aprobar reformas a la constitución se requería el voto conforme ya sea de tres quintos o dos tercios—dependiendo de lo que se estuviera reformando—de los senadores y diputados en sus respectivas cámaras, el presidente podía (usando un nuevo e importante poder anteriormente desconocido en la legislación chilena) hacer vetos sustitutivos y/o aditivos a artículos específicos del proyecto, los que, al ser discutidos por el congreso, ¡sólo requerirían para ser aprobados de una *mayoría simple* en ambas cámaras! (art. 117, inciso quinto). Dados los votos de los nueve senadores que serían designados por Pinochet, la Corte Suprema, y el Consejo de Seguridad Nacional, era casi seguro (proyectando nuevamente el porcentaje a favor del “no” a las parlamentarias) que la Concertación no iba a tener, a pesar de que tal vez alcanzase la mayoría simple, los tres quintos (y menos los dos tercios) de los votos necesarios en el Senado para aprobar proyectos de reforma constitucional o de cambio a las leyes orgánicas constitucionales sin el consentimiento de la derecha. Pero esto significaba que la derecha moderada tenía que oponerse a hacer todo cambio a la constitución, ya que desde el momento en que daba su consentimiento en principio a algún proyecto de reforma, perdería el control sobre el proceso final de aprobación del contenido de la misma: el nuevo presidente podría hacer vetos aditivos y/o sustitutivos y modificar el proyecto en forma significativa con la mayoría simple. Para la derecha moderada ésta era una gran desventaja, porque en el contexto post-plebiscitario tenía que competir políticamente proyectando una imagen pro-democrática, distanciándose incluso de las posiciones del gobierno militar, con lo cual no le convenía asumir una posición a todo costa contraria a todo cambio constitucional; pero por otro lado no podía aceptar ser cómplice con sus votos de un proceso legislativo que le diera todo el poder de determinación final del contenido de las reformas, que con toda seguridad serían propuestas, a la Concertación.

El segundo error notable en el Capítulo XIV era que exigía el voto favorable de la legislatura electa inmediatamente después de aquélla que aprobó inicialmente alguna reforma al tratarse de materias fundamentales—lo cual correspondía a la intención de dificultar enormemente cualquier cambio significativo—pero esta estipulación *no incluía al propio Capítulo XIV entre aquellas materias fundamentales*. En otras palabras, la Concertación podría aprobar todas las reformas que quisiese con la primera legislatura entrante después de haber cambiado, antes que nada, el propio Capítulo XIV. Era entonces previsible que la primera batalla legislativa una vez iniciado el gobierno de la Concertación iba a ser sobre el mecanismo de reformas a la constitución. Esto significaba que la derecha moderada tendría que oponerse a este cambio inicial, bloqueando lo que podría ser presentado por el nuevo gobierno electo como una traba formal al inicio de un proceso de democratización, ya que no hacerlo podía significar que la Concertación, en un posterior trámite legislativo después de hechos los vetos aditivos y/o

sustitutivos a los artículos correspondientes, podría incluso cambiar totalmente los quórum de votos requeridos para cambiar todo el texto constitucional, estableciendo la mayoría simple para las reformas siguientes. La derecha quedaría así en una situación de total impotencia legislativa. Por ende, sus dirigentes tomaron la iniciativa de convocar a la Concertación a un diálogo amplio sobre reformas antes del inicio del nuevo gobierno que saldría de las elecciones presidenciales y parlamentarias convocadas para fines de 1989.

El diálogo en torno a las reformas comenzó formalmente entre Renovación Nacional y la Concertación a comienzos de abril de 1989.<sup>24</sup> Sus dirigentes crearon de común acuerdo y sin intervención del gobierno las llamadas Comisiones Técnicas para encausar las discusiones. Posteriormente, el Ministro del Interior Carlos Cáceres, nombrado por Pinochet para hacerse cargo de dirigir el proceso político que se abría luego su derrota en el plebiscito, convocó a los líderes políticos a una rueda de negociaciones en torno a reformas constitucionales. Tuvo reuniones separadas con los representantes de la Concertación y de Renovación Nacional, pero éstos a su vez compartieron la información que cada uno obtenía de Cáceres y tomaron posiciones de común acuerdo frente al gobierno.<sup>25</sup>

Los líderes de la Concertación no quisieron producir un juego de suma-cero con la derecha sobre temas tan fundamentales como eran las reformas constitucionales. Hubieran podido, tal como insistían algunos dirigentes del sector de izquierda en la Concertación misma, usar los vacíos en el texto constitucional para lograr las reformas que quisiesen siguiendo los procedimientos descritos arriba. Otros dirigentes se mostraron mucho más cautos, argumentando que no había que volver a usar “resquicios legales,” tal como ocurrió durante el gobierno de la Unidad Popular, para forzar el curso de los acontecimientos. Hubo al final acuerdo en que emplear esa estrategia hubiera significado llevar al país a un clima de inestabilidad que había que evitar a toda costa, según la estrategia diseñada especialmente por Patricio Aylwin, ya que podría ser aprovechado por los sectores más extremos de la derecha para propiciar una renovada intervención militar (y de la izquierda más intransigente para exigir una larga serie de alteraciones que en el fondo sólo podrían servir de pretexto para las acciones anti-democráticas de la extrema derecha). Asimismo, no convenía por ningún motivo crear situaciones que empujaran a la derecha más moderada hacia posiciones duras dado su temor de perder todo control sobre el proceso de cambios. Siguiendo este mismo razonamiento, la Concertación se

---

<sup>24</sup> Véase *La Epoca*, 6 de abril de 1989, 10.

<sup>25</sup> Me baso en parte para el análisis que presento aquí de los antecedentes de la negociación de las reformas constitucionales de mediados de 1989 en José Antonio Viera-Gallo, “El acuerdo constitucional: negociación y efectos políticos,” presentación al libro de Francisco Geisse y José Antonio Ramírez Arrayas, *La reforma constitucional* (Santiago: CESOC, 1989), 15–19. Viera-Gallo, posteriormente diputado socialista, participó en la Comisión Técnica de la Concertación que negoció las reformas.

mostró dispuesta a aumentar las mayorías necesarias para aprobar los vetos aditivos o sustitutivos del presidente en casos de reforma constitucional a las mismas que se necesitarían para aprobar el proyecto de reforma en primera instancia. En todo caso, dado que la situación política había acorralado al gobierno y a la derecha en una posición tal que necesitaban del acuerdo de la Concertación para realizar los cambios que deseaban, la Concertación podía a su vez exigir que se hicieran una lista considerable de cambios “democratizantes” en la constitución. Por su parte la derecha moderada veía con buenos ojos la mayoría de los cambios propuestos por la Concertación, especialmente ya que ésta aceptó modificar lo que Renovación Nacional más temía—los mecanismos de reforma de la Constitución. La nueva situación creada por la derrota de Pinochet y por las negociaciones le daba a la derecha moderada la iniciativa política prácticamente por primera vez durante una dictadura militar sobre la cual tuvo poca influencia. Para Renovación Nacional era por ende fundamental coronar con el éxito las discusiones, so pena de perder nuevamente la iniciativa y de no aprovechar cabalmente la oportunidad para proyectarse políticamente como el principal partido de derecha.

No era del todo claro que Pinochet y sus asesores más duros quisiesen realizar negociación alguna para cambiar la Constitución. Ciertamente, necesitaban el acuerdo de la Concertación para acortar el próximo período presidencial a cuatro años, dado el plebiscito necesario para hacer este cambio, pero no querían aceptar ninguna reforma propuesta por la Concertación. Podrían, en consecuencia, haber seguido otra estrategia, la que no requeriría negociación alguna aunque hubiera dejado inalterados los ocho años del período presidencial entrante. Podrían haber tratado de constreñir al máximo todo cambio constitucional con leyes orgánicas constitucionales, a pesar de lo fácil que, inadvertidamente, resultaría cambiar la constitución del modo ya indicado al iniciarse el futuro gobierno de la Concertación. Sin embargo, al tratar éste de hacer los cambios constitucionales los militares y sus aliados podrían argüir que éstos vulnerarían gravemente el sentido de la institucionalidad vigente—dadas las nuevas leyes orgánicas—provocando así una crisis política. En ese momento se podría esperar que la izquierda insistiera en realizar los cambios, y se podría alinear por consiguiente a todos los sectores de derecha en un plano de resistencia a ellos. Este contexto político generaría una crisis de confianza entre los inversionistas, con lo cual se pasaría rápidamente a un deterioro de la situación económica generando incertidumbre y manifestaciones; en suma, una situación proclive para efectuar un nuevo golpe militar que restableciese el régimen bajo el liderazgo de Pinochet.

Sin embargo, esta estrategia era riesgosa porque el Tribunal Constitucional podría oponerse a una redacción de las leyes orgánicas que excediese su función especificadora de aspectos de la constitución, con lo cual el gobierno entrante no estaría tan atado de manos. Además, la estrategia requería de una férrea unidad de todos los sectores militares para oponerse

a cualquier negociación de cambio constitucional, ya que estaba supeditada a la idea de provocar una situación de crisis frente a la cual la unidad de los militares era indispensable. Y esta unidad no existía. La noche misma del plebiscito los jefes militares no quisieron darle carta blanca a Pinochet para enfrentar solo, con respaldo militar total, una negociación con la oposición, tal como señalé arriba. Esta actitud subsistiría posteriormente. En un momento clave de las negociaciones constitucionales, habiéndose ya iniciado el diálogo con el gobierno a través del Ministro Cáceres, éste renunció a su cargo el 26 de abril porque Pinochet y sus asesores más

cerrados rechazaron los acuerdos que Cáceres había aceptado.<sup>26</sup> Ello provocó la amenaza de renuncia de varios otros ministros aperturistas, con lo cual se generaba una crisis en el centro mismo del gobierno militar.<sup>27</sup> Convocada una reunión de los Comandantes en Jefe para discutir la situación, éstos le insistieron a Pinochet que se debía llegar a acuerdos sobre reformas constitucionales con la oposición. Es probable que los propios altos oficiales del Ejército hayan presionado en el mismo sentido. En esas circunstancias, a Pinochet no le quedó otra alternativa más que reconfirmar a Cáceres en su puesto, darle su autorización para concretar el acuerdo que ya tenía casi listo, y presentarlo al país en un nuevo plebiscito.<sup>28</sup> Antes de finalizar el acuerdo, sin embargo, Cáceres exigió no sólo la reducción del período presidencial a cuatro años, cosa que quedó consignada en un nuevo inciso agregado al artículo 29 de la CT,<sup>29</sup> sino que también que el gobierno pudiese redactar posteriormente una nueva ley orgánica constitucional referida a la carrera militar y a las fuerzas armadas. Esta última exigencia muestra que un aspecto de la estrategia confrontacional recién mencionada fue adoptada por el gobierno, cosa que se ampliaría posteriormente con las llamadas “leyes de amarre” y la ley electoral.

Los acuerdos fueron llevados a un plebiscito en Julio de 1989, siendo aprobados por una abrumadora mayoría de votos al llamar tanto la Concertación como la derecha a marcar el “sí.” Con ese plebiscito, la derecha y el gobierno militar podían decir que la Constitución de 1980 había sido aprobada por una grandísima mayoría de los chilenos en un acto libre, siendo por lo tanto plenamente legítima.<sup>30</sup> Como estas negociaciones concluyeron en serie de cambios

---

<sup>26</sup> Véase *La Epoca*, 27 de abril de 1989, 8. Para una discusión de las percepciones de la derecha más dura sobre las negociaciones véase la “Bitácora” de Ascanio Cavallo, en *La Epoca*, 7 de mayo 1989, 7.

<sup>27</sup> Véase *APSI*, no. 302, 1–7 de mayo de 1989, 7.

<sup>28</sup> La historia de los entretelones de las negociaciones constitucionales de abril a junio de 1989 aún no se ha escrito cabalmente. Agradezco a Arturo Valenzuela el haberme facilitado apuntes de sus entrevistas con algunos de los participantes en las negociaciones y con asesores del gobierno militar, apuntes que complementaron la información disponible en la prensa.

<sup>29</sup> ¿Pensaba Pinochet que podría volver a ocupar la presidencia después de cuatro años? Esto es posible, especialmente dado que después del plebiscito hizo referencias al cónsul romano Cincinato, de quien se dice—en lo que es más leyenda que historia—que fue llamado a volver a ocupar la jefatura del Estado después de haberse retirado a cultivar la tierra. Cabe señalar que en los círculos del gobierno no había ninguna confianza en la capacidad de la Concertación de gobernar el país sin generar grandes crisis.

<sup>30</sup> El argumento que la Constitución de 1980 es legítima dada la votación en el plebiscito de julio de 1989 puede verse en las siguientes palabras de la Senadora Designada (por la Corte Suprema) Olga Feliú. Al preguntarle un periodista si ella no consideraba que el mecanismo de la designación de senadores era un procedimiento antidemocrático, ella respondió: “No comparto esa opinión. Sería antidemocrático si estuviera más allá de la voluntad del pueblo. Pero la designación de senadores fue aprobada en forma mayoritaria, indiscutible, en el plebiscito sobre reformas constitucionales realizado el año pasado, por más de 7 millones de chilenos.” *El Mercurio*, Edición Internacional, 22–28 de febrero de 1990, 6. Naturalmente, el plebiscito no se hizo precisamente sobre los senadores designados, sino sobre las reformas a la constitución, que incluían un aumento de los senadores electos con el propósito de reducir la proporción de

bastante importantes a la Constitución de 1980, puede decirse que la CPDP que salió del despacho de Pinochet diez años antes nunca entró plenamente en vigencia, y que con estas modificaciones se inició el proceso aún no acabado de crear lo que he llamado aquí la Constitución Democrática de 1980 (CD).

Fuera de la ya mencionada reducción a cuatro años sin reelección del siguiente período presidencial, el asumido por Patricio Aylwin, y el cambio al Capítulo XIV para fortalecer el poder del congreso frente a los vetos aditivos o sustitutivos del presidente en los proyectos de reforma constitucionales, las revisiones más importantes al texto original de la CPDP fueron las siguientes:

1. Al tratarse de reformas constitucionales, se eliminó la necesidad de contar con la aprobación sin discusión ni alteraciones de una segunda legislatura electa después de la que aprobó el proyecto. Esto hacía posible cambiar la constitución desde el primer período de gobierno democrático.
2. Se agregó al Presidente del Senado al Consejo de Seguridad Nacional, con derecho a voz y voto, con lo cual el número de integrantes con derecho a voto en el mismo pasó de siete a ocho. El Consejo dejó así de tener una mayoría de militar, ya que incluye a los cuatro Jefes de las Fuerzas Armadas y de Orden. El Presidente del Senado es, además, una autoridad sujeta, primero, a elección popular, y luego a la elección interna del Senado, con lo cual su cargo tiene legitimación democrática.
3. Una nueva redacción de las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional limitó la posibilidad que se atribuya un poder tutelar sobre las autoridades públicas. La redacción original le permitía al Consejo “representar” a toda autoridad su opinión sobre cualquier materia, lo cual era especialmente grave al haber una mayoría de militares en el Consejo. La noción de “representar” se usa en la jerga legal chilena para referirse a los poderes de la Contraloría General de obligar a una autoridad pública a dar cuentas (en este caso principalmente financiero-legales) de su gestión. El uso de esta expresión se entendía relacionada a la facultad de las Fuerzas Armadas de ser “garantes” del orden constitucional, de modo que podía prestarse, en casos extremos, para interpretaciones que le dieran prácticamente un poder de intervención a los militares en las decisiones de las autoridades de gobierno. En la nueva redacción el término “representar” se sustituyó por “hacer presente,” y en vez de a “cualquier autoridad,” se indica que sólo será al Presidente, al Congreso, y al Tribunal Constitucional.<sup>31</sup>
4. El artículo 8 que dejaba fuera de la ley a quienes propagasen *doctrinas* “totalitarias” o de “lucha de clases” fue eliminado, aunque se mantuvieron las proscipciones a quienes tengan *conductas* que sean anti-democráticas, que inciten a la violencia, o “procuren el establecimiento de un sistema totalitario” (art. 19, número 15, inciso 6). Con este cambio, ninguno de los partidos chilenos

---

los designados.

<sup>31</sup> Véanse Andrade Geywitz, 234, y Geisse y Ramírez Arrayas, 133–34. Una nueva propuesta de reforma constitucional presentada por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle con acuerdo de la directiva de Renovación Nacional a comienzos de 1996 eliminaría toda votación en el Consejo de Seguridad Nacional.

quedaba fuera de la ley, incluido el Partido Comunista, y la prohibición que afectó al Movimiento Democrático Popular (creado en 1984 para aglutinar a socialistas de izquierda y a comunistas) se levantó.

5. El número de senadores elegidos aumentó de 26 a 38 para reducir la proporción de los 9 que son designados por el Presidente, el Consejo de Seguridad Nacional y la Corte Suprema. Este cambio aumentó además la representación de las regiones más pobladas del país, las que de todas formas siguieron siendo desfavorecidas.
6. Se eliminaron una serie de inhabilidades que impedían que dirigentes gremiales fueran candidatos a cargos parlamentarios. Esto hacía que dirigentes importantes de la oposición no pudiesen ser candidatos, pero afectaba también a algunas figuras de la derecha.
7. A insistencia del gobierno militar, como vimos arriba, se estipuló que una ley orgánica constitucional establecería la normativa para los ascensos y retiros de las Fuerzas Armadas.
8. Se redujeron ciertas atribuciones del Presidente de la República, como la facultad de disolver la Cámara de Diputados y llamar a nuevas elecciones, y sus poderes en caso de declararse el estado de sitio.
9. Y se estableció que los tratados internacionales suscritos por Chile tendrían fuerza legal internamente, noción que los defensores de los derechos humanos recibieron como un avance importante por ser Chile signatario de la convención de Ginebra sobre derechos humanos.<sup>32</sup>

Estas reformas, tal como lo dijeron los voceros de la Concertación, aún no bastaban para darle a Chile una constitución plenamente democrática. La Concertación señaló como defectos el que se mantuvieran los senadores designados (aunque fuera con un peso numérico menor); el dejar exclusivamente en manos del gobierno militar la preparación y promulgación de una ley orgánica constitucional sobre la carrera militar; el que la redacción del número 15 agregado al artículo 19 en sustituto del derogado artículo 8 (que proscribía a quienes propagaran doctrinas totalitarias o de lucha de clases) fuera aún demasiado estricta; el que el Consejo de Seguridad Nacional siguiera con poderes demasiado amplios aún, ya que debiera ser solamente un organismo asesor del Presidente de la República; y el que no se hubiera tocado el problema que representaban la falta de democracia en los gobiernos municipales y regionales, la composición del Tribunal Constitucional que debiera tener más representantes escogidos por los poderes sujetos a elección popular, y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso para darle mayores atribuciones a éste último.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> El texto de las modificaciones aprobadas en las negociaciones aparece como separata de *La Epoca*, 2 de junio de 1989.

<sup>33</sup> Véase *La Epoca*, 2 de junio de 1989, 8, que contiene la declaración de la Concertación sobre los avances y carencias de las reformas constitucionales; y Viera-Gallo, 18.

## Las postrimerías del gobierno militar y las “leyes de amarre”

No le era fácil al gobierno militar entregar las riendas del Ejecutivo a una coalición que incluía a representantes de los partidos de izquierda que poco tiempo antes había considerado no sólo sus adversarios sino sus enemigos. Temía que el nuevo gobierno iniciase investigaciones y juicios sobre los actos y personeros del régimen saliente, y no sólo por las violaciones a los derechos humanos. También dudaba sobre la capacidad de la oposición de administrar el país y de no quedar presa de las presiones de los grupos sociales, especialmente populares, que la apoyaban.

En consecuencia, concluido el plebiscito, las declaraciones de los militares subieron de tono. Ante comentarios públicos de los líderes de la oposición, entre ellos Patricio Aylwin, con respecto a la conveniencia de que Pinochet renunciara a la comandancia en jefe del Ejército a pesar de que, según la CT, podía continuar hasta 1997, el Cuerpo de Generales del Ejército emitió una declaración diciendo que haría respetar la constitución “ya sea por la vía de la representación o de las armas.”<sup>34</sup> Posteriormente, el propio Pinochet se encargó de definir, en su discurso anual conmemorando su acceso a la jefatura del Ejército, el lugar que tendrían los militares en la nueva situación política, dejando claro que éstos debían ejercer un rol tutelar sobre el conjunto del Estado. Conviene citarlo directamente para que pueda apreciarse el tenor del momento, y cuán cerca estaba de asumir las posiciones confrontativas que tensarán el proceso de transición.

Pinochet aseguró que los militares “nunca han mirado el desarrollo de la vida nacional como quien observa desde fuera un proceso ajeno y lejano;” que es “¡un profundo error!” decir que las fuerzas armadas tienen por “única misión la defensa de nuestro soberano territorio;” que es por ello que en la nueva constitución se reconoce explícitamente “la natural función de la Fuerzas Armadas y de Carabineros en su condición de garantes del orden institucional de la República;” que la misión militar “no se confunde ni se agota en una acción o período gubernativo, porque las Fuerzas Armadas trascienden gobiernos, grupos y personas,” siendo “¡ellas...instituciones permanentes y esenciales de la nación chilena!” y que “con justicia podemos exigir que quienes nos sucedan en el poder político actúen con estricta sujeción al espíritu de la Carta Fundamental y a sus valores trascendentes.” En consecuencia, más concretamente, el nuevo gobierno debe “impulsar y desarrollar las acciones...necesarias para

---

<sup>34</sup> *El Mercurio*, edición internacional, 22–28 de junio de 1989, 1. El vicecomandante del Ejército ya había asegurado a comienzos de junio, ante una pregunta periodística respecto a la actitud del Ejército frente a un quiebre de la “institucionalidad” que “ya lo vieron el 11 de septiembre de 1973.” *La Epoca*, 7 de junio de 1989, p.13.

evitar la propagación de la 'lucha de clases,' en cualquiera de sus formas;" "aplicar las normas legales que impidan el desarrollo de conductas terroristas, así como sancionar su realización...;" y "respetar las opiniones y solicitudes de informes que emanen del Consejo de Seguridad Nacional..." El discurso también dejó en claro que las fuerzas armadas mismas e incluso la "definición y aplicación de la política de Defensa [sic], en particular en lo que se refiere a materias de exclusiva competencia profesional de las FF.AA.," eran un dominio reservado en el cual no debe intervenir el gobierno, hecho que se desprende también del respeto por la constitución y

las leyes.<sup>35</sup> Así, el futuro gobierno debe respetar “la inamovilidad de los actuales comandantes en jefe de las FF.AA., y del general director de Carabineros;” “velar por el prestigio de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, e impedir los intentos de represalias hacia sus miembros por razones de orden política,” manteniendo “la plena vigencia de la ley general de amnistía” de 1978. También debe dejar exclusivamente en manos militares “la modernización y el perfeccionamiento...de la capacidad defensiva-disuasiva del país;” “la estructura del mando y la organización interna de las respectivas instituciones, incluyendo las políticas de personal;” “...la independencia en sus planes orgánicos de instrucción y de docencia;” “los sistemas de ingreso, ascensos y retiros del personal militar;” “la planificación de guerra y las políticas de carácter logístico;” “la definición de sus necesidades y los requerimientos de orden presupuestarios...;” y debe asimismo “respetar la competencia de la judicatura militar.” Pinochet aclaró que las relaciones cívico-militares serían “mejores” sólo “a partir de la total aceptación de las materias señaladas,” y que había una “monolítica unidad de las instituciones armadas en torno a ellas.” Finalizó caracterizando a los partidos de la Concertación como unos que “quieren retornar...a los funestos días de la mal llamada Unidad Popular, con los trágicos efectos que ello tendría para los chilenos.” Por lo mismo, las nuevas autoridades que asuman el gobierno deben darle “todos los recursos” a las FF. AA. para que puedan cumplir sus “funciones,” y que ante “¡...una patria amenazada no titubearán en hacer uso de sus legítimas atribuciones!”<sup>36</sup> Dado el contexto, huelga decir que dicha amenaza no provendría del exterior.

Este discurso muestra muy bien la enorme desconfianza que le tenía Pinochet a la Concertación. Los hechos mostrarían posteriormente que el gobierno de Aylwin y los líderes políticos de su coalición (e incluso muchos de la derecha) no harían caso a la mayoría de estas advertencias. El presupuesto militar ha sido objeto de amplias discusiones parlamentarias y de algunas reducciones. La política seguida por el gobierno en cuanto a los derechos humanos no ha cerrado la posibilidad de hacer juicios a los militares, muchos aún en servicio activo. Las promociones de los militares, que a pesar de ser propuestas por los comandantes en jefe deben ser aprobadas por el gobierno, el cual, en consecuencia, ha tenido en cuenta su actuación en casos de violaciones a los derechos humanos. Se ha reformado el sistema judicial con el fin de reducir la potestad de los tribunales militares sólo a quienes tiene fuero militar, restableciendo las atribuciones de la justicia civil sobre las causas seguidas a los civiles. Y el Consejo de Seguridad

---

<sup>35</sup> Para una discusión del concepto de “dominio reservado” y de su importancia para el estudio de la consolidación democrática, véase J. Samuel Valenzuela, “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions,” en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, IN: Notre Dame University Press, 1992).

<sup>36</sup> *La Epoca*, 24 de agosto de 1989, 13. He alterado un tanto la secuencia de las aseveraciones

Nacional, convocado varias veces por el Presidente Aylwin para discutir materias tales como el narcotráfico y la delincuencia, y una vez por el Presidente de la Corte Suprema y el General Pinochet, no ha sido fuente de dificultades políticas.

La desconfianza de Pinochet y la Junta hacia la Concertación se manifestó en la aprobación de una serie de leyes a través de las cuales trataron de limitar lo más posible su representación parlamentaria y los poderes del Ejecutivo y del Congreso entrantes en áreas que consideraban críticas. Estas leyes, discutidas mayormente en secreto durante su preparación, popularmente fueron llamadas “de amarre,” ya que dejaban “todo bien amarrado” para que el nuevo gobierno no pudiera abrir ciertos aspectos de política o tuviera una autoridad limitada sobre ellos.

Las leyes de “amarre” más importantes (que siendo “orgánico-constitucionales” no pueden alterarse sin un voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio) reglamentaron los aspectos siguientes:

1. Una ley del Congreso estableció como medida transitoria y excepcional que se suspendía la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para investigar y fiscalizar los actos de todos los miembros y funcionarios del régimen militar. Ello impediría incluso aclarar casos de corrupción. Creó también la planta de funcionarios del Congreso, y fijó su sede en Valparaíso.<sup>37</sup>
2. Una ley sobre los funcionarios públicos le dio permanencia en sus cargos a casi todos quienes trabajaban en las oficinas del Estado, fijando las plantas de los ministerios y servicios, con lo cual la capacidad de nombramiento de nuevos funcionarios por parte del nuevo gobierno quedó limitada a unas 400 personas siendo que bajo la reglamentación creada durante el gobierno militar había unos 30.000 funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República.<sup>38</sup>
3. Una ley sobre el Banco Central especificó lo contenido en la constitución sobre su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, dejándolo a cargo de la política monetaria, incluida la cambiaria y crediticia tanto interna como externa, aunque el Ministro de Hacienda puede vetar sus decisiones.<sup>39</sup> Los nombramientos para el Consejo Directivo del Banco Central fueron hechos en consulta con la oposición, lo cual fue excepcional.
4. Leyes sobre las Municipalidades y los llamados Codecos y Coredes (Consejos de Desarrollo Comunal o Regional compuestos por representantes de organizaciones sociales que debían actuar como una especie de poder legislativo para los gobiernos locales y provinciales) dejaron en manos del futuro Presidente de la República el nombramiento de sólo 15 de los 325 alcaldes del país. El resto sería nombrado por los

---

en el discurso, pero sin cambiar su sentido o tono.

<sup>37</sup> Véanse *La Epoca*, 7 de octubre 1989, p.12; *La Epoca*, 8 de octubre 1989, 13; y *La Epoca*, 9 de octubre 1989, 8, para un resumen de los puntos principales de la ley y comentarios en favor y en contra.

<sup>38</sup> *Hoy*, # 637 del 2 al 8 de octubre de 1989, 21. Trabajaban unas 300.000 personas para el Estado en Chile, excluyendo el personal de minas e industrias estatales.

<sup>39</sup> *Hoy*, #631, 21–27 de agosto 1989, 10.

Codecos, los cuales a su vez debían ser nombrados por Pinochet antes de dejar el poder.<sup>40</sup> Pinochet nombró por sí solo a todos los alcaldes del país durante su régimen.

5. Una ley del Poder Judicial para regular la carrera judicial y el funcionamiento y atribuciones de los tribunales; otras medidas concernientes a la Corte Suprema le permitieron a los jueces de la Corte Suprema acogerse a la jubilación con una indemnización considerable, con lo cual Pinochet pudo nombrar a nueve nuevos jueces, una mayoría de los miembros de la corte, antes de dejar el gobierno.<sup>41</sup> Cabe recordar que según la Constitución de 1980 los jueces de la Corte Suprema intervienen en el nombramiento de cuatro de cinco miembros del Tribunal Calificador de Elecciones, tres de siete miembros del Tribunal Constitucional, tres de los nueve senadores designados, y su Presidente es miembro del Consejo de Seguridad Nacional.
6. Leyes sobre las Fuerzas Armadas y Carabineros, limitando grandemente las facultades del futuro Presidente de la República sobre los militares. A pesar de que la Constitución de 1980 (arts. 32, # 18–20; 90–94) establece formalmente la dependencia de las FF.AA. del Presidente y el Ministerio de Defensa, nociones reiteradas en la ley orgánica respectiva, el Presidente debe designar a los Comandantes en Jefe de entre los cinco oficiales de mayor antigüedad por cuatro años. Estos son inamovibles durante ese período de no mediar el voto favorable, en casos calificados, del Consejo de Seguridad Nacional. Estas normas, obviamente, sólo entran en vigencia una vez terminado los ocho años adicionales que la CT daba a los comandantes en ejercicio, incluido Pinochet.<sup>42</sup> Además, la facultad constitucional del Presidente de “disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales” queda altamente coartada por el artículo 7 de la ley orgánica. El Presidente sólo puede disponerlo en cada caso siguiendo la proposición del Comandante en Jefe de la rama respectiva. Aunque esto significa que en principio no puede remover a ningún oficial sin que medie dicha proposición, de hecho puede hacerlo al vetar una proposición de ascenso (o no dar curso al decreto ministerial correspondiente, en cuyo caso el oficial pasa a retiro siempre que haya, o una vez que haya, cumplido el tiempo máximo en el grado). La facultad presidencial de “organizar y distribuir” las fuerzas a lo largo del territorio, y el asumir “la jefatura suprema” (sin mayúsculas) en casos de guerra, expresiones contenidas en la constitución, también se limitan frente a los poderes del Comandante en Jefe según la ley orgánica. El Comandante en Jefe es quien propone a través del Ministerio de Defensa la “disposición, organización y distribución” de las fuerzas, aunque el Presidente decide; además, el Comandante en Jefe puede “formular las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando,” poder que no está limitado en ningún modo. La ley también establece que las fuerzas armadas deben recibir cada año del presupuesto nacional al menos tanto como obtuvieron, en términos reales, en el presupuesto de 1989, y un 10% de las ventas totales de cobre de Codelco, la compañía estatal. La ley también permite que la inteligencia militar quede completamente en manos de los Comandantes en Jefe, que los programas de entrenamiento y el currículum de las escuelas militares queden en manos castrenses, y que los tribunales militares tengan potestad sobre causas que involucraran al personal adscrito al fuero militar.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *El Mercurio*, edición internacional, 18–24 de enero de 1990, 1.

<sup>41</sup> Véanse Genaro Arriagada Herrera, “¡Vencerán...pero no gobernarán!” en *La Epoca*, 11 de octubre de 1989, 8; *Hoy*, #637, 2–8 de octubre de 1989, 22.

<sup>42</sup> Sin embargo, los jefes de la Armada y de la Aviación ofrecieron sus renuncias al Presidente Aylwin.

<sup>43</sup> Véase *El Mercurio*, edición internacional, 11–17 de enero de 1990, 1 y siguientes. Algunos de los principales artículos de la ley aparecen en *La Epoca*, 16 de enero de 1990, 12. Las reacciones discrepantes de los partidos de la Concertación aparecen en *La Epoca*, 17 de enero

7. Una ley electoral que estableció un sistema único—binominal por distrito electoral, y bi-mayoritario por lista—en los anales electorales. Se eligen dos representantes por cada distrito, y cada lista partidaria debe presentar un máximo de dos candidatos en cada distrito. Para determinar quienes son electos (suponiendo en esta discusión que todas las listas presentan dos candidatos y no uno) se suman primero los votos totales obtenidos por cada lista, y si la primera lista ganadora tiene más que el doble de los votos de la segunda entonces elige a los dos representantes. Si los votos de la primera lista ganadora no duplican el total de la segunda, ésta elige solamente a uno de sus candidatos, el que obtuviera más votos, y la segunda lista elige al que haya sido más votado entre los suyos. Con este sistema, la segunda lista puede elegir a la mitad de los representantes con una minoría de la votación, minoría que tendría que equivaler a un poco más de un tercio si se presentan dos listas pero que podría ser menos dependiendo del número de listas que se presenten y de la distribución de los votos entre ellas. Obviamente, el sistema fue creado pensando que la derecha unida obtendría un resultado similar al del plebiscito, es decir, que sería la segunda fuerza pero que obtendría más de un tercio de los votos; con ese tercio podría aspirar a elegir la mitad de los escaños parlamentarios sujetos a elección popular. Esta ley fue acompañada de una sobre distritos electorales, la que—al darle representación a todas las secciones del territorio nacional—permite que las partes menos pobladas (y más conservadoras) elijan más parlamentarios que las grandes ciudades.

La ley electoral era una pieza clave en todo el aparataje legal mediante el cual el gobierno militar trataba de limitar el poder del gobierno entrante. Con ella, se trataba de impedir que la Concertación tuviera las mayorías necesarias para cambiar todas estas leyes orgánicas y la propia constitución; esta intención obstaculizadora se había dificultado con la reforma constitucional de julio de 1989 ya que ella había ampliado el número de senadores electos disminuyendo así la proporción de los escaños que la constitución convertía en dominios reservados a senadores designados.

El sistema electoral ideado por el gobierno militar funcionó tal como éste quiso en las elecciones parlamentarias de fines de 1989, es decir, magnificando al máximo posible la representación de la derecha en las dos cámaras del congreso. Dado el mecanismo empleado, es matemáticamente posible que un candidato de la lista que obtiene la segunda mayoría sea

---

1990, 8. Cabe señalar que algunos aspectos importantes incluidos en el ante-proyecto de la ley que fue dada a conocer antes de su aprobación final fueron eliminados en favor de las atribuciones presidenciales. Así, se eliminó la Junta de Comandantes en Jefe, institución que no existía antes de 1973 pero que el nuevo proyecto de ley creaba; se precisó que las FF.AA. dependerían del Ministerio de Defensa; se eliminó la exigencia en el proyecto que los subsecretarios del Ministerio de Defensa fueran oficiales en servicio activo, dejándole libertad al Presidente para nombrar a quienes quisiera (aunque en la práctica el Presidente Aylwin debió retirar un nombramiento por la oposición militar); y se estableció que las FF.AA. debían estar sujetas a las normas administrativas del Estado en cuanto a la “administración, adquisición, y enajenación de bienes.” *El Mercurio*, op. cit., 1. Estos cambios fueron sin duda muy importantes en disminuir el impacto de una ley que de todas formas estableció una autonomía excesiva de los militares con respecto al poder civil. La ley, con no. 18.948, aparece en *Constitución política de la República de Chile. Actualización del Apéndice* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1990), 5–35.

electo a pesar de tener menos votos individuales que los que obtiene el candidato que pierde en la lista que saca la primera mayoría. El ejemplo más dramático de esto fue la elección senatorial de Jaime Guzmán, quien obtuvo 224.302 votos, sobre Ricardo Lagos, quien obtuvo 407.890 votos. En este caso la lista de la Concertación por la Democracia, en la cual figuraba Lagos, obtuvo 58,9% de la votación total, lo cual es menos que el doble del 30,9% obtenido por la lista Democracia y Progreso (la coalición de RN con la UDI) de la cual era candidato Guzmán.<sup>44</sup> Lo mismo ocurrió en nueve distritos senatoriales en favor de la derecha (incluida la elección de Guzmán), y en dos en favor de los partidos de la Concertación; la derecha obtuvo, por lo tanto, siete senadurías más que las que hubiera obtenido si el sistema fuera mayoritario-*individual* en vez de mayoritario por *lista*. Con ello, eligió a 16 senadores en vez de a 9, y los partidos de la Concertación eligieron a 22 senadores en vez de a 29. Como puede verse, de todas formas la Concertación ganó una mayoría de los senadores electos; es solamente al agregarse los 9 senadores designados que la derecha obtuvo la mayoría de 25 contra 22 (24 contra 22 después de la muerte de un senador designado que no fue reemplazado de común acuerdo entre el gobierno y la oposición). En la Cámara de Diputados la Concertación perdió 14 escaños en favor de la derecha por el efecto del sistema de recuento de los votos, sin ganar ninguno.<sup>45</sup> De todas maneras, los partidos de la Concertación, junto a los diputados electos por un pacto paralelo formado por grupos de izquierda, obtuvieron una mayoría de 72 contra los 48 diputados elegidos por el pacto de RN con la UDI. Esta mayoría bastaba para reformar las leyes orgánicas constitucionales, para lo cual se requiere el voto favorable de cuatro séptimos de los miembros de cada cámara (68 diputados), y bastaba para reformar algunos aspectos de la constitución que requieren el asentimiento de tres quintos (72 diputados). Pero no alcanzaba a los 80, o los dos tercios, que se requieren para reformar la mayor parte de la constitución, cosa que la Concertación hubiera obtenido con creces si la ley electoral fuera mayoritaria individual en vez de por lista ya que habría elegido a 86 diputados. En suma, la ley electoral aminoró la representación parlamentaria de la oposición al gobierno militar a pesar de su apoyo electoral claramente mayoritario, a tal punto que con los senadores designados la derecha incluso quedó con el poder de bloquear todas las iniciativas legales del futuro gobierno.

Fue bajo estas condiciones, aparentemente poco auspiciosas, que se inició el gobierno electo de Patricio Aylwin. A pesar de los cambios logrados a la constitución, ésta y las leyes orgánicas constitucionales aún limitaban excesivamente su poder, especialmente en relación con el ejército, que seguía en manos del ex-dictador. Aylwin además debía enfrentarse a una mayoría hostil en el Senado compuesta casi totalmente por figuras que habían formado parte de o habían

---

<sup>44</sup> Estos resultados electorales aparecen en *La segunda*, 15 de diciembre de 1990, 13.

<sup>45</sup> La lista de los senadores y diputados elegidos a pesar de tener la tercera mayoría de votos aparece en *La Epoca*, 18 de diciembre de 1989, 10.

apoyado al gobierno militar. Esta no parecía ser la mejor de las circunstancias para iniciar una transición a la democracia.

Concluído ya el gobierno de Aylwin y elegido su sucesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, los resultados han sido más positivos que los esperados. La democratización ha avanzado con el apoyo de la derecha en lo referente a crear un poder municipal electo por la ciudadanía, y a limitar la potestad de los tribunales militares en los procesos seguidos a los civiles. La política ideada por Aylwin para enfrentar el problema de las violaciones a los derechos humanos ha permitido compensaciones estatales a los deudos de las víctimas. Es más, una veintena de militares y carabineros se encuentran condenados por las causas que se les ha seguido, incluído el jefe del ex servicio de inteligencia del gobierno militar, y los tribunales ventilan aún más de doscientos juicios en causas de detenidos desaparecidos.

Sin embargo, aún no termina el proceso de reformas para configurar plenamente la CD del tronco original plasmado en la CPDP. La derecha en el parlamento se ha opuesto a eliminar los escaños de los senadores designados, a alterar la composición del Tribunal Constitucional, y a modificar el modus operandi del Consejo de Seguridad Nacional para limitar su impacto político-simbólico, a pesar de que el gobierno ha presentado proyectos para realizar estas modificaciones después de largas discusiones con los dirigentes de Renovación Nacional. Por otra parte, aún no se discuten en forma seria las modificaciones a la ley orgánica militar que permitan que el Presidente de la República llame a retiro a los oficiales de las Fuerzas Armadas, incluídos los Comandantes en Jefe de cada rama, y determinar la doctrina militar. Sin esta capacidad de llamar a retiro no puede ponerse fin a la intervención de los militares en la política contingente, y sin un mayor control sobre la doctrina, los planes de estudio, y las adquisiciones militares el gobierno electo no controla un aspecto fundamental de la política del Estado, es decir la disposición de las Fuerzas Armadas y su misión, y no existe en forma clara la subordinación del poder militar al poder civil. En tanto no se realicen estas reformas, quedan incertidumbres respecto al futuro político del país al operar con un marco constitucional que en el fondo contiene elementos que no se avienen con la legitimidad democrático-legal. Sobre estos temas fundamentales de la organización del Estado y del gobierno perduran hondas diferencias entre las élites dirigentes, tanto civiles como militares, que no dejan de ser inquietantes. Una democracia estable requiere de un consenso sólido entre sus actores principales sobre las instituciones básicas, y ello aún no se ha logrado en Chile.