

# LA CUESTIÓN DE LA TRANSICIÓN

---

OSCAR GODOY ARCAÑA\*

## *El problema de significado*

La cuestión sobre el fin de la transición a la democracia es recurrente. Durante el mandato del Presidente Aylwin se declaró que este proceso, al menos desde un punto de vista formal, había terminado con el traspaso del gobierno a las autoridades elegidas en las elecciones de 1989 y la plena entrada en vigencia de la Constitución de 1980. A raíz del quinto aniversario del plebiscito de 1988, el 5 de octubre de 1994, el ex-Presidente Aylwin precisó que el desenlace de la transición consistía en la inexistencia de peligros importantes para la continuidad democrática. El tema sigue vigente, como lo demuestra la necesidad de volver a tratarlo, aunque sea en forma indirecta. Un buen ejemplo es el planteo de Genaro Arriagada, actual Ministro Secretario General de Gobierno, quien ha sostenido que ahora es necesario orientar todas las energías del país hacia la modernización del Estado, más allá de si la transición ha terminado o no.

En distintas ocasiones se ha sostenido una y otra tesis. Pero, ambas se prestan a equívocos, por la multitud de sentidos que tiene el término *transición*. En efecto, ¿qué entendemos por transición? Una respuesta la podemos encontrar en toda la literatura que produjo la ciencia política entre los años 70 y comienzos de los 90. Los trabajos de Diamond, Linz, Valenzuela, O'Donnell, Lynn Karl, Schmitter y Whitehead, son una excelente muestra de este trabajo de análisis e investigación comparada del cual se pueden desprender ideas básicas acerca de las transiciones desde regímenes autoritarios hacia la democracia. En general, para estos autores, todo proceso de transición incluye una crisis del autoritarismo o la dictadura y la fundación o reconstrucción de un sistema democrático. La transición, en este sentido, abarca una variedad enorme de casos, tanto por la diversidad de crisis que pueden afectar a los regímenes autoritarios, como por la variedad de soluciones para ingresar a la democracia que han encontrado sociedades tan distintas como son, por ejemplo, la española, la filipina, la argentina o la chilena.

---

\* Cientista Político, Director del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

En la explicación de por qué surgen las democracias y decaen los autoritarismos, la ciencia política ha pasado por varias etapas. Seymour Lipset, en los años 60, estableció una relación causal entre ciertas condiciones socio-económicas, tales como una determinada renta per cápita, elevados niveles de urbanización y altas tasas de alfabetización, y el surgimiento y consolidación de una democracia estable.<sup>1</sup> Esta tesis fue discutida, en una propuesta pionera dentro de los estudios de las transiciones, por Dankwarth Rustow.<sup>2</sup> Este autor cuestiona las limitaciones del análisis funcional, que acumula correlaciones cuantitativas e información estadística, válida en un punto del tiempo y, por lo mismo, insuficiente para dar explicaciones con validez universal. Rustow plantea la necesidad de responder no solamente a la cuestión de la estabilidad democrática, sino a las causas que generan su aparición y desarrollo. Para ello propone un análisis genético, que consiste en el estudio de los grandes flujos causales que concurren a la construcción de las democracias: condiciones sociales y económicas, por una parte, y factores políticos, por otra. Estos últimos abarcan los rasgos centrales del sistema y del proceso político; por un lado, el régimen político y sus instituciones; y, por otro, los conflictos y alineamientos de las fuerzas políticas.

El modelo de Rustow considera que la génesis de la democracia no es un proceso global uniforme, ni un continuo homogéneo. No hay, en efecto, actores, agendas y métodos uniformes para construir la democracia; ni tampoco una evolución lineal del fenómeno de transición. Por el contrario, hay discontinuidades, que son propias de un proceso diacrónico. En estas discontinuidades, tanto el conflicto como el acuerdo juegan roles básicos. El conflicto, una vez que las sociedades han establecido su identidad y sentido de pertenencia, genera la aparición de opciones, grupos y liderazgo diferenciados y en disputa. O, en otras palabras, la aparición de un cuerpo político pluralista. Y el acuerdo, por su parte, estimula la decisión de aceptar esa diversidad e institucionalizar ciertos procedimientos democráticos. El carácter diacrónico de este proceso indica que hay avances y retrocesos, especialmente en las fases de agudización de los conflictos y de establecimiento de acuerdos. La consolidación democrática, en rigor, es más bien un proceso avanzado de acomodación y perfeccionamiento de las prácticas del debate y la deliberación pública para tomar decisiones políticas. Y, por lo mismo, una etapa superior de desarrollo de la democracia.

- 
- 1 Lipset, Seymour; *Some requisites of democracy: economic development and political legitimacy*; *The American Political Science Review*, 1968.
  - 2 *Dankwarth Rustow; Transition to democracy*; *Comparative Politics*, April 1970.

Rustow denomina, a la fase de consolidación, *habituación*. En ella, la sociedad civil adopta como suya y se habitúa a la competencia pacífica entre élites representativas y procedimientos racionales de solución a los conflictos políticos. En este contexto, los partidos tienen funciones fundamentales: transmitir alternativas de gobierno, mediar entre la sociedad civil y los centros de deliberación y decisión públicas y orientar a grandes contingentes de la ciudadanía en la prosecución de fines comunes. Este cuadro de estabilidad política, como es lógico, supone elevados niveles de racionalización del debate, los compromisos y la competencia.

La transición, como vemos, puede entenderse como el período de realización de condiciones socio-económicas necesarias para que haya desarrollo democrático, o sea, para que la sociedad civil adquiera y ejerza derechos políticos. También como la fase de traslado del poder político soberano desde un gobierno autoritario, y generalmente de *facto*, a un gobierno democrático elegido por la ciudadanía: un cambio de régimen. Y, en tercer lugar, como un proceso político cultural que consiste en el acceso a un estadio político de plena aceptación y despliegue de la competencia, los acuerdos y el debate público. Una vez establecido, al menos tres sentidos del término transición, veamos si se aplican al proceso de transición chileno.

*La tesis de la transición entendida como pre-condiciones socio-económicas para el establecimiento de la democracia*

Hoy día, para la ciencia política, resulta inaceptable la admisión de pre-condiciones socio-económicas simples para ejercer las libertades políticas. Es cierto que existe una alta correlación entre riqueza y estabilidad democrática, pero ello no permite establecer una relación causal entre la primera y la segunda. Samuel Huntington ha elaborado una versión más sofisticada de esta tesis. Su punto de partida es la observación empírica de que la riqueza permite elevados índices de alfabetización, educación, medios de comunicación y otros elementos que vigorizan la tendencia a la democracia. La existencia de recursos abundantes modera la intensidad de los conflictos políticos y en las sociedades más desarrolladas se observa que el ingreso tiende a distribuirse en forma más igualitaria y equitativa que en las economías menos desarrolladas.

En las sociedades en que ocurren los fenómenos descritos, prima la dispersión de las decisiones y se multiplican las fuentes de poder. La tendencia de los regímenes autoritarios es, por el contrario, a centralizar el poder y a limitar su pluralización. Además, la aparición de autonomías

intermedias, que es otra manera de expresar la diversificación que trae consigo el desarrollo, limita el poder central y hace posible el control social sobre las instituciones políticas. Fenómeno a todas luces incompatible con las estructuras jerarquizadas de los autoritarismos. La conclusión es que el autoritarismo se torna inepto para gobernar sociedades desarrolladas. Está claro que las democracias representativas suponen poderes políticos divididos y limitados y sociedades civiles pluralistas, heterogéneas, altamente diversificadas. Y también que el desarrollo tiene esos efectos. En consecuencia, una de las razones por las cuales los autoritarismos hacen crisis es atribuible a la modernización de la sociedad civil. La adquisición de autonomías o capacidades decisorias independientes es un factor relevante para el desarrollo democrático: allí donde hay clases sociales, grupos regionales, étnicos, religiosos, ocupacionales y otros, dotados de poder de decisión, se constituyen fuertes limitantes al poder del Estado, que es la base elemental del autoritarismo.

Nuestro país ha cumplido esta etapa de pre-condiciones para el desarrollo democrático. En efecto, si elegimos las variables básicas establecidas por algunos teóricos de este modelo —como niveles constantes de crecimiento económico, alfabetización, diferenciación de la educación superior, grado elevado de medios de comunicación— podemos decir que hemos alcanzado metas de desarrollo que hacen sustentable la estabilidad democrática. En este sentido, la transición habría terminado.

### *La transición jurídico formal*

Después del plebiscito de 1988, la oposición llegó a la conclusión de que el primer gobierno elegido debía ser de transición a la democracia. Por esta razón se le concedió un carácter extraordinario y, en las negociaciones para hacer las reformas a la Constitución se estableció un mandato corto, equivalente a medio período presidencial. La coalición conformada por la democracia cristiana, la izquierda y algunos partidos de centro, diseñó una campaña presidencial y parlamentaria que transmitió la idea de un gobierno de transición.

Una vez que se produjo la transmisión del mando, el 11 de marzo de 1990, algunos entendieron que la transición había terminado. No hay que olvidar que el régimen autoritario se había definido a sí mismo como un gobierno de transición. En repetidas ocasiones el general Pinochet se había referido a este tema: "El período de transición, en Chile, tiene por objeto no sólo crear las instituciones que la Constitución de 1980 ordena, sino ponerlas en práctica en forma paulatina para que ellas se legitimen

y echen raíces"<sup>3</sup>. Tal período se había cumplido y las instituciones establecidas por la Constitución entrado en vigor de acuerdo a un calendario, cuya culminación era la toma de posesión del mando presidencial por el candidato ganador, Patricio Aylwin. Se podía decir, entonces, que la transición había logrado su finalidad.

También se propuso la tesis de que el cambio de régimen político sellaba el término de la transición. Sin embargo, permanecían enclaves e inercias autoritarias que seguirían actuando, por un tiempo imposible de prever. Esta matización es bastante más cercana a la realidad, porque un puro formalismo jurídico no extingue los efectos de un largo y complejo proceso social y político. Los puede ceñir y orientar, sin afectar decisivamente a su naturaleza profunda, ni hacerles perder su realidad por la mera imposición de un nombre. No hay duda que el 11 de marzo de 1990 se operó un cambio de régimen político: la autoridad ejecutiva y legislativa volvió a radicarse en el Presidente de la República y en el Parlamento, ambos elegidos por la ciudadanía. Pero, al mismo tiempo, el autoritarismo siguió ejerciendo poderes.

Las reformas a la Constitución, acordadas en una negociación y plebiscitadas en 1989 (a pesar de que se refirieron a algunos artículos de su texto) rectificaron y legitimaron *in toto* las instituciones creadas por los legisladores del régimen autoritario. Durante esas negociaciones, guiadas por el espíritu de corregir el déficit democrático de la Constitución, siempre estuvo presente la idea de que las partes aceptaban la puesta en marcha de instituciones que no podían permanecer en el largo plazo. Entre ellas, los senadores designados, la inamovilidad relativa de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, las funciones políticas del Consejo de Seguridad y la excesiva autonomía de las instituciones militares y policiales.

Hay que tomar en cuenta que la ley orgánica que regula a los cuerpos armados, aprobada durante el régimen militar, les confiere un grado de independencia respecto de la autoridad inaceptable para cualquier régimen político (el mismo gobierno militar no practicó esta política). Y que, por otra parte, estos mismos cuerpos generan a las personas elegibles para designar cuatro senadores. Los cuales, a su vez, son elegidos por el Consejo de Seguridad, la mitad de cuyos ocho miembros son los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Este subsistema político constituye un enclave al interior del Estado democrático, una suerte de cuarto poder político. Parece evidente que su destino,

---

3 Germán Urzúa Valenzuela; *Historia Política de Chile y su Evolución Electoral*; Editorial Jurídica de Chile, Santiago (1992); p. 723.

en un momento indeterminado, es su desaparición. Pero mientras subsista, es claro que se plantearán algunos problemas acerca de la índole democrática del régimen.

Durante el gobierno de Aylwin, hubo dos señales de la disposición del Ejército a hacer sentir su peso político, por vías de hecho. Se trató, en ambos casos, de claras manifestaciones de independencia política y desconocimiento de una línea de subordinación al poder político legítimamente constituido. Un ex-ministro del pasado régimen le concede a estas acciones una importancia decisiva, especialmente a los llamados "ejercicios de enlace", porque ellos habrían alertado al gobierno contra cualquier intento de "desmantelar la institucionalidad del régimen militar". En el caso del "boinazo", acción ejecutada en ausencia del Presidente de la República del territorio nacional, un senador designado hizo declaraciones a los medios de comunicación, como vocero informal del Ejército. Es quizás la única vez en que se ha hecho uso del subsistema institucional para actuar en el ámbito político contingente, pues en ninguno de los dos casos mencionados se planteó un conflicto de poder a nivel del Consejo de Seguridad o de otros órganos del Estado.

Estos hechos permiten mantener una duda razonable sobre el término de la transición. Si nos ceñimos a la idea planteada por el Presidente Aylwin, con algunos matices, la respuesta es positiva. Parece, en efecto, altamente improbable que en el corto plazo acontezca una reversión del proceso democrático. Su continuidad está asegurada, pues no se dan condiciones que permitan prever la aparición de un régimen militar de facto. Pero, la duda persiste respecto de la intensidad con que los cuerpos armados pueden intervenir en el proceso político. No solamente de hecho, como ya ha ocurrido, con una gran economía del significado del poder que se posee (boinas, trajes de campaña, desplazamiento de tropas con armamento de guerra, etc.), sino a través de los mecanismos que la Constitución le confiere a los cuerpos armados.

El asunto de fondo es que la participación militar en las instituciones políticas es intrínsecamente contradictoria con el régimen democrático. Se han dado razones muy débiles para justificar la constitución de esa participación. No se puede pretender que la autonomía de los cuerpos armados constituya un factor de equilibrio de poderes y simultáneamente un recurso para evitar su politización. Tampoco es válido el argumento de que solamente se ha legitimado una tradición histórica de intervencionismo de los militares en la política, pues ello significaría consagrar la persistencia de una enfermedad del sistema político como un bien público, y su legitimación ética y jurídica. En la práctica, especialmente en situaciones de crisis, es previsible que tal participación derive hacia la desobediencia armada, que es una de las peores

situaciones que puede enfrentar un régimen político. Conceder poder político a los cuerpos armados, cuya misión es la defensa de la soberanía, la integración territorial y la mantención de la paz interna, significa dar carta de legitimidad a un factor de inestabilidad política permanente. Casi no vale la pena agregar que esta institucionalización viola el principio de subordinación de los cuerpos armados a la autoridad soberana, establecida por los procedimientos electorales de la democracia.

El fin de la transición, entendida como cambio de régimen, tiene un lado vulnerable. Desde el momento que incluye los llamados enclaves del autoritarismo reconoce que aún hay algo que debe cambiar, para transitar hacia una democracia plena, y en este sentido alimenta la idea de una contradicción. Pero, si se entiende que los enclaves son elementos aislados y residuales, destinados a desaparecer a medida que el desarrollo democrático despliega todas sus virtualidades, entonces tiene un sentido más aceptable. Sin embargo, no es la decisión política jurídica lo que permite explicar la eventualidad de esa desaparición.

### *La transición como proceso de la cultura política*

La transición, como indica su significado más elemental, es un proceso de cambio. El modelo genético establece como fase de consolidación de la democracia la adecuación de la sociedad civil a hábitos de competencia pacífica por el poder, negociación, consensos y tolerancia. De acuerdo a Rustow no se trata de un imperativo moral, sino del desarrollo histórico que han tenido las democracias estables. Como es evidente, esta fase entraña la adquisición por ensayos de prueba y error de un cierto modo de vida político, que caracteriza a las democracias más avanzadas. En este sentido, la estabilidad y profundización de ese modo de vida forma parte de la cultura política de un pueblo.

Hasta 1973 se pensaba que Chile tenía la democracia más consolidada y estable de América Latina. Sin embargo, el régimen político hizo crisis y se desplomó estrepitosamente. Desde el punto de vista formal, se derrumbaron las instituciones básicas de la Constitución de 1925. El país atravesó por una grave situación económica y social. Y se instauró un gobierno militar durante 16 años. No obstante, jamás existió una probabilidad real de reemplazar el sistema democrático por otro distinto. Siempre se mantuvo como horizonte la restauración democrática. En lo esencial, todas las energías políticas del régimen militar se orientaron hacia la consolidación de una economía de mercado y el retorno a la democracia. Este juicio *ex post* está avalado por la restitución de la soberanía a la sociedad civil y a sus representantes.

Este sinuoso recorrido indica que la democracia forma parte de la cultura política de la sociedad civil chilena. El curso histórico de este proceso está marcado por discontinuidades, avances y retrocesos, que sin embargo mantiene una orientación central hacia la realización de un proyecto democrático. Es difícil predecir los efectos futuros de ciertas discontinuidades en el proceso de consolidación democrática. La secuencia "gobierno de la unidad popular-gobierno militar", ¿no constituyen capítulos de un mismo proceso de prueba y error cuya finalidad es la adquisición de un modo de vida político democrático? Parece razonable responder afirmativamente, desde el momento que hemos vuelto a la democracia.

Ahora bien, cada ruptura o discontinuidad tiene la virtud de reorientar un proceso político cultural. Muchas veces esa reorientación le da al mismo proceso un sesgo inédito. De la secuencia "unidad popular-gobierno autoritario", que antecede a la nueva fase política que está viviendo el país, la democracia emerge con una nueva dirección. En virtud del alto nivel de conflicto, el fracaso del socialismo, un nuevo contexto internacional y el desarrollo de la sociedad civil, no hemos retornado a la misma democracia de los años sesenta. Se ha retomado el hilo conductor de la democracia como forma de vida política básica, pero se le ha investido de una especificidad distinta. Y en este sentido se puede decir que nos encaminamos hacia una etapa diferente. Hay tres factores que la caracterizan: la legitimación de la economía de mercado, la adopción de formas políticas próximas a la democracia consociativa y autonomización de la sociedad civil.

Las dos primeras características podrían englobarse en un fenómeno que el país no experimentaba desde hace dos décadas: la consolidación de un consenso básico en torno a la democracia representativa y al sistema económico de libre mercado. Este consenso, que inicialmente era un *modus vivendi* entre las élites políticas del país, se ha ido estableciendo gradualmente en la sociedad civil. En efecto, hoy día es difícil sostener alternativas a estas dos grandes opciones, que se exigen mutuamente. No se divisa ningún proyecto político viable que se salga de este marco, ni en el corto ni en el largo plazo. De este modo, existe una legitimidad radical, que permea a las instituciones y las prácticas políticas y sociales de un modo cualitativamente distinto al que conocimos en los años sesenta.

En este contexto, los enclaves autoritarios tienen otra dimensión. De algún modo, ellos han sido funcionales a la evolución desde un mero *modus vivendi*, entre dos sectores de un país dividido, hacia un consenso en lo básico. La teoría democrática le asigna una gran importancia a los acuerdos y, por lo mismo, a su supuesto más elemental: la confianza



(*trust*) entre las partes que convienen una empresa común. Hasta 1990, la división que cruzaba el país, en un cuadro de recelos y distancias, no admitía sino un acuerdo procedimental, que permitiese solucionar eventuales conflictos por mecanismos constitucionales supra mayoritarios. Una manera, en otras palabras, de convivir en un espacio no conflictivo. El consenso va más allá, porque entraña la aceptación plena y voluntaria de las bases de una convivencia y cooperación entre partes que confían mutuamente entre sí. Y dejan de ser enemigos o cuasi-enemigos. Es la concordia democrática. La extinción de esos enclaves está relacionado con la existencia del consenso. Si este existe, ¿qué sentido tienen los mecanismos de seguridad establecidos para permitir la cooperación entre cuasi-enemigos? Ninguno.

Por otra parte, ha ganado terreno la idea y la práctica del consenso en el campo de las decisiones públicas, que es una acepción distinta a la de consenso básico. En efecto, en los años sesenta, la democracia era mayoritarista. El concepto que le servía de base era que la mayoría, aún cuando solamente fuese la mayor pluralidad de votos (y no la mayoría absoluta), una vez que se constituía por la vía electoral, tenía derecho a realizar su proyecto de sociedad. La minoría quedaba prácticamente excluida. La fuerza discursiva del populismo mayoritario era más fuerte que los derechos constitucionales que protegían a las minorías políticas. El cambio operado en los últimos veinte años consiste en que lentamente la sociedad civil ha ido adoptando un concepto distinto de democracia. En este giro, la democracia se ha hecho más consociativa. O sea incluyente y de consensos. Hoy día existe un movimiento generalizado para moderar el poder político en general, pero también el poder de las mayorías, concediéndole mecanismos de participación e incluso de veto a las minorías. De este modo, las decisiones básicas y las más importantes, relacionadas con el bien público, tienden a adoptarse a través de procedimientos de consenso. Los efectos más notables de este tipo de democracia son la estabilidad gubernativa, la limitación de los conflictos políticos y el arraigo de la tolerancia.

En el presente, muchas actividades y sectores de la vida nacional que dependían del Estado han sido traspasadas a la esfera de la sociedad civil. Este fenómeno constituye el eje de la autonomización de la sociedad civil. Tal como se ha descrito más arriba, el proceso de modernización consiste justamente en la adquisición de niveles más elevados de independencia y capacidad de decisión autónoma. Mientras más compleja es la sociedad, más heterogénea y diversificada, y mayor la red de autonomías intermedias que la pueblan. Este dinamismo evoluciona en nuestro país con extraordinaria rapidez y versatilidad. Viene a ser el correlato espontáneo de la democracia representativa y del mercado.

En esta perspectiva, de cambio a nivel de la cultura política, estamos en una fase de transición. Tanto el consenso básico, como las instituciones y las prácticas de la democracia consociativa, deben extenderse y profundizarse aún más, hasta perder las características de un mero *modus vivendi* y transformarse en un modo de cultura política. Esta es una condición para que la vida política se renueve más radicalmente. Mientras esto no ocurra, los enclaves autoritarios no se extinguirán, los partidos políticos no asumirán las funciones de intermediación que les corresponden y el Estado democrático seguirá paradójicamente atado a su original condición autoritaria.