

*Chile contra la corriente: sobrevivencia  
de los enclaves autoritarios en Chile  
(1988-2007)*

*Javiera Pilar Campos Vera*

*Grado de Licenciada en Ciencia Política  
Escuela de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales e Historia  
Universidad Diego Portales*

*Octubre del 2008*

## ***Resumen***

Este trabajo estudia el proceso de reforma de cinco enclaves autoritarios: sistema electoral binominal, miembros del Consejo de Seguridad Nacional, miembros del Tribunal Constitucional, Senadores designados y vitalicios, y la inmovilidad de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. La pregunta central de este trabajo es la siguiente: *¿Por qué algunos enclaves autoritarios sobreviven mientras otros han sido abolidos en Chile (1988-2007)?* Se toma la negociación de las reformas de 1989 y la discusión en el Congreso de la ley N° 20.050 del 2005; se observa su proceso de negociación y se compara con otros proyectos de ley que han fracasado. Se concluye que lo que explica el cambio, y la sobrevivencia, de los enclaves está en el tipo de negociación política: si la negociación política es pacta entre las dos coaliciones políticas y las reformas no dañan a la elite, la reforma tiene éxito. Si no se pacta ni se protege a la elite, la reforma fracasa. Además, algunos enclaves sobreviven porque son funcionales a la elite, permitiendo su existencia y bloqueando la entrada de nuevos actores políticos.

## *Índice*

I. Introducción	1
II. Discusión teórica	3
III. Hipótesis y metodología	10
IV. Transición política, enclaves autoritarios y reformas constitucionales en Chile	13
V. Constitución de 1980 y plebiscito de 1989	16
VI. Negociación de reformas constitucionales y ley n° 18.825 de 1989	24
VII. Gobiernos de la Concertación, reformas constitucionales y las reformas del 2005 bajo la ley n° 20.050	36
VIII. El enclave pendiente: el sistema electoral binominal	68
IX. Conclusiones	70
X. Bibliografía	72
<b><i>Tablas y diagramas</i></b>	
<i>Tabla n° 1: Resultados del plebiscito de 1980</i>	19
<i>Tabla N° 2: Resultados del plebiscito de 1989</i>	23
<i>Tabla N° 3: Propositiones de la oposición sobre el Senado y la Cámara de Diputados</i>	30
<i>Tabla N° 4: Panorama general del gobierno de Patricio Aylwin</i>	40
<i>Tabla N°5: Panorama general del gobierno</i>	46

*de Eduardo Frei Ruiz-Tagle*

<i>Tabla N°6: Principales proyectos de ley del gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle para reformas los enclaves autoritarios</i>	50
<i>Tabla N° 7: Panorama general del gobierno de Ricardo Lagos</i>	53
<i>Diagrama N° 1: Propuestas de reforma al Senado de la Concertación, Gobierno y Alianza por Chile</i>	59
<i>Tabla N°8: Trámites constitucionales sobre los senadores designados y vitalicios</i>	59
<i>Diagrama N° 2: Propuestas de la Concertación y Alianza por Chile sobre los miembros del Tribunal Constitucional, más su proceso legislativo</i>	75
<i>Tabla N°9: Trámites constitucionales sobre el COSENA</i>	64
<i>Tabla N° 10: Trámites constitucionales sobre las Fuerzas Armadas y de Orden</i>	66

*“Las reformas constitucionales  
son nuestra versión chilena del  
“cuento del lobo”.”*

Patricio Navia, *Las grandes Alamedas*

*“Por medio de negociaciones,  
acuerdos-marco y alianzas varias,  
los solventes politólogos  
aderezaron un guión  
sin vencedores ni vencidos.  
O mejor aún, un guión en que los  
antiguos de uno y otro  
bando asumían  
un mágico protocolo, según el cual  
todos terminaban  
repartiéndose beneficios con el  
cambio de régimen”.*

Rafael Otano, *Nueva crónica de la transición*

## ***I*** ***Introducción***

Estas dos citas, que abarcan dos temas distintos, resumen la naturaleza de la transición chilena y lo costoso que le ha resultado al sistema político eliminar algunos legados autoritarios del régimen militar. Dichos enclaves autoritarios (siguiendo a Garretón, 1995) duraron 25 años y otros están hasta hoy. Si el retorno de la democracia se logró sin vencedores ni vencidos, con una coalición política que se fundó prometiendo el fin de dichos enclaves y que ha gobernado desde 1990 hasta hoy, ¿por qué muchas reformas demoraron tanto y otras nunca se produjeron?

Este trabajo revisa, en primer lugar, la teoría de la transición y de la consolidación democrática para establecer qué son los enclaves autoritarios y qué ha señalado la teoría acerca del período post transición. Luego se revisa la teoría neoinstitucional para explicar cómo producen los cambios institucionales. En particular, este trabajo adopta la teoría de

Tsebelis (1995, 2002 y 2006), que señala la existencia de actores de vetos que permiten o bloquean las reformas bajo ciertas condiciones.

El siguiente trabajo estudia el caso de la democracia chilena post dictadura militar bajo la siguiente pregunta: *¿Por qué algunos enclaves autoritarios sobreviven mientras otros han sido abolidos?* Propongo que lo que explica la sobrevivencia depende del tipo de negociación política que se use para concretar el cambio más la funcionalidad de dichos enclaves. Es decir, cuando hay dos grandes grupos políticos (uno de acuerdo con los enclaves, y el otro en contra) pero con una negociación no pactada entre ellos y que no los proteja como elite, la reforma se bloquea. En cambio, a pesar de las posiciones divergentes frente a los enclaves, si las coaliciones logran negociar sin debilitar las posturas de la elite, la reforma tiene éxito.

Para comprobar esta hipótesis, analizo las diversas instancias donde se propusieron cambios a cinco enclaves autoritarios: sistema electoral binominal, Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), senadores designados y vitalicios, miembros del Tribunal Constitucional y la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. El período de estudio será desde 1988 a 2007, tomando todos los proyectos de ley que no fueron aprobados y comparándolos con dos procesos de reforma exitosos: la ley N° 18.825 (que nació del plebiscito de 1989) y la ley N° 20.050 (del 2005 y que reformó profundamente la Constitución de 1980). Finalmente, se establece que los enclaves cambian por el proceso de negociación y que otros (como el sistema electoral binominal) permanece porque afecta considerablemente a la elite política del Congreso.

## **II** ***Discusión teórica***

Para poder abordar esta pregunta de investigación, considero necesario hablar de las vías teóricas que se han utilizado al momento de estudiar los enclaves autoritarios y su cambio. Para comenzar, es necesario hablar de transición a la democracia y de la consolidación democrática. Teorías que permiten, primero, saber qué es un enclave autoritario y, segundo, qué es lo que debe suceder en el período posterior a la transición política. O'Donnell y Schmitter (1995) establecen que transición “es un intervalo que se extiende de un régimen político a otro” (O'Donnell y Schmitter, 1995:19). En dicho intervalo las reglas de la política están en constante reflexión, en especial se encuentra un serio debate acerca del futuro sistema político; porque dichas “reglas emergentes definirán, en gran medida, los recursos a los que se les permitirán participar en ella” (p. 20). La importancia de la transición radica, bajo la mirada de estos autores, en que se puede establecer los derechos y reestablecer la regla democrática en todos los ámbitos de la sociedad. Es decir, si no se establecen los derechos básicos, no es posible establecer una verdadera democratización. En general, el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático nace a una “derrota militar en un conflicto militar” (p. 35). Finalmente, otro paso a la transición se puede establecer por negociaciones y pactos. A modo general, estos autores consideran que:

“irónicamente, estos pactos modernos han conducido al sistema político hacia la democracia mediante medios no democráticos. Lo típico es que sean negociados por un pequeño número de partícipes representativos de grupos o instituciones establecidas (y con frecuencia sumamente oligárquicos); que tiendan a reducir no sólo los conflictos sino también la competitividad; que procuren limitar la responsabilidad frente a públicos más vastos e intenten controlar la gama de problemas políticos en discusión; y que deformen deliberadamente el principio de la igualdad de los ciudadanos” (p. 64).

Sea como sea este paso, la teoría indica que de la transición se pasa a la consolidación democrática. Ahora, Linz y Stepan (1996b) reflexionan sobre las condiciones necesarias

para considerar a una democracia como consolidada. Según ellos, es necesario que exista el Estado ya que “...Sin Estado, no hay democracia” (Linz y Stepan, 1996b:29); la segunda condición es que la transición esté completa, y la tercera condición se trata sobre la forma que ejercen poder los gobernantes, éstos deben ejercer el poder democráticamente. Estos autores entienden por consolidación democrática “un régimen político en el que la democracia como un complejo sistema de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos, se ha convertido, por decirlo de alguna manera, en *the only game in town*” (*op. cit.*, 1996b:30).

O'Donnell (1996) reflexiona sobre el modo de estudiar las democracias, señalando que las diferencias que se han trazado sobre las democracias y las “democracias incompletas” deben pensarse nuevamente para facilitar el estudio comparativo. Así, el autor quiere discutir

“ciertas características de estos países desde el punto de vista de los componentes definicionales de la poliarquía. Luego considero una de las ideas centrales de la actual literatura sobre transiciones: que muchas de las nuevas poliarquías no consolidadas no están, o están pobremente institucionalizadas, en contraste con las antiguas poliarquías, en su mayoría agrupadas en el cuadrante noroccidental del planeta” (O'Donnell, 1996:6).

Lo que propone este autor es considerar dos formas de institucionalización: la formal (reflejada en las elecciones electorales) y la informal (reflejada en el particularismo como vía de acceso al poder).<sup>1</sup> Redefinir los conceptos de democracia permite estudiar la consolidación democrática. En especial, si la transición democrática se dio en un escenario lleno reglas y condiciones por parte de la dictadura. Entonces, de la relación

---

<sup>1</sup> Es necesario mencionar que O'Donnell considera la transición como un proceso conformado por un “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro.” (O'Donnell y Schmitter, 1994:19)



transición, enclaves y consolidación democrática se puede deducir que los segundos no permiten lograr una efectiva consolidación. Así

“en varios países en que se celebran elecciones libres y competitivas (por ejemplo, Chile en 1996), el gobierno constituido tras esas elecciones carece del poder, tanto *de jure* como *de facto*, para determinar las políticas a seguir en muchas áreas importantes, porque los poderes ejecutivo, legislativo y judicial aún están controlados por una densa red de “dominios reservados”, “prerrogativas” militares o “enclaves autoritarios”” (Linz y Stepan, 1996b:29).

En general, la mayoría de los autores tratan a los enclaves autoritarios como instituciones. De este modo, “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993:13). Pero, pueden existir miembros de dicha institución que pueden bloquear o incentivar es cambio institucional. Existen variados enfoques teóricos para analizar los cambios institucionales. Uno de esos enfoques es el neoinstitucionalismo de la elección racional, donde las instituciones son “conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones o instituciones aceptan seguir las reglas a cambio de los beneficios que obtienen por permanecer en la estructura” (Peters, 2003:77). La institución forma las reglas del juego para casa jugador y le permite maximizar sus beneficios a bajo costo. Geddes (1991) desarrolla un modelo de teoría de juegos para “explorar cómo diferentes sistemas electorales y sistemas de partidos afectan los incentivos de los legisladores para iniciar reformas” (p. 371), en especial, reformas que introduzcan la meritocracia en la burocracia en América Latina (como el sistema del servicio civil). Según dicho modelo, Geddes construye dos matrices de pago donde: (a) “se muestran los incentivos de dos candidatos de diferentes partidos frente a la opción de usar el clientelismo o no para asegurar los votos en la próxima campaña electoral”

(Geddes, 1991: 375), (b) muestra los incentivos de un legislador del partido mayoritario contra los incentivos de un legislador del partido mayoritario para apoyar la reforma o funcionar bajo el alero del clientelismo. Como conclusiones, la autora plantea que dichas reformas son más probables si se distribuye el clientelismo en el partido más fuerte y si se mantiene estable el peso electoral de los dos primeros partidos.

Otro enfoque para abordar el cambio institucional es el neoinstitucionalismo histórico, donde “en elemento destacado en la definición operacional de las instituciones es el análisis del papel que cumplen las ideas” (Peters, 2003:104). Así, las instituciones poseen un legado, tienen una idea fundadora que llena de contenido a la institución. Esto se denomina *path dependence* o “dependencia de rumbo”. Ahora, el cambio institucional o la evolución de esta idea se puede reconocer en tres situaciones: puntos de veto (son momentos donde se pueden bloquear cambios o impulsarlos), adaptabilidad de las ideas (esto consiste en observar a la institución en tiempo inicial y en tiempo presente, así se reconoce la temporalidad de las ideas) y coyuntura crítica (son fisuras, como conflictos, que permiten ver los cambios en la institución). Rehren (1993) trabaja esta línea, sugiriendo que la redemocratización en América Latina, y en especial en Chile, no sigue una transición a un régimen parlamentario. Entonces, para poder estudiar la transición chilena se debe observar el nuevo concepto de presidencialismo, que está fuertemente relacionado con el liderazgo del presidente electo. Así, Rehren señala que

“la incertidumbre que caracteriza a las transiciones debe ser minimizada a través de diseños organizacionales y estrategias de toma de decisiones implementadas a nivel presidencial... se pretende un análisis de cómo el estilo de liderazgo y estrategias organizacionales diseñadas por el Presidente Aylwin para la presidencia con el resto del sistema político han contribuido a la redemocratización de la política chilena” (Rehren, 1993:18).

Dentro de sus conclusiones, la Presidencia de Aylwin se dedicó a negociar con la oposición y creó lazos fuertes entre la Concertación de Partidos. También destaca que adaptó la herencia autoritaria al nuevo contexto democrático, adaptando la idea del antiguo régimen a la nueva democracia; siempre bajo la gestión del Presidente.

También se puede considerar un enfoque mixto. Zurbriggen (2006) plantea que, a pesar de las diferencias entre el institucionalismo racionalista (o neoinstitucionalismo de la elección racional) y el institucionalismo culturalista (o neoinstitucionalismo histórico) hay nuevos trabajos que “tratan de integrar de forma relacional al actor (énfasis del institucionalismo racionalista) y a la estructura (énfasis del institucionalismo culturalista) a la hora de comprender los resultados políticos” (p. 72). Como primer enfoque menciona a “policy network”, el que nace para “entender la relación entre grupos de interés y gobierno, deriva de la noción de subgobiernos desarrollada en EE.UU. y de los trabajos de Jordan y Richardson en Inglaterra sobre comunidades políticas” (Zurbriggen, 2004:2). Básicamente se puede observar los intereses de los actores políticos y privados dentro de una institución. También menciona el trabajo de Scharpf (1997), quien analiza a las instituciones en nivel micro. Es decir, “se plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en la realización de políticas, a partir de las cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores” (Zurbriggen, 2006:73). A modo general, Scharpf arma un modelo donde las políticas públicas no sólo se crean para cumplir ciertas normas institucionales, sino que poseen una intencionalidad que nace del actor político.

Tsebelis (1995) también escribe desde este enfoque, planteando que la distinción entre presidencialismo/sistema parlamentario, sistema bipartidista/sistema multipartidista no es tal, ya que

“la lógica de la toma de decisiones en el sistema presidencial es similar a la lógica de toma de decisiones de un sistema multipartidista parlamentario... se puede comparar estos sistema bajo una variable: la capacidad de cambiar las políticas públicas” (Tsebelis, 1995:292).

Así, la estabilidad en las políticas públicas depende de los jugadores con veto, que son “actores individuales o colectivos que pueden lograr el acuerdo para cambiar es status quo” (Tsebelis, 1995:293), logrando con esto comparar regímenes políticos, poderes legislativos y sistemas de partidos. Entonces, y en síntesis, el autor plantea que la posibilidad de que se produzca un cambio a nivel de políticas públicas o *policy* depende del número de los actores de veto, de su congruencia y de su cohesión<sup>2</sup>. A pesar de que se hace referencia a las políticas públicas, es posible aplicar esta teoría para investigar la reforma a los enclaves autoritarios. Heiss y Navia (2006) estudian la transición a través de la teoría de *veto players* de Tsebelis (1995, 2002 y 2006), proponiendo que en el Chile post plebiscito la Concertación fue “un jugador de veto colectivo con preferencias difusas que hizo posible ciertas reformas para el futuro gobierno” (Heiss y Navia, 2006:12). Ya que los procesos de negociación entre dictadura (en su fase final) y oposición política no fueron formales, pero la dictadura logró imponer las opciones de reformas y hacer que la oposición pudiera pronunciarse sobre ellas; pero no modificarlas. De esta manera se

---

<sup>2</sup> Tsebelis presenta esto a través de tres proposiciones:

- i) “a medida que aumenta el número de jugadores de veto, cuyo acuerdo es requerido para cambiar el status quo, el tamaño del fenómeno para cambiar el status quo no aumenta, es decir, no disminuye la estabilidad de las políticas;
- ii) a medida que aumenta la distancia a lo largo de la misma línea que separa a los jugadores cuyo acuerdo es requerido para cambiar el status quo, el tamaño del fenómeno para cambiar el status quo no cambia. Entonces, la estabilidad de las políticas aumenta; y
- iii) a medida que aumenta el núcleo de los jugadores colectivos para cambiar el status quo, el tamaño del área del fenómeno para cambiar el status quo aumenta. O sea, la estabilidad de las políticas disminuye” (Tsebelis, 1995: pp. 297-301).

eliminó, por así decirlo, a los actores sociales que no estaban en la Concertación y permitió que la dictadura lograra concretar el objetivo de establecer la democracia protegida. Luego de esto, los autores analizan las provisiones y concesiones que hizo la dictadura entorno al objetivo de la democracia protegida. Como conclusión se plantea que “las reformas de 1989 deberían ser entendidas como insuficientes en la eliminación de todas las provisiones de la democracia protegida que trata directamente con la autonomía de las Fuerzas Armadas” (Heiss y Navia, 2006:25).

A pesar de esto, la atención académica en general se centró en las correcciones hechas por la llamada Constitución del 2005; pero no ha habido un análisis de cómo se negociaron todas estas reformas, por qué tardaron tanto y por qué no se reformaron todos los enclaves autoritarios. Entonces, tomo para este trabajo el enfoque teórico propuesto por Tsebelis para aplicarlo al caso chileno (como lo hicieron Heiss y Navia); pero extendiendo el período de tiempo y bajo la siguiente pregunta de investigación: *¿Por qué algunos enclaves autoritarios sobreviven mientras otros han sido abolidos en Chile (1988-2007)?* Teniendo en cuenta este objetivo, este trabajo estudia la permanencia de los enclaves que sobrevivieron a las reformas de 1989, qué se hizo durante los tres primeros gobiernos de la Concertación y si la reforma del 2005 responde a la lógica de la Concertación como “jugador de veto con preferencias difusas”. Así, retomando el caso y la pregunta de investigación de trabajo, pretendo estudiar *¿Por qué algunos enclaves autoritarios sobreviven mientras otros han sido abolidos en Chile (1988-2007)?*

### **III** ***Hipótesis y metodología***

Aunque se puede establecer, a priori y siguiendo sólo las posturas que declaren las dos grandes coaliciones políticas chilenas, que la Concertación y la Alianza por Chile han tenido una visión clara frente a las reformas de los enclaves autoritarios: la Concertación siempre ha abogado por la reforma; mientras que la Alianza ha defendido tenazmente el legado de la Constitución de 1980. No obstante, se puede identificar dos grandes momentos de reformas constitucionales que terminaron con muchos enclaves autoritarios, uno en 1989 antes de la primera elección democrática y otro en 2005 durante el gobierno de Ricardo Lagos. Así, la hipótesis de este trabajo es la siguiente: *la reforma o bloqueo del cambio a los enclaves autoritarios se debe al tipo de negociación política que se utilice para obtener el cambio. Si la negociación es pactada y asegura la protección a la elite política, hay reforma. Si no hay consenso y se permite la entrada al Congreso de nuevos políticos, no hay reforma.* De este modo, la variable dependiente sería **Enclaves autoritarios: pueden ser eliminados o no**. Y la variable independiente son: negociación política: pactada y que proteja a la elite o no. Se puede observar que ambas variables son de tipo dicotómica.

Con respecto a la metodología, este trabajo utilizará el análisis de caso, con todos los enclaves autoritarios y se observará cómo han sido eliminados o han sobrevivido en el tiempo. Todo esto para evaluar, lógicamente, las hipótesis y ciertos aspectos de la teoría de los jugadores de veto revisada anteriormente. Se analizarán los dos grandes procesos de reformas constitucionales: la negociación Concertación-Dictadura de 1989 (que tuvo como resultado la ley n° 18.825) y la ley n° 20.050 del 2005; sumado a los proyectos de ley propuestos por los Presidentes de la República (desde 1990 hasta el 2007) que no

lograron llegar a cabo. Se evaluará la negociación que se realizó para reformar o eliminar los siguientes enclaves autoritarios: sistema electoral binominal, Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), senadores designados y vitalicios, miembros del Tribunal Constitucional y la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. De estos procesos, se observará la postura de la Concertación y de la Alianza por Chile frente a los enclaves ya mencionados y a las dos posibilidades de negociación mencionada.

Los indicadores de las variables independientes serán:

<i>Enclaves Autoritarios</i>	<i>Funcionalidad Alianza</i>	<i>Funcionalidad Concertación</i>	<i>Comportamiento de la Alianza en negociación pactada y que proteja a la elite</i>	<i>Comportamiento de la Concertación en negociación pactada y que proteja a la elite</i>	<i>Comportamiento de la Alianza en negociación no pactada y que no proteja a la elite</i>	<i>Comportamiento de la Concertación en negociación pactada y que proteja a la elite</i>
<i>Sistema electoral binominal; Senadores designados y vitalicios; Tribunal Constitucional; Inmovilidad de los altos mandos de las Fuerzas Armadas; y Consejo de Seguridad Nacional</i>	Utilidad y nivel de aprobación	Utilidad y nivel de aprobación	Desacuerdo e incongruencia entre las declaraciones con las votaciones o discusiones de las leyes que reformen dicho enclave	Desacuerdo e incongruencia entre las declaraciones con las votaciones o discusiones de las leyes que reformen dicho enclave	Desacuerdo e incongruencia entre las declaraciones con las votaciones o discusiones de las leyes que reformen dicho enclave	Desacuerdo e incongruencia entre las declaraciones con las votaciones o discusiones de las leyes que reformen dicho enclave

Fuente: Elaboración propia.

Dichos indicadores se aplicarán al análisis de las dos leyes en cuestión: la Ley N° 18.825 y la Ley N° 20.050. Además de declaraciones y artículos de prensa.



#### *IV*

#### *Transición política, enclaves autoritarios y reformas constitucionales en Chile*

Como primera aproximación, puedo decir que existe abundante literatura sobre las reformas constitucionales (especialmente, las negociadas con la dictadura militar chilena y la Concertación de Partidos por la Democracia el año 1989) y la transición política marcada por los enclaves autoritarios. No obstante, considero que una buena forma de partir es tocando el tema de la transición política chilena. Tal como en algún momento se destacó la rareza de “vía chilena al socialismo” del gobierno de Salvador Allende, la transición política también se puede catalogar dentro de las rarezas de los procesos políticos latinoamericanos. En específico, nuestra transición se puede establecer como la “vía chilena hacia la democracia -con Lada y tarjeta de crédito en el bolsillo-”, en donde “el proceso de cambio de régimen se caracterizó por unas estrictas reglas del juego, que impiden cualquier paso traumático o salto cualitativo” (Otano, 2006,9).

En general, y tal como lo mencionan los autores citados anteriormente, el caso de la transición chilena es bastante particular. Se pactó una democracia protegida, donde el General Augusto Pinochet desplegó un conjunto de personas para crear ciertas trabas la futura democracia. Ya que “una de las aspiraciones del régimen militar fue ser más que un gobierno de transición, su fin no era ser “una “tregua” de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron, por acción u omisión, en la virtual destrucción del país” (Declaración de principios del gobierno de Chile, 1974:29). Lo que hace que el proceso de redemocratización en Chile sea difícil de clasificar son los enclaves autoritarios, puesto que “las transiciones a las que hemos asistido, como paso de regímenes militares o autoritarios formalizados a regímenes

democráticos, tienden a ser incompletas, es decir, a dejar herencias del régimen anterior en la forma de enclaves o residuos autoritarios” (Garretón, 1995:34). Siguiendo a Garretón, dichos residuos o enclaves se pueden clasificar en tres tipos:

- a) El primer tipo de enclave se puede observar en las “instituciones que entraban en los procesos democráticos ya sea a nivel constitucional, ya sea a nivel simplemente de leyes comunes, que se expresan en mecanismos electorales sesgados, en limitaciones a la participación y organización popular, en la existencia de organismos arbitrales o de control que prolongan los criterios implantados bajo el régimen autoritario (tribunales constitucionales de composición no democrática, por ejemplo), autoridades designadas bajo ese régimen que prolongan su mandato o escapan a la voluntad popular (parlamentarios o autoridades municipales)”.
- b) El segundo, se reconoce a través de los “actores autoritarios que no se definieron por la opción democrática, sino que fueron forzados o arrastrados a ella, que mantienen una alta cuota de influencia y poder y que requieren un reciclaje o proceso de aprendizaje democrático”.
- c) Y el tercer tipo de enclave “se refiere a la cuestión de derechos humanos entendido como el problema del esclarecimiento, reparación y sanción de los crímenes y violaciones perpetrados por el Estado durante la vigencia de los regímenes militares” (Garretón, 1995: pp. 34-36).

A pesar de la diversidad de los enclaves, quiero enfocarme en los aquellos que reflejaron fielmente el concepto de *democracia protegida*. Cosa que trajo como consecuencia una fuerte discusión sobre la transición chilena. Por ejemplo, hay visiones que señalaron que

“es preferible afirmar que la transición además ‘está’ incompleta, en el sentido que aún no ha alcanzado su término. No se ha cumplido el ciclo completo de constitución de todos y cada uno de los requisitos procedimentales mínimos que le permiten ingresar a un estadio de consolidación y profundización. Ello no obsta a que el régimen político no solamente pueda ser denominado democrático, sino que contenga todas las virtualidades que pueden conducirlo al término de su transición y, por lo mismo, a su fase de consolidación” (Godoy, 1999:84).

Teniendo en cuenta esta idea de transición, se puede decir que la dictadura se formó con la idea de reestablecer la democracia. No obstante, y según Godoy, los conceptos de democracia evolucionaron dentro de la misma dictadura. Volveré a este punto más adelante, ya que merece más profundidad. No obstante, en la transición chilena no hay

crisis, el paso a la democracia es fundacional en la Junta. Pero, a nivel social, si hubo grandes rupturas. Por un lado, se dio toda la apertura por la liberalización económica (bienes, televisión, comunicaciones); por otro, también hubo fuertes crisis económicas (en especial, en el área de desempleo).

Por otro lado, hay visiones que no se centran en el fin de transición, más bien sugieren ver los efectos de ésta en la democracia. Siavelis (1999) planteó la relación transición-sistema de partidos, en donde la tesis principal es que “el sistema de partidos chileno no ha sido completamente transformado por la experiencia del régimen autoritarios, aunque no permanece totalmente inalterado” (Siavelis, 1999: 224 en Drake y Jaksic, 1999). Al analizar diversos aspectos sobre los partidos en la transición, desde el cambio del sistema electoral, la desideologización de los partidos, la formación de coaliciones, diferencias entre porcentajes de votos y porcentaje de escaños, y ubicación ideológica del electorado chileno – desde 1990 hasta 1998–, el autor menciona que

“en esencia, lo que ha permitido ha los partidos desempeñar un papel crucial para estructura la democracia consensual – en donde radica la reputación de Chile como modelo de transición –, ha sido su capacidad para recurrir a sus fortalezas históricas y combinarlas con elementos de transformación... el pragmatismo ha desplazado a los tests de pureza ideológica en todos los partidos a la hora de tomar decisiones con respecto a las alianzas, y un esquema variable y flexible de formación de coaliciones es esperable en el futuro. La fórmula electoral binominal y el sistema presidencial indudablemente ofrecen incentivos adicionales para la formulación y el mantenimiento de las coaliciones... Así, la mayor parte de la evidencia señala que, a pesar de una transformación significativa, Chile continúa siendo un país caracterizado por un sistema multipartidista complejo. Aunque la distancia ideológica entre los partidos puede haberse acotado, el número de partidos políticos relevantes continúan siendo aproximadamente el mismo” (Siavelis, 1999: pp. 253-254 en Drake y Jaksic, 1999).

De este modo, los partidos políticos siguen funcionando a pesar de los enclaves autoritarios; lo que deja un espacio muy reducido a la hora de pensar reformas en el

sistema político heredado de la Constitución de 1980. Por lo tanto, el fin de la transición o su continuidad no es tema para los partidos políticos.

Ahora, es necesario ahondar sobre la naturaleza de la *democracia protegida* para poder entender el proceso de la transición en sí y las primeras negociaciones sobre la reforma a los enclaves autoritarios.

## V *Constitución de 1980 y plebiscito de 1989*

### *Comisión Ortúzar y Consejo de Estado*

Se puede pensar, *a priori*, que la dictadura se formó con la idea de reestablecer la democracia. No obstante, y según Godoy (1999), los conceptos de democracia evolucionaron dentro de la misma dictadura. Hay una gran diferencia entre el concepto de democracia presentado por la Declaración de Principios de la Junta Nacional de Gobierno en 1974, en el Discurso de Chacarillas de 1978 y en la Constitución de 1980. Finalmente, fue la percepción de una transición lenta y regulada hacia una democracia tutelada la que terminó por imponerse. De esta forma

“una vez que los plazos contemplados en la Constitución se cumplieron, el régimen autoritario se encontraba en un momento especialmente propicio para enfrentar el giro hacia la democracia. Por lo mismo, se puede decir que conservaba casi intacto su poder y decisión original de instaurar una democracia protegida. En este punto cabe consignar que no se daban las habituales crisis de los autoritarismos a las cuales los especialistas le asignan el rol de *turning point* hacia la democracia” (Godoy, 1999:87).

Frente a esta realidad, se necesita ahondar en los fundamentos de la democracia protegida. Días después del golpe militar, el 24 de septiembre de 1973 se formó una comisión para crear el anteproyecto de una nueva constitución política. Entre sus fundadores estuvieron Sergio Diez, Jaime Guzmán, Enrique Ortúzar, Jorge Ovalle y

Rafael Larraín. En 1977 se unieron otras personas, tal como Luz Bulnes Aldunate, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona. Esta comisión fue conocida como la *Comisión Ortúzar*, y establecieron los siguientes objetivos para una futura Carta Magna:

- a) Crear un poder de seguridad, en donde las Fuerzas Armadas pudiesen ser garantes del Estado y de su institucionalidad;
- b) Dar fuerza al sistema presidencial, donde el Presidente podría mantener la ley y decidir en los estados de emergencia;
- c) Prohibir cualquier ideología de corte totalitarista;
- d) Reconstruir el sistema legal de los medios de comunicación;
- e) Eliminar la huelga como instrumento en la negociación y en los conflictos sociales;
- f) Independencia del Banco Central del Estado;
- g) Impedir el “monopolio de los partidos políticos”, reformando las leyes sobre partidos políticos y el sistema electoral;
- h) Crear un sistema de asesoría presidencial;
- i) Eliminar la presencia del Estado en entidades sociales; y
- j) Fortalecer el derecho a la propiedad privada.

La Comisión Ortúzar entregó el resultado de su trabajo el 16 de agosto de 1978, y fue publicado en 1981 en la Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Todo esto sería revisado por el Consejo de Estado, y luego sometido a plebiscito.

Ahora, el Consejo de Estado

“elaboró un nuevo proyecto constitucional, que consta de un informe y de un articulado de 120 disposiciones permanentes y 27 transitorias. El informe se refiere a los antecedentes de la crisis institucional; una reseña general del proyecto; referencias al régimen democrático; robustecimiento del poder presidencial; generación y composición del Congreso; Poder Judicial; Tribunal Constitucional; gobierno y administración interior del Estado; enmiendas del anteproyecto y necesidades y características del período de transición” (Nogueira et al., 1999:91-92).

A grandes rasgos, el Consejo elaboró un texto muy distinto al de la Comisión Ortúzar. Cambió la edad para votar (de 21 a 18 años), aumentó la edad requisito para ser

Presidente de la República y disminuyó el período presidencial (de 8 a 6 años), disminuyó el número de diputados propuestos por la Comisión Ortúzar (de 150 a 120 diputados). Además, propuso que en cada distrito electoral se eligiera un diputado y tener segunda vuelta. Eliminó la elecciones de Senadores Nacionales, y propuso que se eligieran dos senadores por región; excepto la Región Metropolitana (que tendría seis senadores), Quinta y Octava región (en donde se elegirían tres diputados cada una). Finalmente, se opuso al apartado elaborado por la Comisión Ortúzar sobre la transición,

“ya que el Consejo cree que el país no está listo para restablecer el régimen del sufragio universal. Resulta elemental, como cuestión previa, crear los mecanismos adecuados para recibir y traducir limpiamente la voluntad general, y esto, en las circunstancias vigentes, sólo puede lograrse a través de un plebiscito que se pronuncie sobre la nueva Constitución Política, rodeado de las garantías necesarias para asegurar la corrección del proceso” (Nogueira et al., 1999:95).

Finalmente, se realizó un plebiscito el día 11 de septiembre de 1980, cuyos resultados oficiales se dieron a conocer el 15 de octubre del mismo año. Como muestra la Tabla 1, los resultados favorecieron ampliamente a la opción del sí. Aunque los líderes de oposición y la prensa internacional denunciaron que el plebiscito se realizó en condiciones mucho menos que óptimas de las necesarias para un proceso transparente y competitivo.

Tabla n° 1: Resultados del plebiscito de 1980

VOTACIÓN NACIONAL	VARONES		MUJERES		TOTAL GENERAL	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
<i>SÍ</i>	1.878.995	61,02	2.242.072	70,23	4.121.067	65,71
<i>En Blanco</i>	45.543	1,48	38.269	1,20	85.812	1,33
<i>Total Sí</i>	1.924.538	62,50	2.280.341	71,43	4.204.879	67,04
<i>Total No</i>	1.072.264	31,82	821.156	25,72	1.893.420	30,19
<i>Nulos</i>	82.674	2,68	90.895	2,83	173.569	2,77
<b>TOTALES</b>	<b>3.079.476</b>	<b>100</b>	<b>3.192.592</b>	<b>100</b>	<b>6.271.868</b>	<b>100</b>

Fuente: Andrade Geywitz, 2003

Así, con el 67% a favor, fue promulgada el 21 de octubre de ese año y entró en vigencia el 11 de marzo de 1981.

#### *La oposición “bajo la racionalidad callada”*

El nacimiento de la Constitución del '80 fue un elemento legal para establecer las reglas de la dictadura. De hecho, dichas reglas son parte sustancial del *Chile actual*, tal como lo menciona Moulian (1998). Ya que Chile “proviene de la fertilidad de un “ménage a trois”, es la materialización de una cópula incesante entre militares, intelectuales neoliberales y empresarios nacionales o transnacionales” (Moulian, 1998:18). De hecho, y ante estas nuevas reglas del juego, la oposición al régimen sólo entregó a la opinión pública un documento alternativo creado por el *Grupo de los 24*, y Eduardo Frei Montalva organizó un acto en contra de dicha constitución en el Teatro Caupolicán.

Desde este hito, la oposición comenzó a con diversas posturas frente a la reforma constitucional: desde la movilización y el rechazo total (ejemplificado en el *año decisivo* -1986-) hasta el pacto y consenso (reflejado en la inflexión hecha por Patricio Aylwin en 1984). El año 1983 fue el inicio de este abanico de posibilidades. Se organizaron cinco protestas masivas, una por mes, en donde nació el grito *¡y va a caer, y va a caer!*.

También nació la Alianza Democrática, grupo que marcó la lógica de la alianza política de izquierda, ya que

“por primera vez en la historia de la izquierda chilena, el Partido Socialista (o una parte importante de él) cambiaba de pareja y, en lugar de unirse con el Partido Comunista, se aliaba expresamente con la DC. Ese momento en que el partido de Salvador Allende rompía con un arraigado tropismo hacia el PC, marcaba el principio del fin de los tres tercios y de cualquier nostalgia de la Unidad Popular” (Otano, 2006:15).

Otra vía de oposición, o alternativa a la Alianza Democrática, fue la unión entre el Partido Comunista, el Partido Socialista (el sector almeydista), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y la Izquierda Cristiana bajo el Movimiento Democrático Popular. Y como no mencionar el gran apagón que produjo el nacimiento del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) el 13 de diciembre del '83.

Pero el año crucial fue 1984, en específico: el 27 y 28 de julio de 1984 en el Hotel Tupahue. El Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH) organizó un seminario llamada *Una salida jurídico-político constitucional para Chile*. Dicho seminario se dividió en tres partes:

- a) Bases del sistema jurídico y político para el futuro (exponentes: Alejandro Silva Bascuñán, Carlos Briones y Pedro Correa).
- b) Comparación entre la Constitución de 1925 y la de 1980 (exponentes: Sergio Diez, Francisco Cumplido y Manuel Sanhueza).
- c) Una salida jurídico-política para Chile (exponentes: Enrique Silva Cimma, Francisco Bulnes y Patricio Aylwin).

El tercer tema de este seminario fue particularmente relevante. La extensa intervención de Patricio Aylwin es extremadamente clarificadora respecto a la postura que, más adelante, terminaría siendo mayoritaria al interior de la oposición democrática. Así,

“En la tarde del día 28, interpeló a los dirigentes del país “con alma trizada”.  
“Vamos camino –advertía- de convertirnos en una Torre de Babel, en la que



cada cual habla su propio lenguaje, sin importarle o entender lo que los otros dicen”. En esas circunstancias, sólo habían dos salidas, según el ex senador decé: o la guerra civil o la solución pacífica, por la vía jurídico-política. “Salida jurídico-política será, en esta situación –afirmaba- la que logre superar las divisiones sobre la base de descubrir y reforzar lo que nos une y de sacrificar lo que nos separa. Se trata de ser capaces, con realismo, audacia, imaginación y coraje, mediante entendimientos políticos y fórmulas jurídicas, de provocar lo que Ortega y Gasset llaman “la unidad de los contrarios”” (Otano, 2006: 20-21).

Tomar esa postura, implicaba aceptar sin reclamos –o pasar por alto- el origen de la Constitución de 1980. Implicaba darle legitimidad a esta constitución, para luego –y nuevamente en palabras de Otano- buscar “la varita mágica que transformase a la bruja en hada madrina. Y esa varita tenía el nombre matapases de reformas constitucionales” (Otano, 2006:21).

#### *Bajo la unidad de los contrarios*

Independientemente de que sí existieron otras vías y otros discursos,

“marchábamos hacia una “transición”, así de vaga, que no debía tener protagonistas individuales, salvo Pinochet. Transición que se iniciaba precisamente intramuros, en el seno mismo del régimen. Transición que se planteaba a partir de los rechazos de los extremos. La meta propuesta era el deseo de construir una “autoridad fuerte, justa y equilibrada”, lo cual suponía una guerra frontal al comunismo, por supuesto, pero también una guerrilla permanente en contra del inmovilismo duro” (Jocelyn-Holt, 1998:185).

Bajo este contexto, nace en 1985 el Acuerdo Nacional. Esta iniciativa surgió del Arzobispo de Santiago, Monseñor Francisco Fresno. Él contactó a diversos personajes, tales como José Zabala (empresario católico y DC conservador), Sergio Molina (católico y DC) y Fernando Leniz (agnóstico y ex Ministro de Economía de Pinochet).

Cabe mencionar que el Centro de Estudios Públicos (CEP) organizó, en diciembre de 1985, un seminario llamado *Acuerdo nacional y transición a la democracia*. Uno de los tantos participantes en dicha reunión fue Edgardo Boeninger, quien señaló que:

“el Acuerdo muestra al país una Derecha que redescubre la democracia como valor y objetivo político; una Izquierda socialista que abandona el maximalismo y el leninismo, para transitar por los caminos del reformismo político; y una Democracia Cristiana que abandona su tradición de camino propio y está dispuesta a promover coaliciones más amplias, capaces de dar una sólida base de sustentación al régimen democrático. Esta unión en la diversidad configura, justamente, el mayor mérito del Acuerdo y es una característica consustancial a cualquier democracia que quiera ser estable” (Boeninger en Avetikian *ed.*, 1986:7-8).

Al final, en 1986 el Acuerdo Nacional cae, las protestas de la izquierda también decaen y comienza el repunte económico. Lo que incentivó a la oposición a adaptarse a las reglas de la dictadura. Esto también se aplica al año '87.

En cambio, 1988 fue el año del plebiscito. Godoy (1999), menciona que en este año se vio cómo la oposición aceptó todas las reglas de la dictadura, ya que se adhirió a la participación plena de este proceso político. Además, se pueden mostrar dos indicadores más de esta idea: la creación del Comité de Elecciones Libres (por Sergio Molina, con el fin de enfrentar el plebiscito) y la campaña de la Alianza Democrática para reclutar ciudadanos en el registro electoral (y el nacimiento de la Concertación de Partidos por el NO). “De este modo, tanto a nivel discursivo como práctico, aceptan tácitamente el orden político, se someten a sus reglas y esperan conseguir resultados favorables operando a su interior” (Godoy, 1999:93).

Ahora, en el año 1989 también se realizó un plebiscito. El 30 de julio de 1989 se convocó dicho plebiscito, donde se consultó si la ciudadanía estaba de acuerdo en reformar la

Constitución de 1980. En la Tabla 2 se puede ver que la gente votó a favor de las reformas Constitucionales, y muy pocos estuvieron en contra de éstas.

*Tabla N° 2: Resultados del plebiscito de 1989*

<b>Cantidad de votos</b>	<b><i>A favor</i></b>	<b><i>En contra</i></b>	<b><i>Nulos</i></b>	<b><i>Blancos</i></b>	<b><i>TOTAL</i></b>
	6.069.449	581.605	324.283	106.747	7.082.084
<b>Porcentaje</b>	85,70%	8,21%	4,58%	1,51%	100%

*Fuente:* El Mercurio, domingo 13 de agosto de 1989 en Andrade Geywitz, 2002:196

A pesar de que la oposición siempre reclamó por las reformas constitucionales, el General Pinochet declaró lo siguiente frente a una entrevista de El Mercurio:

“¿Está conforme con la reforma constitucional con propuestas de la oposición?, respondió: “Está equivocado. Las reformas las hice yo. Las anuncié el 11 de marzo. Esas son las reformas que yo quiero. Se propusieron y hubo una negativa y después ellos mismo respondieron. Se dieron cuenta que estaban equivocados. Estoy conforme con lo que se ha hecho.” ” (El Mercurio, lunes 03 de julio de 1989 en Andrade Geywitz, 2002:182).

En cambio, el vocero de la Concertación de ese entonces, Enrique Silva Cimma, señaló que:

“La Concertación se encuentra profundamente satisfecha. Estamos en presencia de un segundo hito que marca nuestro camino ascendente hacia la recuperación democrática como consecuencia de la conciencia cívica de nuestro pueblo... tenemos la convicción de que el resultado implica significará que por esta vía pacífica nuestro pueblo va a poder materializar la democracia por la que tanto hemos luchado” (Andrade Geywitz, 2002: 190-191).

Ambas declaraciones son bastante contradictorias, ya que por lado se apela a una supuesta imposición del régimen a la oposición. Por otra, la oposición legitima este plebiscito, catalogándola como el segundo hito democrático más importante del período. Es más, la Concertación la adopta como otro gran paso de la *vía pacífica* a la democracia, parte esencial del esqueleto de la Concertación de Partidos. Con esta confusión mediática surge,

finalmente, una ley publicada el 17 de agosto de 1989 en el Diario Oficial: la Ley N° 18.825, que introdujo 54 reformas constitucionales. De éstas, se analizará que pasó con los cinco enclaves autoritarios que analiza este trabajo: sistema electoral binominal, Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), senadores designados y vitalicios, miembros del Tribunal Constitucional y la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

## VI

### *Negociación de reformas constitucionales y ley n° 18.825 de 1989*

#### *La oposición y un sinfín de comisiones técnicas*

Es necesario mencionar que la oposición al régimen militar, desde la promulgación de la Constitución de 1980, no estuvo de acuerdo con varias normas y artículos de dicha Carta Fundamental. No obstante, y bajo la idea de la transición pactada, se aceptó su existencia y su vigencia. La única vía para su modificación era la negociación de las reformas constitucionales. Así,

“apenas siete días después del triunfo del No, los partidos de la Concertación hicieron una declaración para reponer en la agenda de la discusión pública la propuesta del *Acuerdo Nacional por la Democracia* respecto de la necesidad de una ‘transición consensual’ y los requisitos que ella debía cumplir desde el punto de vista de las reformas constitucionales: elección íntegra del Congreso Nacional por sufragio popular con un sistema proporcional; flexibilización de las normas que regulan las reformas constitucionales; término de las proscripciones políticas; derogación del artículo octavo de la Constitución y fortalecimiento del pluralismo; modificación de la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar el pleno respeto al principio de la supremacía de la soberanía nacional; derogación de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, para restaurar la atribución de la confianza del Presidente de la República para el ejercicio de esos cargos<sup>18</sup>.” (Godoy, 1999:94)

Para muchos, las 54 reformas sólo significaron la derogación “de las disposiciones más cavernarias, para dejar intactas las instituciones que aseguraban en veto minoritario y la imposibilidad de reformas no consensuadas tanto del sistema político como del sistema socioeconómico” (Moulian, 1998:356). Para otros, era una medida políticamente necesaria. Ya que si esas reformas se hubiesen negociado en democracia, se requeriría de alto apoyo de la derecha. Además si la Concertación negociara en democracia con Renovación Nacional para alcanzar los quórum, “ese partido temería que el Ejecutivo lo alterara sustancialmente –el proyecto de reforma acordado- haciéndolo aprobar por mayoría” (Viera-Gallo, 1989:17 en Geiss y Ramírez, 1989); lo que, a su vez, podría producir una nueva ruptura institucional y política.

Aunque hubieron grupos de oposición que exigieron la abolición inmediata de la Constitución del '80, tal como el Partido Comunista, el MIR o el movimiento Intransigencia Democrática, la recién formada Concertación de Partidos por el NO y Renovación Nacional se dedicaron a negociar con el régimen militar; en específico, hubo un fuerte diálogo entre diversos políticos y el Ministro del Interior de la época: Carlos Cáceres. Hay registros que tanto la Concertación como Renovación Nacional realizaron diversos informes de reforma por separado; no obstante, el día 5 de abril de 1989 la comisión técnica Concertación-RN entregó un documento con sus propuestas de reforma constitucional. A grandes rasgos, dicho texto tuvo por objetivo:

- a) “el fortalecimiento constitucional de los derechos humanos y la sanción a las conductas antidemocráticas;
- b) Reestructuración de la Cámara de Diputados y del Senado;
- c) Reorganización del Consejo de Seguridad Nacional; y
- d) Cambiar los procesos de reforma constitucional” (Cumplido, 1989 en Andrade Geywitz, 2001:75).

Luego de algunas conversaciones entre Cáceres, Aylwin y otros, el régimen militar lanzó su proyecto de reformas constitucionales. De este modo, el día 28 de abril de 1989 el Ministro Cáceres entregó un documento con 19 reformas constitucionales. Lo que más se destacó de esas propuestas fue la derogación del artículo 8°,

“del resto de las propuestas principales, que según el ministro eran cinco, solamente dos concordaban parcialmente con las de la oposición: la ampliación del Consejo de Seguridad Nacional, a través de la incorporación del Contralor General de la República y la substitución de su facultad de *representar* por la de *hacer presente* al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Tribunal Constitucional su opinión sobre asuntos que pudieran comprometer la seguridad nacional. La segunda se refiere a la flexibilización de las normas de reforma constitucional: el gobierno acepta, como norma general, aprobar modificaciones constitucionales con la aprobación de 3/5 de los miembros en ejercicio de cada cámara; pero, en ciertos casos calificados, las reformas deben ser ratificadas por la misma mayoría una vez que el Congreso se haya renovado. Entre el resto de las reformas, se destacan las que disminuyen las limitaciones de los derechos y libertades ciudadanas durante los estados de excepción y la supresión de la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados” (Godoy, 1999:99).

La Concertación rechazó la propuesta del régimen. Esta decisión de la oposición fue muy criticada, especialmente por la Unión Demócrata Independiente (UDI). Partido que, a través de su Presidente –Jaime Guzmán–, declaró que las reformas propuestas por el régimen militar fueron “un conjunto suficientemente enjundioso e importante como para convocar sobre su base a un plebiscito. Instó, también, a los partidos opositores a que adoptasen una actitud intransigente, sino de flexibilidad y comprensión, para que se lograra el consenso requerido” (Guzmán, 1989 en Andrade Geywitz, 2001: 129). Al final, la oposición llega a un cierto consenso con la dictadura, y la comisión técnica Concertación-RN realizan un segundo informe, pero esta vez no es público. Lo que redujo las negociaciones a conversaciones, más que a intercambios de textos. En específico, el 12 de mayo del '89 el Ministro Cáceres comunicó que el gobierno estaba

dispuesto a reanudar las conversaciones para llevar a cabo las reformas constitucionales.

Este segundo informe, a pesar de que en su momento no se dio a conocer, se realizó el 15 de mayo del '89 y propuso lo siguiente:

- a) Se acepta la reformulación del artículo 8°, incluso con algunas modificaciones sugeridas por el Ministro Cáceres;
- b) No apoya el requisito de tener cuarto medio para ser candidato a senador o diputado;
- c) Se acepta la integración del Contralor General de la República como integrante del Consejo de Seguridad Nacional con derecho a voto, y que los acuerdos de dicho consejo deben realizarse con mayoría absoluta;
- d) Insisten en bajar los quórum para reformas la constitución; entre otros temas y artículos más específicos.

A pesar de esta breve descripción, se puede observar que esta comisión técnica dejó de lado varios temas prioritarios, tal como la eliminación de los senadores designados, la composición del COSENA y temas constitucionales de las Fuerzas Armadas. Con esto, las conversaciones con el gobierno siguen hasta el 31 de mayo. La Concertación aprueba el texto producido mancomunadamente, aunque con algunos reparos. Así, el vocero de la Concertación (Patricio Aylwin) dijo que:

“las conversaciones que hemos sostenido nos han permitido exponer nuestros puntos de vista al Gobierno. Conociéndolos, el Gobierno ha formulado proposiciones que en alguna medida constituyen un avance y en otros aspectos no nos satisfacen; pero dentro del ánimo de contribuir a lograr ese consenso, nosotros hemos decidido expresar nuestra aquiescencia, para el Gobierno lleve adelante este proyecto” (Aylwin, 1989 en Andrade Geywitz, 1989:164).

#### *Ley N° 18.825 y los enclaves autoritarios*

Ahora, se analizará esta ley bajo los enclaves señalados al comienzo de este trabajo: sistema electoral binominal, senadores designados y vitalicios, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional y la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Se observará si hubo o no reforma en estos temas; además, se

comparará el resultado de esta ley con los documentos de las comisiones técnicas de: la Concertación de Partidos, Renovación Nacional, Acuerdo Nacional y Concertación-RN.

### *1. Congreso Nacional*

Esta ley modificó los siguientes artículos e incisos de la Constitución del '80, con respecto al Congreso:

- Del artículo 43, se extrae la posibilidad de disolver el Congreso con tanta facilidad; ya que se eliminó el número 5 del artículo 32 –que le daba esta facultad al Presidente de la República–)
- Del artículo 44, disminuye el requisito de residencia a los posibles candidatos a diputados (de tres a dos años);
- Se reemplaza el inciso primero del artículo 45 por el siguiente: "El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores" (Ley N° 18.825, 1989: 45).
- También se baja los años de residencia para los futuros senadores (de tres a dos años), artículo 46;
- Se estipula qué hacer en caso de que esté vacante el puesto de diputado o senador (artículo 47).

El resto de las reformas de este capítulo de la Constitución del '80 tienen que ver con procedimientos del Congreso, tal como las comisiones del Senado o los procesos a seguir cuando una cámara es de origen.

En la Tabla 3 se pueden ver las proposiciones de la oposición. Se puede observar que la mayoría de ellos consideraba que ambas cámaras deberían tener más miembros. También se puede apreciar que las magnitudes de distrito (o sea, el número de senadores o diputados que se pueden elegir por circunscripción o distrito, respectivamente) debían ajustarse a la cantidad de población del distrito o circunscripción; además, algunos



sugirieron magnitudes de distrito mínimas y máximas. Sobre los senadores designados, la discusión estuvo más dividida. Las comisiones ligadas a la izquierda (Concertación y Acuerdo Nacional), propusieron derogar esa institución. En cambio, Renovación Nacional aceptaba que los ex Presidentes de la República pudieran ser senadores por derecho propio. En la comisión técnica Concertación-RN se sugirieron dos alternativas para la composición del Senado: una que derogara a los senadores designados (elaborado por personas de la Concertación) y otra que contemplara a los ex Presidentes de la República como senadores (elaborado por personas de RN).

Con respecto a los dos enclaves que quiero analizar de este capítulo de la Constitución del '80 (sistema electoral binominal y senadores designados y vitalicios), la ley en cuestión no se mencionan fuertemente. Solamente se aumentaron los senadores elegidos directamente por la ciudadanía. Ya que en la Constitución del '80 se estipularon 10 senadores designados y 26 senadores por elección directa; después de esta reforma, serían 38 senadores y 10 designados. Ahora, acerca del sistema electoral binominal no sucedió nada, a pesar de que la Concertación propusiera que “en las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de los partidos y de las opiniones” (Geisse y Ramírez, 1989: 109). Así, se puede concluir que en esta negociación no hubo posibilidad real de cambiar mínimamente ambos enclaves; a pesar de que la oposición estaba en contra de ellos.

Tabla N° 3: *Proposiciones de la oposición sobre el Senado y la Cámara de Diputados*

	<i>Senado</i>	<i>MD mínima</i>	<i>MD máxima</i>	<i>Senadores designados</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>MD mínima</i>	<i>MD máxima</i>
<b>Concertación</b>	65 miembros	3 senadores	Se reajustaba según el n° de población	No los contemplaban	150 miembros	3 diputados	Se reajusta según n° de población
<b>Renovación Nacional</b>	40 miembros	2 senadores	Se reajusta según n° de población; excepto la RM, II, IV, IX y XI regiones	Sí, aunque se da este nombre a los ex Presidentes de la República	No menciona número	No menciona número	No menciona número
<b>Comisión Concertación-RN*</b>	50 miembros	2 senadores	5 senadores	Sí, sólo ex Presidentes de la República	150 miembros	3 diputados	6 diputados
	50 miembros	2 senadores	5 senadores	No los contemplan			
<b>Acuerdo Nacional</b>	50 miembros	2 senadores	Se reajustaba según el n° de población	No los contemplan	150 miembros	3 senadores	Se reajustaba según el n° de población

*Fuente:* Elaboración propia en base a Geisse y Ramírez, 1989: 109-119 y , para los datos del Acuerdo Nacional, la información es de Andrade Geytowitz, 2001: 316-317.

## 2. Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es una institución que vela por el apego de las leyes a la Constitución Política del país. También puede

“declarar la inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos, como del Presidente de la República en ejercicio o del electo, que hubiesen incurrido en los ilícitos constitucionales que prevé la Constitución en su artículo 19 N° 15, incisos sexto y siguientes”<sup>3</sup>. Dicha institución se introdujo, por primera vez en 1970 bajo una reforma de la Constitución de 1925. Y, en 1980, se realiza un cambio en esta institución. Un cambio importante que estableció dicha Constitución fue en la composición de

\* Para el caso del Senado, esta comisión técnica elaboró dos propuestas: la primera en la tabla fue elaborada por los señores Barros, Cea, Godoy, Reymond y Rivadeneira. En cambio, la segunda propuesta fue elaborada por Andrade, Cumplido, Prieto, Veloso y Viera-Gallo (Ver Geisse y Ramírez, 1989: 112-113).

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional. Información disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/noticias/atribuciones> (Sitio online visitado el día 20 de julio del 2008).

dicho Tribunal, ya que ésto “no es sólo un problema técnico-jurídico, sino una materia de alto contenido político; pues, de una u otra manera, la forma de elegir a sus integrantes determinará el contenido de sus fallos” (Nogueira et al, 1999: 277).

Sin mencionar el sentido democrática y legitimidad de dichos fallos. Así la Constitución del '80, en el artículo 81, señala que:

“Artículo 81. habrá un Tribunal Constitucional integrado por siete miembros, designados de la siguiente forma:

- a) Tres Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, por mayoría absoluta, en votaciones sucesivas y secretas;
- b) Un abogado designado por el Presidente de la República;
- c) Dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;
- d) Un abogado designado por el Senado, por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio” (Constitución Política de la República de Chile de 1980, 1980: 62-63).

Se puede ver que, en este caso, existe una gran influencia en la elección de los integrantes de dos enclaves importantes: el Consejo de Seguridad Nacional y el Senado. En el caso del último, se debe recordar que estaba compuesto por un alto porcentaje de senadores designados, lo que dificultaría elegir candidatos de consenso. Sobre el COSENA, se profundizará más adelante.

Ahora, con ésta problemática en mente, se debe revisar la reforma que hizo la Ley n° 18.825 a dicho Tribunal:

- Reemplazó el punto n° 7 del artículo 82 por el siguiente: "7°.- Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los incisos sexto, séptimo y octavo del número 15° del artículo 19 de esta Constitución. Sin embargo, si la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;" (Ley N° 18.825, 1989: 6).
- Derogó en punto n° 8 del artículo 82.

Estas dos reformas se realizaron sólo por la derogación del artículo 8 de la Constitución, puesto que ambos puntos permitían al Tribunal Constitucional declarar inconstitucional a diversos organismos bajo el artículo 8.

Ahora la oposición, al menos las comisiones técnicas citadas anteriormente y que negociaron los puntos de esta ley, no se pronunció sobre esta institución. Ni la comisión de la Concertación, de RN y la mixta tocó este tema en sus propuestas de reforma. Sólo el documento del Acuerdo Nacional declaró estar en contra de la composición del Tribunal Constitucional; es más, sugirió que sus integrantes fueran tres Ministros de la Corte Suprema (elegidos por sorteo), dos abogados elegidos por el Presidente, un abogado elegido por el Senado y uno por la Cámara de Diputados (Ver Andrade Geywitz, 2001: 317).

### *3. Consejo de Seguridad Nacional COSENA*

La Ley N° 18.825 cambió lo siguiente a esta institución:

- Agregó como miembro del COSENA al Contralor General de la República (inciso primero del artículo 95).
- Cambió el mecanismo de toma de decisiones de dicho consejo, ya que se debe lograr acuerdo con mayoría absoluta de todos los miembros con derecho a voto.
- Se reemplazó el punto b) del artículo 96 por el siguiente: "b) Hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;" (Ley N° 18.825, 1989:6).

El cambio más importante fue el de la composición, puesto que “significó que cuatro miembros pertenecen a las Fuerzas Armadas y de Orden, al poder militar; dos (el Presidente de la República y el Presidente del Senado) representan al poder político, y

dos (el Presidente de la Corte Suprema y el Contralor General de la República) al poder judicial” (Andrade Geywitz, 2001:233). A pesar de esto, dichas reformas no coinciden totalmente con las sugerencias que hizo la oposición. Así, en el ámbito de los miembros del COSENA, la Concertación y RN (por separado) no estuvieron de acuerdo con la alta presencia de las Fuerzas Armadas en este consejo, y propusieron que se agregara el Presidente de la Cámara de Diputados (Concertación y RN) y al Ministro de Justicia (sólo Concertación). En cambio, la comisión Concertación-RN sugirió agregar al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República.

Con respecto a las atribuciones, tampoco hubo mayo concordancia. RN apoyó por completo todas las atribuciones que aparecen en el artículo 96. En cambio, la Concertación indicó lo siguiente:

“Artículo 96. Serán funciones del Consejo de Seguridad:

- a) Asesorar al Presidente de la República en todas aquellas materias relacionadas con la paz, la defensa, la soberanía y la seguridad nacional;
- b) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60;
- c) Proporcionar criterios de utilización de áreas geográficas indispensables a la defensa del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo;
- d) Asesorar al Presidente de la República sobre la mejor forma en que las Fuerzas Armadas y de Orden puedan colaborar al desarrollo social, cultural y económico del país;
- e) Ejercer las demás atribuciones consultivas que la Constitución les encomiende” (Andrade Geywitz, 2001: 363-364).

De este modo, la reforma consensuada entre oposición y régimen militar sólo cambió mínimamente el Consejo de Seguridad Nacional.

#### 4. Fuerzas Armadas

Se debe mencionar que, en los documentos de las comisiones técnicas citadas, la oposición no se refirió mayormente a este tema. Sólo la Concertación y la comisión mixta (Concertación-RN) se pronunciaron. Ambas comisiones sugirieron que se eliminara la inmovilidad de los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Orden, también se pidió (al menos la Concertación) la derogación de la octava disposición transitoria<sup>4</sup>.

En cambio, la Ley N° 18.825 reformó lo siguiente:

“En el artículo 94, sustitúyese su inciso primero por el siguiente:

"Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros" (Ley N° 18.825, 1989:6)

#### *Utilidad, nivel de funcionalidad y resultados de la negociación política las reformas de la ley n° 18.825*

A través de la descripción hecha anteriormente, se observa que el proceso de reforma en sí es útil para la oposición y para el régimen autoritario. Ya que fue un proceso absolutamente pactado y planificado minuciosamente por ambas partes; en donde la dictadura podría “perfeccionar su obra”, y la oposición necesitaba reformar esta carta fundamental para poder gobernar. Pero, en los cinco enclaves descritos, el nivel de funcionalidad es muy distinto. Al régimen militar le convenía la mínima reforma a estas instituciones, para poder mantener la democracia protegida y, de paso, influir en el

---

<sup>4</sup> “Las normas relativas a la edad establecidas en el inciso segundo del artículo 77 no regirá respecto de los magistrados de los tribunales superiores de justicia en servicio a la fecha de vigencia de esta Constitución. Durante al período que se refiere la disposición decimotercera transitoria la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros se regirá por las disposición transitoria vigésima y no será aplicable la limitación de plazo contemplado en el artículo 93 de esta Constitución” (Constitución Política de la República de Chile de 1980, 1980: 83-84).

reestablecimiento de la democracia. En cambio, la oposición propuso varias veces cambios radicales en estas instituciones.

El impulsor del cambio fue el régimen militar; pero la oposición es la que organizó en torno a cambiar dichos enclaves. Es decir, se puede notar que el régimen tuvo firmeza frente a la opción de cambio, puesto que sólo accede a mejorar la Constitución para mostrar que “él” es el que establece las pautas de la transición. En el caso de la oposición, la situación es compleja. Por un lado, hay sectores de la oposición que pretenden rechazar por completo la Constitución de 1980 (Partido Comunista, MIR, FPMR u organizaciones como “Intransigencia Democrática” y el “Comité de lucha contra el fraude”). Por otro, la Concertación decidió negociar y proponer reformas que mostraban su posición frente a la Constitución; pero por efecto de la misma negociación morirían. También hay una participación de la derecha en las propuestas de la oposición, en específico de Renovación Nacional. Sin embargo, se estuvo “ante una derecha que, aprovechando una coyuntura en la cual la Concertación necesitaba negociar, estuvo dispuesta a realizar una mediación activa. Pero lo hizo, como los hechos posteriores se han encargado de demostrarlo, para impedir que los resguardos y protecciones excesivas deslegitimaran al Estado” (Moulian, 1998:355). De este modo, la negociación es muy pactada y protege a la elite, tanto de oposición (ya que le asegura ciertos resguardos útiles para la democracia) y a la afín al régimen militar (le asegura muchas esferas de poder en democracia).

De este modo, la utilidad es para ambos, pero con distintos matices. La Concertación tuvo la dificultad de no tener otro mecanismo de reforma, el régimen militar logró

establecer las pautas institucionales de la nueva democracia y parte de la derecha de ese tiempo era necesaria para la negociación y estuvo muy cercana con el proyecto de reforma de la dictadura (al menos, en términos de artículos y propuestas).

## **VII**

### ***Gobiernos de la Concertación, reformas constitucionales y las reformas del 2005 bajo la ley n° 20.050***

#### *Gobierno de Patricio Aylwin*

En el año 1989 se realizaron las primeras elecciones Presidenciales y de congresistas después de diecisiete años. Ganó la Presidencia de la República el candidato de la Concertación, Patricio Aylwin con un 55,17% de los votos frente al candidato de la derecha Hernán Büchi (quien obtuvo un 29,40%) y Francisco Errázuriz (que obtuvo el 15,43%). En el Congreso, la Concertación logró el 61,26% de los votos en la elección de senadores y 51,49% en la elección de diputados. En cambio, Democracia y Progreso (coalición entre la UDI y RN) obtuvo el 39,08% de votos en la elección de senadores y 34,18% en la elección de diputados<sup>5</sup>. La Concertación no logró tener más de dos tercios en ambas cámara, además debía considerar el tema de los senadores designados. Así, “los esfuerzos por modificar la legislación heredada estarían restringidos por un doble realismo: la necesidad de negociar y la imposibilidad de llevar a cabo los proyectos en la oposición y las Fuerzas Armadas no den señales de ceder” (Cavallo, 1998:15).

A pesar de eso, se “veía cómo se iba un abuelo malhumorado y castigador y se instalaba en su lugar un abuelo bueno que, según rumores, incluso había hecho un cursillo para perfeccionar su sonrisa” (Otano, 2006:130). El nuevo presidente, además de reestablecer la democracia, debió enfrentarse a un tema absolutamente delicado: instaurar la nueva

---

<sup>5</sup> Datos sacados de el Sistema de Despliegue de Cómputos del Ministerio del Interior. Ver: <http://www.elecciones.gov.cl/> (Sitio online visitado el día 14 de agosto del 2008).



relación entre Fuerzas Armadas y el Estado. Estaban pendientes la violación a los derechos humanos, la ambigüedad del Comandante en Jefe del Ejército (ya que Pinochet siguió siendo un actor político), un Consejo de Seguridad Nacional con mucha poder y muchos militares, y con Leyes Orgánicas Constitucionales creadas a última hora que perjudicaron fuertemente a la nueva democracia (tal como la Ley Orgánica Constitucional del sistema electoral, de las Fuerzas Armadas y de educación). Además de eso el 11 de marzo de 1990, primeros días de gobierno, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) disparó a quemarropa al General Gustavo Leigh y Enrique Ruiz de la Fuerza Aérea.

Ése, a modo muy general, fue el escenario inicial del nuevo Presidente y su gabinete. Luego, y nuevamente *grosso modo*, el Presidente Aylwin comenzó a planificar la reconciliación nacional sumado a todos los “problemas coyunturales” mencionados anteriormente. Así, los encargados de superar estos obstáculos para permitir el primer objetivo fueron Boeninger y Correa (Ministro Secretario General de la Presidencia y Ministro Secretario General de Gobierno, respectivamente). Por otro lado,

“el Ministro Francisco Cumplido está decidido a que sus dos primeras tareas sean las que inauguren el nuevo gobierno. Las ha definido con el Presidente, partiendo de un principio abrumador: por la cartera de Justicia pasará uno de los ejes de la transición... Se trata de una tarea enorme, pero el Presidente y su ministro le han puesto límite: sacar a los presos políticos, para terminar con la percepción de arbitrariedad; y castigar los delitos más graves contra los derechos humanos, para poner fin a la sensación de impunidad” (Cavallo, 1998:38).

Dichas leyes, conocidas como “leyes Cumplido”, querían eliminar la pena de muerte, modificar la ley antiterrorista, modificar el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y Justicia Militar, también reformar las leyes de seguridad del Estado y el control de armas. El 21 de marzo del '90 ingresó el proyecto sobre la pena de muerte a la Cámara

de Diputados, paralelamente se comenzó a negociar en torno a las otras leyes. La ley antiterrorista era la que preocupaba a los militares, puesto que se extendió el rumor de que el gobierno “quería vaciar las cárceles de terroristas para llenarlas de militares”; pero también “había que calcular muy bien la apertura del juego por la que se decidiese el gobierno en este resbaladizo asunto... La frase de Pinochet “si me tocan a uno de mis hombres, se acabó el estado de derecho” pesaba sobre los cerebros pensantes de la transición” (Otano, 2006:188).

En ese marco, se llegó a un acuerdo con la derecha respecto a la ley antiterrorista: se rebajan las penas a los presos políticos, pero habrá sobreseimiento en los casos de violaciones a derechos humanos; excepto los casos que existan muertes o lesiones graves. Se aprueba ésto en el Congreso, lo que implicó que:

“mientras las violaciones a los derechos humanos permanecerán impunes, unos 130 presos políticos seguirán encarcelados, dada la excepción que se aplicará a los delitos con causa de muerte. La razón es técnica: en el derecho penal chileno, los delitos cometidos por particulares tienen sanciones más altas que los ejecutados por funcionarios públicos. El acuerdo marco ofrece rebajar todas las penas en dos grados. Para los presos por subversión, esto significará pasar de presidio perpetuo a prisión por algunos años. Pero para los agentes del Estado, que tienen penas por lo general inferiores a cinco años, significará la libertad automática o, en el caso más drástico, 61 días de condena” (Cavallo, 1998:43).

Sumado a eso, comenzaron a aparecer diversos cuerpos en distintos puntos del país. El ejemplo más emblemático fue la exhumación del Patio 29 del Cementerio General, lo que reabrió “heridas en el colectivo cada vez más postergado de los familiares de los detenidos-desaparecidos. De nuevo apareció la evidencia de la crueldad, de nuevo la

pregunta del dónde están” (Otano, 2006: 233-234). Al final, se aprueban dos de las tres leyes; quedó en el camino la abolición a la pena de muerte<sup>6</sup>.

Muy ligado con este asunto está la formación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, conocida como la Comisión Rettig. La cual tuvo que

“establecer un cuadro lo más completo posible sobre las más graves violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte y desapariciones cometidas por agentes del Estado o por particulares con fines políticos; reunir antecedentes que permitieran individualizar sus víctimas y establecer su suerte o su paradero; recomendar las medidas de reparación y reivindicación que se creyeran de justicia y aquéllas que debieran adoptarse para impedir o prevenir la comisión de nuevas violaciones” (Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1996:15).

La mayoría de la ciudadanía creyó pertinente esta comisión, tal como se muestra en la Tabla N° 4. Aunque, lamentablemente, no se respetó en totalidad las exigencias de las Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos; ni en el nombre de la comisión (la AFDD propuso el nombre de “Verdad y Justicia”) ni en los integrantes de dicha instancia, ya que fue necesario nombrar gente de la Concertación y de la derecha para que el proyecto de la comisión fuese aprobado en el Congreso.

Además de eso, y siguiendo con la Tabla N° 4, Aylwin gobernó con una aprobación entre el 50% y el 60%. También gobernó con una fuerte percepción de progreso y con una preocupación en la delincuencia. En 1992, en vísperas de las primeras elecciones municipales, la gente expresó un gran apoyo a la Concertación; lo que se reflejó en el 53,3% de votos obtenidos. En el año anterior a la elección presidencial, se vio nuevamente un fuerte apoyo de la Concertación.

---

<sup>6</sup> En el 2001 se abolió la pena de muerte (Ley N° 19.734).

Tabla N° 4: Panorama general del gobierno de Patricio Aylwin

	Mar-91	Abr-92	Jul-93		
<i>Aprobación Presidencial</i>	64,1%	55,5%	54%		
<i>Desaprobación Presidencial</i>	14,5%	16,8%	15,2%		
<i>Problema social prioritario</i>	Delincuencia, asaltos y robos (64%)	Delincuencia, asaltos y robos (62,7%)	Delincuencia, asaltos y robos (56,4%)		
1°	Educación (26,9%)	Educación (26,6%)	Salud (49,2%)		
2°	Salud (38,8%)	Salud (44,1%)	Pobreza (39%)		
3°					
<i>Calificación de la situación económica</i>	Ni buena ni mala (62%)	Ni buena ni mala (61,2%)	Ni buena ni mala (59,8%)		
	El '91 es mejor que el año pasado (50%)	El '92 es igual al año pasado (50%)	El '93 es igual al año pasado (46,3%)		
<i>Visión frente al país</i>	Progresando (59,3%)	Progresando (59,1%)	Progresando (62,7%)		
<i>Nota al gobierno de Aylwin</i>	4,9	4,8	--		
<i>Informe Retting</i>	Será beneficioso (63,4%)	Intención de voto para municipales	UDI (37,6%)	Intención de votos para presidenciales	Oposición (16,7%)
	Será perjudicial (20,1%)		DC (61%)		Concertación (64,1%)
<i>Relación Aylwin y Fuerzas Armadas</i>	Mala (11,3%)	Intención de voto para municipales	UCC (51,7%)	Intención de votos para presidenciales	PC y otros (3,8%)
	Una relación ni buena ni mala (49,8%)		PC (69,4%)		
	Buena relación (32,2%)				

Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de opinión del Centro de Estudios Públicos.

Ahora, con respecto las reformas constitucionales cabe decir que se lograron tres grandes cambios:

- 1) Indultos presidenciales, los que se han usado para liberar a personas acusadas por delitos terroristas (Ley N° 19.055, del 1 de abril de 1991)
- 2) Establecimiento de Consejos Regionales y elección popular de alcaldes y concejales (Ley N° 19.097, del 12 de noviembre de 1991)
- 3) Disminución del período presidencial, de ocho a seis años (Ley N° 19.295, del 4 de marzo de 1994).

La primera ley fue un salvo conducto para el gobierno porque la promesa de sacar presos políticos fue fundamental para Aylwin pero, como se mencionó anteriormente, las negociaciones con la oposición no permitió llevar a cabo esa “ley Cumplido” en su totalidad. La segunda ley fue un gran triunfo para el gobierno, ya que fue un tema que quedó fuera de las 54 reformas de 1989; de la designación de los alcaldes se pasó a las elecciones para elegir a los alcaldes y concejales. Finalmente, la última reforma generó reacciones bastantes ambiguas. Por un lado, fue una ley que se publicó en la primera semana de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, cosa que, a primera vista, extraña que la misma coalición quisiera disminuir su período en el máximo cargo de poder político. Por otro lado, se cortó la simultaneidad de las elecciones presidenciales con la de congresistas, lo que cultiva –en teoría– los votos nulos y blancos.

En junio de 1992 se enviaron, al menos, dos proyectos destinados a eliminar enclaves autoritarios. Uno de ellos (boletín n° 702-07) propuso, entre otras cosas, las siguientes reformas:

- Reformar el artículo 81, en donde se estipula la composición del Tribunal Constitucional. Se propuso que dicho tribunal estuviese compuesto por tres ministros designados por la Corte Suprema, dos por el Presidente de la República y dos por el Congreso.
- Con respecto a las Fuerzas Armadas y de Orden, se sugirió suprimir del artículo 93 la frase del “y gozarán de inmovilidad en su cargo”.

- Sobre el COSENA, se propuso agregar al Presidente de la Cámara de Diputados como miembro. Además, se quiso subir el requisito para la autoconvocación de dicho consejo (de dos miembros a tres).

La reforma al sistema electoral binominal estuvo contenida en otros proyectos, para poder tener un debate aparte sobre éste. El proyecto pretendía lo siguiente:

“para la elección de la Cámara de Diputados, el proyecto propone aumentar los escaños a 164 y disminuir a 45 los distritos electorales. En cada uno de estos distritos se elegirían 3, 4 o 5 diputados, dependiendo de la cantidad de habitantes en cada distrito. La Cámara continuaría renovándose cada 4 años. Respecto de la elección del Senado, el proyecto sugiere eliminar los senadores "institucionales" o "designados" y fijar el número de senadores en 54, los que serían elegidos en 13 circunscripciones, correspondientes a las 13 regiones del país. En cada una de ellas se elegirían entre 3 y 8 senadores, dependiendo del tamaño de la población. El Senado continuaría con su renovación parcial cada 4 años. Las regiones se dividirían, al igual que ahora, en dos grupos que se turnarían para realizar estas elecciones: las regiones impares, por un lado, y las regiones pares y la metropolitana, por otro. Tanto para las elecciones de diputados como de senadores el proyecto mantiene el método D'Hondt (al que llama cifra repartidora), que se ha usado tradicionalmente en Chile” (Fuentes, 1993:279).

Lo que más molestó al gobierno, y en específico al Presidente Aylwin, fue el nulo apoyo de Renovación Nacional a estas iniciativas. Pinochet negoció directamente con la figura que encabeza la campaña municipal de 1992: Sebastián Piñera. Al final, RN también rechaza las reformas en conjunto con la UDI. De esta manera, se puede observar que en gobierno de Aylwin y la Concertación estuvo enfocada a cambiar estos enclaves autoritarios, ya que está segura que el próximo gobierno sería de su coalición. Por lo tanto eran absolutamente necesarias las reformas, su nivel de funcionalidad es cero y la negociación estuvo basada en informar, tanto a la oposición como a los militares, sobre el plan de las reformas y comenzar a persuadir a dichos actores. La dupla Boeninger-Correa estuvo a cargo de la negociación política, mientras Rojas estuvo a cargo de informar a los militares sobre esto. Entre Rojas y Pinochet hubo fuertes roces, porque el Comandante en Jefe del Ejército hizo todo lo posible para que ningún militar apoyara la idea de las

reformas; sobretodo en un ambiente de distintos escándalos e investigaciones, tales como Caso Letelier, el Caso de La Cutufa y la Comisión Rettig. Mientras tanto, la derecha tuvo claro que no apoyaría la reforma de los enclaves autoritarios que sobrevivieron a la negociación y al plebiscito de 1989. No obstante, la postura de los partidos miembros de esta coalición es complejo: por un lado, se sabía de antemano que la UDI no apoyaría dichas iniciativas. Pero RN tuvo una postura ambigua. Es decir, en 1989 apoyó las reformas; pero en democracia negoció con Pinochet y con el CAS (Comité Asesor del Comandante en Jefe del Ejército). Lo que produjo una incongruencia entre sus declaraciones y su acción en el Congreso. Por lo tanto, todos los arreglos del proyecto original fracasaron, la negociación política no estuvo basada en el consenso en torno a las enmiendas ni en la protección de la elite; más bien estuvo basada en lograr los mayores consensos políticos (para mantener la calma entre los partidos) y que los militares no volvieran a tomar el poder político.

#### *Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle*

El segundo gobierno de la Concertación estuvo marcado, electoralmente, por los siguientes resultados: Eduardo Frei Ruiz-Tagle obtuvo el 57,98% de los votos; mientras que el resto se distribuyó entre Manfred Max Neef (5,55%), Eugenio Pizarro (4,70%), Cristián Reáte (1,17%), Arturo Alessandri Besa (24,41%) y José Piñera (6,18%). El escenario de Frei en la Cámara de Diputados estuvo marcado por una mayoría de los diputados de la Concertación (70 diputados), pero la Unión por el Progreso obtuvo los 50 diputados restantes; lo que fue insuficiente para modificar alguna Ley Orgánica Constitucional (LOC). En el Senado, la Concertación logró obtener el 55,48%; mientras la Unión por el Progreso el 37,32%. Lo que, nuevamente, no permitió que la Concertación lograra el quórum para reformar las LOC.

Este gobierno estuvo marcado por hechos de diversa índole, desde económicos hasta judiciales. Lo primero que me gustaría destacar es la crisis asiática, la cual fue una “caída del 0,8% del PIB, para luego crecer al 4,2% en el 2000. El Estado actuó rápidamente, incrementando el gasto público y acelerando las negociaciones comerciales para la expansión del mercado interno, amortiguando la crisis” (Castell, 2005:79). A pesar de lo anterior, el choque de esta crisis en la sociedad chilena fue muy fuerte, se cayó fuertemente la confianza en la economía y se generó una fuerte desconfianza frente al discurso de que “Chile era el jaguar de Latinoamérica”. Resurge el tema de la transición incompleta y se cuestionan, nuevamente, la existencia de diversos enclaves autoritarios.

Dicho fenómeno fue explicado los siguientes acontecimientos:

- 1) *De corte académico* ( Lanzamiento del libro *Chile actual: anatomía de un mito*, de Tomás Moulian)
- 2) *De corte coyuntural / electoral* (“Las elecciones de 1997 verían un extraordinario incremento de los votos nulos y blancos, cuyo volumen adquiere tanto mayor significado político cuanto más alto es el número de ciudadanos no inscritos en los registros electorales y electores que no acudieron a las urnas, *en el marco de una legislación que hace del voto un deber (la obligatoriedad del sufragio) y no un “derecho”*” (Joignant y Menéndez-Carrión,1999:24 en Joignant y Menéndez-Carrión eds.,1999)
- 3) *De corte coyuntural / político* (Asume como Senador vitalicio el ex- General Augusto Pinochet, que refleja el fracaso de la transición.)
- 4) *Informe del PNUD (Desarrollo Humano en Chile. 1998. Las paradojas de la modernización* (Ver Joignant y Menéndez-Carrión, 1999 en Joignant y Menéndez-Carrión eds., 1999).

Así, este gobierno estuvo enfocado en la modernización de Estado, en reformar diversos sistemas sociales (tal como Justicia y Educación), en reducir la pobreza (cosa que se logró) y concretar diversos Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Complementación Económica. Frei Ruiz-Tagle se enfrentó los primeros cuestionamientos dentro de la Concertación acerca de su rol en los cambios sociales y la gran desigualdad económica.



También le tocó diversos episodios muy complejos con las Fuerzas Armadas y, en especial, con Augusto Pinochet. Uno de éstos fue el juicio a Manuel Contreras por el Caso Orlando Letelier, en donde por primera vez se encarceló al jefe de la DINA bajo los argumentos del abogado Juan Bustos. Otro hecho importante fue la detención de Augusto Pinochet en Londres, generando un nuevo escenario “donde dos de las principales bases de apoyo que habían acompañado a los militares durante la transición comenzaron a evaporarse: el poder judicial y la derecha” (Aguero, 2006:58 en Funk ed., 2006). Además de la Mesa de Diálogo, que reabrió el tema de los detenidos desaparecidos en el Ejército.

En general, el gobierno de Frei tuvo alta aprobación, entre el 35 y 46%, tal como lo muestra la Tabla N° 5. Se consideró, al menos bajo la muestra de estas encuestas, que la pobreza era uno de los principales problemas de la sociedad chilena. A pesar de que acuerdos como el MERCOSUR son de gran importancia para el país, la ciudadanía no tenía conocimiento pleno de lo que implica que Chile fuese parte de dicha instancia regional. Tampoco hubo un interés sobre política, ni en su seguimiento y ni en conversar sobre temas políticos. Frente a las elecciones, se vuelve a observar que hay apoyo a la Concertación, pero en menor medida que en el período anterior.

Tabla N°5: Panorama general del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

	Nov-95	Jun-Jul 96	Jun-Jul 97	Jun-98			
Aprobación Presidencial	46%	43,6%	37,70%	37%			
Desaprobación Presidencial	27%	33,1%	35,60%	36%			
Problema social prioritario 1°	Pobreza (48%)	Pobreza (50%)	Pobreza (49,8%)	Salud (44%)			
2°	Salud (38%)	Salud (42,2%)	Delincuencia, asaltos y robos (34,9%)	Delincuencia, asaltos y robos (43% %)			
3°	Delincuencia, asaltos y robos (35%)	Delincuencia, asaltos y robos (30,4%)	Salud (33,5%)	Pobreza (42%)			
Calificación de la situación económica	Ni buena ni mala (51%)	Ni buena ni mala (48%)	Ni buena ni mala (49,3%)	Ni buena ni mala (49%)			
	El '95 será peor que el año pasado	El '96 será igual que el año pasado (44,1%)	La situación económica personal estará mejor el '98 (38,5%)	El '99 será igual económicamente (46%)			
Visión frente al país	Estancado (41%)	Progresando (44,7%)	Estancado (42,2%)	Estancado (43%)			
Nota al gobierno de Frei Ruiz-Tagle	4,85	4,72	--	--			
Nota al gobierno de Aylwin	4,96	Acuerdo entre Chile y MERCOSUR	Será beneficioso (48,6%)	Mira programas políticos en la televisión	Nunca (51,4%)	Preferencia presidencial	Ricardo Lagos (34%)
Nota al gobierno de Pinochet	4,18	Nivel de conocimiento acerca del MERCOSUR	Poco (48,4%)	Lee noticias sobre política	Nunca (59,4%)		Joaquín Lavín (11%)
Nota al gobierno de Allende	3,94		Nada (27,2%)	Conversa en familia sobre política	Nunca (66,5%)		No sabe (26%)

Fuente: Elaboración propia a las Encuestas de opinión del Centro de Estudios Públicos.

En ese contexto, este gobierno tuvo los siguientes resultados frente a las reformas constitucionales:

- 1) Reforma al sistema de justicia chileno, creando el Ministerio Público e instaurando la reforma procesal penal (Ley N° 19.519, del 16 de septiembre de 1997)
- 2) Introdujo el sistema electoral mayoritario con segunda vuelta (o *ballotage*) el las elecciones presidenciales (Ley N° 19.643, del 4 y 5 de noviembre de 1999).

Pero quiero hacer referencia a los proyectos de reforma constitucional que no llegaron a ser ley, ya que, al igual que en el gobierno de Aylwin, están referidos a los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980. En la Tabla N°6 se muestran los diversos proyectos que presentó Frei Ruiz-Tagle, mostrando en detalle las propuestas hechas con respecto a los cinco enclaves autoritarios estudiados en este trabajo.

Se puede observar que las propuestas de la Concertación, en específico del Presidente de la República puesto que todos estos proyectos son mensaje, han variado en el tiempo. Lo que indica que la Concertación sí desea las reformas, pero comienza a cambiar constantemente el modo. Se hace difícil rastrear el mecanismo que quiere esta coalición política, se ha contagiado la tesis de “en la medida de lo posible” a este gobierno. Lo que “al irse despejando la bruma de la transición, se dan cuenta [los políticos] de que viven en una casa que no les gusta” (Lahera y Toloza, 1998: 710 en Lahera y Toloza ed., 1998). A pesar de eso, se pueden encontrar casos donde es la misma Concertación, siguiendo la metáfora de Lahera y Toloza, debe negar la entrada de los carpinteros y “maestros” que puedan reconstruir la casa. Así, el proyecto de ley dedicado a eliminar a los senadores designados pero no los vitalicios (boletín n° 2000-07) tuvo la siguiente votación en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado:

- *A Favor*

Alessandri; Letelier; Martin; Mc-Intyre; Prat; Romero; Siebert; Sinclair; Thayer; Urenda; Cantuarias; Cooper; Feliz; Fernández; Horvath; Huerta; Lagos; Larraín; Larre

- *En contra*

Bitar; Calderón; Carrera; Díaz; Díez; Errázuriz; Frei (Arturo); Frei (Carmen); Gazmuri; Hamilton; Hormazábal; Lavandero; Matta; Muñoz; Barra; Núñez; Ominami; Páez; Pérez; Piñera; Ruiz (José); Ruiz-Esquide; Sule; Valdés; Zaldívar (Adolfo).

Este proyecto de ley devela un complejo escenario de negociación y de decisiones políticas de la Concertación. Por un lado, el Presidente de la República afirma su convicción de que dicho enclave no es funcional a la Concertación. Sin embargo, plantea un cuadro bastante complejo a la misma Concertación en el Senado: dice que sí se eliminarán a los senadores designados, pero los ex Presidentes de la República serán senadores de “derecho propio”; en un contexto donde Pinochet puede renunciar a su puesto de Comandante en Jefe del Ejército y sentarse a legislar con ellos en el Senado. La posibilidad causó controversia, ya que Frei estaría asegurando mayor representación en el Senado de la Concertación (cosa que también lo beneficiaría directamente a él); pero beneficiando también al símbolo máximo de la dictadura. Por otro lado, la coalición de derecha puede estar en dos situaciones: la primera es que quiera de verdad a Pinochet como senador, o que apruebe el proyecto sabiendo que será rechazado en el primer trámite. Lo que permite, a su vez, vislumbrar la posibilidad de la Concertación genere otro orden en el Senado.

Así, la negociación política para intentar la reforma fue más compleja que el período de Aylwin. Frei Ruiz-Tagle propuso muchas formas de reforma, varió muchos puntos sin

lograr buen resultado. Ninguna de sus fórmulas logró convencer y aseguraban totalmente a la elite política.

Tabla N°6: Principales proyectos de ley del gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle para reformas los enclaves autoritarios

Proyectos de ley	Boletín N° 1328-07 (18 de agosto de 1994)	Boletín N° 1680-07 (22 de agosto de 1995)	Boletín N° 1726-07 (26 de octubre de 1995)	Boletín N° 2000-07(06 de mayo de 1997)	Boletín N° 2119-06 (04 de noviembre de 1997)
<i>Enclave autoritario</i>					
<i>Composición del Tribunal Constitucional</i>	2 abogados nombrados por la Corte Suprema, 1 por el Presidente de la República, 2 por el Senado y 2 por la Cámara de Diputados	2 abogados elegidos por la Corte Suprema, 1 por el Presidente de la República, 2 por el Senado y 2 por la Cámara de Diputados	Serán 7 miembros designados por el Presidente de la República; pero considerando a la Corte Suprema y con el acuerdo del Senado	--	--
<i>Composición y función del COSENA</i>	No hay referencia directa. Pero se le quita la función de designar miembros del Tribunal Constitucional	Se agrega al Presidente de la Cámara de Diputados y sólo el Presidente de la República podrá convocar a este Consejo. También se reforma indirectamente, ya que se le quita la función de designar miembros del Tribunal Constitucional	No hay cambios en la composición de dicho consejo. Se reforma el modo de convocatoria. También se reforma, indirectamente, su capacidad de designar los miembros del Tribunal Constitucional	--	--
<i>Inmovilidad de los altos mandos de las FF.AA.</i>	--	--	--	--	--
<i>Composición del Senado, más Senadores designados y vitalicios</i>	Se propuso que el Senado hubiesen 47 miembros. Se elimina esta institución	Los ex Presidentes de la República serán senadores por derecho propio. No se da el número de miembros de dicha institución.	No hay referencia al número de miembros del Senado; pero se elimina la existencia de los senadores designados y vitalicios	Los ex Presidentes de la República serán senadores por derecho propio. No se da el número de miembros de dicha institución.	--
<i>Sistema electoral binomial</i>	No hay referencia directa a este enclave.	Se elimina la exigencia de dos escaños de la Constitución. Se establece que según la población la LOC designará.	No se elimina la exigencia de dos escaños en la Constitución. No obstante, se propuso un redistritaje para el Senado	--	Modificación directa a la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700. Hay redistritaje, aumento de la MD y correcciones entre la relación población-escaños

Fuente: Elaboración propia en base a los proyectos de ley citados<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Disponibles en: <http://sil.senado.cl/> (Sitio online visitado entre marzo y agosto del 2008).

### *Gobierno de Ricardo Lagos*

La elección presidencial de 1999 fue, por así decirlo, emocionante. La pelea entre Lagos y Lavín fue bastante estrecha: el primero obtuvo 47,96%, mientras el representante de la Alianza por Chile sacó el 47,51% de los votos. En la segunda vuelta, hubo más distancia entre los candidatos: Lavín obtuvo 48,69%, mientras Lagos obtuvo el 51,31% ganando así la Presidencia de la República. A pesar del triunfo, el debate sobre la supervivencia de la Concertación fue tema de reflexión académica. El debate más próximo fue el de Tironi y Agüero (1999) y Valenzuela (1999). Los primeros autores señalan que, en el año 1999, se puso en riesgo la estabilidad de la Concertación y del sistema de partidos bajo el clivaje “autoritarismo/democracia” a raíz de la dificultad de instaurar un candidato presidencial. Aunque se sortee el primer obstáculo, los autores destacan la desafección de la ciudadanía hacia la política, lo que podría eliminar este clivaje y caer en el personalismo para captar a los ciudadanos. En cambio, Valenzuela reflexiona sobre la sobrevivencia de este sistema con ese clivaje. Y menciona que ésta no es una fisura permanente, ya que aún se continúa con los clivajes de anteriores sistemas de partidos chilenos. De esta forma, el clivaje “autoritarismo/democracia” no es inmutable porque no es una fisura “generativa socio-histórica”. De este modo, cuando Chile se enfrente a la consolidación democrática se puede producir un nuevo orden del sistema de partidos chilenos. Esta reflexión y sano debate intelectual da muchas luces acerca de lo que produjo la alta votación de la derecha, y de los cuestionamientos al sistema de partidos.

También, en el año 2003, se planteó que la Concertación lograba su cohesión como partido por la lógica “del seguro para subcampeones” (Carey y Siavelis, 2003); y si enfrentaba una derrota presidencial perdería dicha cohesión. No habría “premio” para el

compañero de lista que iría a perder para ayudar la candidatura del más fuerte, por lo tanto no habría más Concertación. En cambio, Garrido y Navia (2005) sugieren que la Concertación posee candidatos fuertes porque esta coalición incluye los tres tercios históricos del sistema de partido chileno y por tener más partidos que la coalición de derecha. En ese contexto, el gobierno se desplegaron todos los simbolismos concertacionistas que quedaron pendientes en las administraciones anteriores, tales como la libertad de prensa, la censura, la ley de divorcio, derechos humanos, paridad de género en el gabinete y la reforma a los enclaves autoritarios. También reabrió la entrada de Morandé 80 del Palacio de la Moneda, lugar extremadamente simbólico del 11 de septiembre de 1973. De este modo, se puede destacar que

“Lagos ha sido un político que siempre ha tenido una gran habilidad para identificar y explotar momentos claves, percibir el ánimo nacional y utilizarlo, sintetizar lo, representarlo y dirigir la política nacional en su dirección. Él fue, cabe recordar, la persona que a través de las cámaras de televisión desafió directamente a Augusto Pinochet en la campaña del plebiscito de 1988” (Funk, 2006: 45 en Funk ed., 2006).

En general, y siguiendo los datos de la Tabla N° 7, Lagos tuvo alta aprobación presidencial, realizó una reforma a la salud con bastante expectativa de la gente pero con poco conocimiento de ésta. Sorteó de forma aceptable todos los problemas de corrupción, tal como las “coimas” y el caso MOP-Gate. La mayor preocupación social fue el empleo y, nuevamente en general, la situación económica tuvo una percepción de normalidad sin grandes sobresaltos. Con respecto a las diversas propuestas de cambio, la ciudadanía apoyó la inscripción automática y el voto voluntario; también hubo un gran apoyo al proyecto de reformas constitucionales desarrollado en este gobierno.



Tabla N° 7: Panorama general del gobierno de Ricardo Lagos

	May-00		Jun-01		Jul-02		
Aprobación Presidencial	43%		40,60%		42,50%		
Desaprobación Presidencial	27%		35,40%		29,40%		
Problema social prioritario 1°	Empleo (48%)		Empleo (58,9%)		Empleo (51,3%)		
2°	Pobreza (43%)		Pobreza (42,6%)		Salud (45,1%)		
3°	Salud (41%)		Salud (42,1%)		Pobreza (48,8%)		
Calificación de la situación económica	Ni buena ni mala (46%)		Mala (42,5%)		Mala (40,4%)		
	El 2001 será igual (44%)		El 2002 será igual (46,9%)		El 2003 seguirá igual (51,9%)		
Visión frente al país	Estancado (45%)		Estancado (53,8%)		Estancado (52,2%)		
Nota al gobierno de Ricardo Lagos	--		4,64		--		
Campaña política más creíble	Lagos (50%)	Lavín (28%)	Actuar de Lagos frente a las presiones	Con firmeza (36,4%)	Cuánto sabe del plan AUGE	Nada (48,7%)	
Camapaña política engañosa	Lagos (17%)	Lavín (42%)		Con debilidad (51,8%)		Permitirá el AUGE acceder a una mejor salud	Sí (45,9%)
Campaña política que llegó más a la gente	Lagos (44%)	Lavín (33%)					No (21,1%)
	Jun-Jul 03		Jun-Jul 04		Jun-Jul 05		
Aprobación Presidencial	46%		57%		61%		
Desaprobación Presidencial	26,20%		22%		18%		
Problema social prioritario 1°	Empleo (48%)		Empleo (48%)		Delincuencia, robos y asaltos (47%)		
2°	Pobreza (41,4%)		Delincuencia, robos, asaltos (46%)		Empleo (44%)		
3°	Delincuencia, asaltos, robos (40,5%)		Salud (42%)		Salud (42%)		
Calificación de la situación económica	Ni buena ni mala (43,4%)		--		Ni buena ni mala (46%)		
	El 2004 será igual (48,8%)		El 2005 será igual (52%)		El 2006 será igual (57%)		
Visión frente al país	Estancado (43,4%)		Progresando (50%)		--		
Notas frente a las coimas y sobresueldos	Actuar de Lagos	4,46	50% prefiere la inscripción automática		¿Qué candidato le parece más confiable?	Bachelet (49%)	
	Actuar de Ministros	4,11	72% prefiere el voto voluntario				
	Actuar de la Concertación	3,94	68% está de acuerdo con la reforma a los enclaves autoritarios				
	Actuar de la Alianza por Chile	3,94	19% no está de acuerdo con esas reformas				
						Piñera (16%)	

Fuente: Elaboración propia a las Encuestas de opinión del Centro de Estudios Públicos.

También se creó, bajo decreto supremo, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. La cual elaboró un informe sobre las personas que fueron torturadas o privadas de libertad entre el 11 de septiembre del '73 y el 10 de marzo del '90. Así, esta comisión debió estudiar tres puntos claves:

- “a) La privación de libertad o la tortura, o ambas si fuera el caso, deben haberse perpetrado por razones políticas;
- b) El hecho debe haber sido cometido por agentes del Estado o por personas a su servicio, entendiéndose por tales a aquellos particulares que, sin tener calidad de agentes del Estado, actuaban con conocimiento, tolerancia, aquiescencia o en connivencia con éstos, sin que se precise una relación formal o de tipo contractual, y
- c) El hecho debe haberse producido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”(Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2004:22).

Así, para poder concretar el “no hay mañana sin ayer” de Lagos, la comisión estableció diversos mecanismo de reparación: desde becas para retomar estudios hasta indemnizaciones. Junto con esto, se crearon nuevos símbolos para perpetuar a una Concertación que estaba dividida entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes”: el Bicentenario. Chile debía celebrar, en grande, los doscientos años de vida republicana. Todo esto a través de un sin fin de actividades y financiamiento a diversos proyecto que tienen por objetivo “asesorar a la Presidenta de la República en todo cuanto diga relación con el diseño, programación y coordinación de las políticas, planes, programas, proyectos y actividades que permitan al país alcanzar el máximo de sus posibilidades para la conmemoración de los doscientos años de su Independencia”<sup>8</sup>. El programa de gobierno de Lagos también abarcó temas nuevos y llenos de simbolismos, estableciendo como objetivo reformar de manera profunda a Chile. Esto se puede reconocer en los proyectos de reforma que se aprobaron en su período:

---

<sup>8</sup> Comisión Bicentenario. Información disponible en: <http://www.bicentenario.gov.cl/inicio/objetivo.php> (sitio online visitado el día 03 de septiembre del 2008).

- 1) La nueva ley de censura. Antes del 2003, la censura era realizada por el Consejo de Calificación Cinematográfica. Pero también censuraba el Poder Judicial, usando el artículo 19 n° 12 de la Constitución.
- 2) Se reformó la sección B del artículo sexto de la Ley de Seguridad del Estado, la cual legisla sobre el secreto de la fuente de información.
- 3) Se establece la abolición de la pena de muerte (ley N° 19.734, del 2001)
- 4) Y destaca la ley de divorcio, promulgada en el 2004.

Acerca de las reformas a los enclaves autoritarios, se puede decir que

“La presencia de los senadores designados, el papel del Consejo de Seguridad Nacional en el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional y la autonomía de las Fuerzas Armadas también debilitan el orden institucional. Pero resulta inútil discutir sobre esos temas porque la reforma constitucional depende que la derecha esté de acuerdo. Y como las distorsiones que genera el sistema electoral favorecen actualmente a la derecha, ésta no concurre a reformar la Constitución” (Navia, 2004: 270).

A pesar de eso, se presentaron dos mociones en el año 2000: boletín n° 2526-07 (creado por los senadores Chadwick, Díez, Larraín y Romero) y el boletín n° 2534-07 (creado por los senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo). El primer trámite constitucional comenzó el 6 de noviembre del 2001. Se discutió las dos propuestas para cada artículo constitucional, la comisión correspondiente (en este caso, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado -Díez (Presidente), Aburto, Chadwick, Hamilton y Silva-) y se creó un artículo para luego mandarla al segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Éste comenzó el 16 de marzo del 2005 y termina el 22 de junio del mismo año. Finalmente, se inició el tercer trámite constitucional el 12 de julio del 2005; el Presidente de la República introdujo diversos veto y esta reforma se publica bajo la ley n° 20.050 el 26 de agosto del 2005. A continuación se analizará las reformas propuestas por dicha ley, y su proceso de negociación política.

## **Reformas de la ley n° 20.050**

### *1. Congreso Nacional*

La ley en cuestión realizó las siguientes modificaciones:

- “Reemplazase el artículo 45, por el siguiente: Artículo 45. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección. Los Senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana” (Ley N° 20.050, 2005:7)<sup>9</sup>.
- Se cambian los requisitos para ser elegido Senador, sacando los años de estadía en la circunscripción.
- Se saca la frase “senadores designados” de varios incisos del artículo 47.
- Se agregan algunas atribuciones al Congreso, tales como poder citar a un Ministro de Estado poder preguntar asuntos sobre su gestión o poder formar comisiones especiales.
- Por último, se cambia el mecanismo de reemplazo de los congresistas. Si se da una vacante que pertenecía a un congresista de un partido específico, éste designará quién ocupará dicho puesto.

La reforma del artículo 45 representó un gran logro, ya que eliminó a los senadores designados y vitalicios. Ésto era una de las aspiraciones principales de la Concertación y uno de los enclaves autoritarios más criticados en Chile. No obstante, hay un asunto de suma importancia con respecto a este artículo y la siguiente disposición transitoria:

“Cuadragésima segunda. El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 45 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes. *Las modificaciones a la referida Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.* Los senadores en actual ejercicio incorporados o designados en conformidad a las letras a), b), c), d), e) y f) del artículo 45 que se derogan, continuarán desempeñando sus funciones hasta el 10 de marzo de 2006<sup>10</sup>,” (Ley N° 20.050, 2005:17-18).

<sup>9</sup> En la Constitución actual, este artículo es el número 49.

<sup>10</sup> El énfasis es mío.

Aquí se vuelve a reiterar el fin de los senadores designados y vitalicios; sin embargo hay ciertos problemas con el tipo de modificación, puesto que no hubo modificación a otro artículo de la Constitución. Lo que bloquea la reforma, ya que se produce contradicción entre esta disposición y el artículo 66, que dice lo siguiente:

“Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. *Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.* Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes”<sup>11</sup>.

Como la reforma al binominal implica legislar sobre temas Constitucionales, la disminución del quórum queda nula en la práctica. Lo que llama la atención es que la creación de la disposición viene de la Concertación, en específico nació del Ministro del Interior de la época: José Miguel Insulza. Así, él defendió la disminución del quórum reiterando que el asunto del quórum no se

“considera una dificultad, toda vez que cuatro séptimos no se alcanzará en tanto no exista acuerdo. Más aún, si la Oposición se dividiera en esta materia, sería tan difícil reunir 3/5 como 4/7” (Declaraciones de José Miguel Insulza en Diario de Sesiones del Senado 16 de noviembre del 2001:395).

Por lo tanto, “la solución propuesta por el Ministro Insulza no sólo produjo gobernabilidad política, también hipotecó el proyecto democrático chileno” (Pérez Lisicic, 2005:502 en Zúñiga ed., 2005).

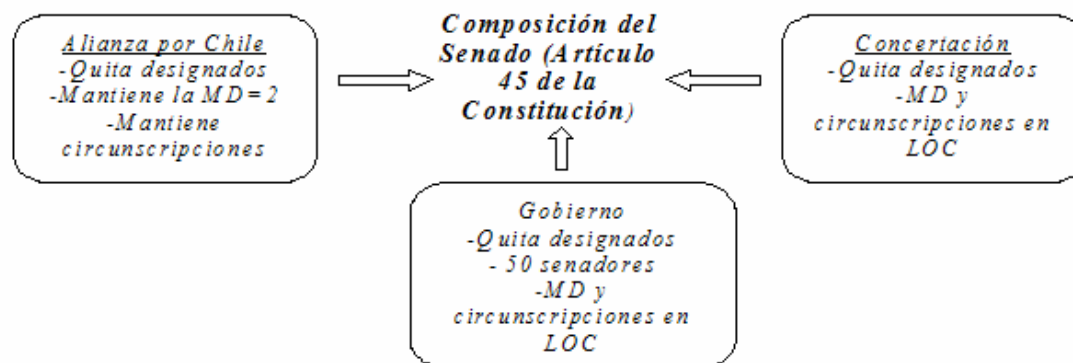
---

<sup>11</sup> Artículo 66 de la Constitución Política de Chile, disponible en: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEstado.aspx?idArticulo=22486> (Sitio online visitado el día 16 de agosto del 2008 – y, nuevamente, el énfasis es mío–).

Otra contradicción en el proceso de cambio se encuentra en el modo de reemplazar a los senadores y diputados. Si quedase un cupo en el Congreso, el partido del anterior ocupante decidirá quién tomará dicho puesto. En el contexto de la eliminación de la designación como mecanismo para llegar a ser congresista, esta medida no contribuye del todo. En esos casos no designará el Presidente, mas bien lo hará algún partido político; lo que introduce lo mismo que la Concertación, en particular, ha repudiado por años.

Ahora, con respecto a los artículos de las propuestas originales (mociones de la Concertación y de la Alianza por Chile) y la del gobierno, hay ciertas diferencias con las reformas publicadas en la ley en cuestión. En el Diagrama 1 se puede ver, resumidamente, las propuestas de “artículo 45” de cada uno de los actores políticos mencionados. Todos concuerdan con la eliminación de los senadores designados, cosa nueva en el juego político de las reformas a los enclaves autoritarios. Aunque se mantiene la vieja diferencia frente a la magnitud de distrito (MD en el diagrama), que es lo que determina la existencia del sistema electoral binominal en Chile. Cabe mencionar que, la moción de los senadores de la Concertación pretendió introducir el principio de proporcionalidad, pero fue rechazado en el primer trámite constitucional de esta ley. Así, no hubo posibilidad de cambiar el sistema electoral binominal, pero sí se eliminó a los senadores designados y vitalicios.

Diagrama N° 1: Propuestas de reforma al Senado de la Concertación, Gobierno y Alianza por Chile



Fuente: Elaboración propia en base a los diarios de sesiones de la Ley N° 20.050

Con respecto a las votaciones, la Tabla N° 8 muestra los acuerdos en las distintas cámaras. Se puede ver que los senadores de la Concertación votaron a favor de aumentar los miembros del Senado, pero no se logró concretar ya que el resto de los miembros de la Comisión (dos Renovación Nacional y un senador institucional) votaron en contra. De este modo, sólo se logró consenso acerca de los designados y vitalicios.

Tabla N°8: Trámites constitucionales sobre los senadores designados y vitalicios

<b>ELIMINACIÓN DE LOS SENADORES DESIGNADOS Y VITALICIOS</b>		
<b>Votación en el Congreso</b>		
<i>Senado</i>	1er trámite constitucional	Se aprueba la eliminación de los senadores designados, pero se rechaza aumentar a 50 los miembros del Senado (A favor del aumento: Viera-Gallo y Zaldívar, Andrés. En contra: Aburto, Chadwick y Espina)
	3er trámite constitucional	Se aprueba el artículo tal como aparece en la ley y por unanimidad
<i>Cámara de Diputados</i>	2do trámite constitucional	Se aprobó eliminación de los senadores designados y vitalicios sin problema. Se propuso aumentar los miembros del Senado, detener la reelección y renovar el cargo cada 5 años; pero todo eso fue rechazado.

Fuente: Elaboración propia en base a los diarios de sesiones del Congreso Correspondiente.

Lo que permite concluir que, a pesar de que esta ley naciera de una propuesta muy pactada, se bloquea cualquier intento de reforma que afecte directamente a la elite política.

## 2. Tribunal Constitucional

En el 2005 se lograron las siguientes reformas en esta institución:

- "Artículo 81. Habrá un Tribunal Constitucional integrado por diez miembros, designados de la siguiente forma: a) Tres designados por el Presidente de la República. b) Cuatro elegidos por el Congreso Nacional. Dos serán nombrados directamente por el Senado y dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Los nombramientos, o la propuesta en su caso, se efectuarán en votaciones únicas y requerirán para su aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda. c) Tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto" (Ley N° 20.050, 2005:11)<sup>12</sup>.
- Los miembros de este Tribunal durarán nueve años, se renovarán tres miembros. No pueden ser removidos, pero no pueden ser reelegidos.
- Se exigirá que cada miembro tenga 15 años de título de abogado, también funcionarán en salas y sus decisiones se realizarán en base a mayoría simple.
- Se agregan nuevas atribuciones a este Tribunal.
- Se ajusta el artículo 83, de acuerdo a las nuevas atribuciones de dicha institución; pero se mantiene la incapacidad de reclamo frente a los fallos del Tribunal.

A pesar de que se modificó la composición del Tribunal Constitucional, surgieron voces que criticaron el nuevo modo de designación de sus miembros. Ríos Álvarez (2005) señala que el sistema de elección tripartito "conducen a un sistema de *confianzas divididas*, ya que cada juez es sólo confiable para el órgano que lo designa, pero no lo es para los demás que no han participado en su designación" (Ríos Álvarez, 2005:646 en Zúñiga ed., 2005). Como gran consecuencia, se podría pensar que el Tribunal Constitucional se

---

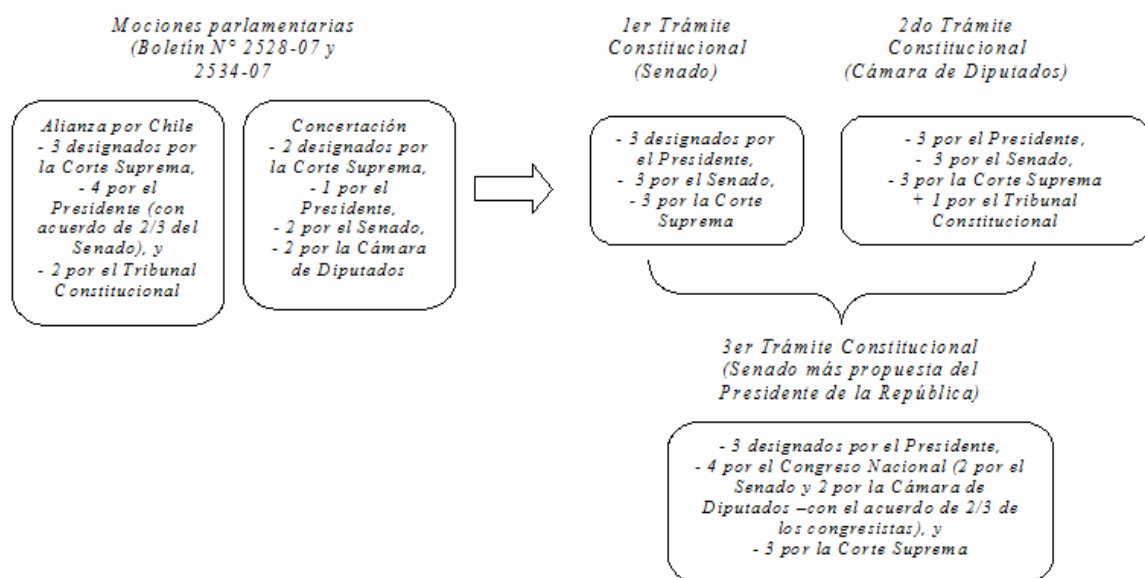
<sup>12</sup> No se citó el artículo completo porque describiré el resto en esta sección.



politizaría; perdiendo la capacidad de fallar realmente acorde a la Constitución. Otro cambio importante es que este Tribunal fue que, desde el 2005 en adelante, sería la única institución encargada del control Constitucional. De este modo, desde el 2005 es una institución puede usar el recurso de inaplicabilidad y la declaración de inconstitucionalidad, tiene un carácter preventivo y correctivo de las leyes frente a la Constitución; también pueden revisar tratados internacionales que estén vinculados con las materias de las Leyes Orgánicas Constitucionales.

Acerca de las propuestas de la Concertación, de la Alianza por Chile y del gobierno se puede decir que fueron complementarias, y que a lo largo del trámite constitucional de esta ley se llegó, paulatinamente, al consenso de tener diez miembros. En el Diagrama 2 se puede observar el proceso al que hago mención. En primera instancia, la Alianza por Chile propuso que dicho Tribunal tuviera nueve miembros; en cambio, la Concertación

*Diagrama N° 2: Propuestas de la Concertación y Alianza por Chile sobre los miembros del Tribunal Constitucional, más su proceso legislativo*



*Fuente:* Elaboración propia en base a los Diarios de Sesiones del Senado y de la Cámara de Diputados de la Ley N° 20.050

propuso que estuviese compuesto de siete miembros. La Alianza no consideró a la Cámara de Diputados, pero le dio al mismo Tribunal Constitucional la posibilidad de elegir dos miembros. La Concertación consideró directamente al Senado y a la Cámara de Diputados, pero le dio menos facultad al Presidente que la Alianza. Finalmente, se llega a diez miembros bajo un mecanismo tripartito: Congreso Nacional, Corte Suprema y Presidente de la República.

Con respecto a las votaciones, en el primer trámite constitucional se aprobó, por unanimidad, la composición del Tribunal. Luego, en el segundo trámite, se agregó a la Cámara de Diputados para nombrar miembros del Tribunal Constitucional. Finalmente, se aprobó por unanimidad la enmienda hecha en el trámite anterior.

### *3. Consejo de Seguridad Nacional COSENA*

Esta ley introdujo las siguientes reformas al COSENA:

- “Reemplázase el artículo 95, por el siguiente: "Artículo 95. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país” (Ley N° 20.050, 2005:16-17).
- Se reformó el artículo 96 en donde, anteriormente, aparecían las funciones del COSENA. Bajo esta ley esta institución se encarga sólo de asesorar al Presidente en temas de seguridad nacional cuando éste lo convoque. No

tiene capacidad de proponer por sí mismo a ninguna institución estatal nada.

Aquí la reforma es radical. Casi se cambió la institución completa, se derogaron varias de las funciones de este consejo, también se agregó al Presidente de la Cámara de Diputados; lo que iguala la cantidad de civiles y militares miembros (cuatro civiles y cuatro militares para ser más específica). Pero, es necesario observar las consecuencias que no se reconoce en los artículos citados. Verdugo Marinkovic (2005) los señala de manera muy clara, así este consejo deja de:

- “a) Designar cuatro senadores (ex Comandantes en Jefe o General Director de Carabineros –artículo 45 primitivo-);
- b) Designar dos ministros del Tribunal Constitucional (artículo 81 primitivo);
- c) Aprobación de los estados de excepción constitucional (artículo 40 primitivo); y
- d) Deja de intervenir en las materias a que se refiere el N° 13 del artículo 63 de la Constitución<sup>13</sup>” (Verdugo Marinkovic, 2005:708).

Con respecto al estado de excepción constitucional, se debe mencionar que se realizó una profunda modificación bajo esta ley. Así, se

“pasó de la garantía autoritaria fundada en la fuerza o en la amenaza de la fuerza que reflejaba el actuar de las instituciones castrenses a una garantía democrática sostenida en la soberanía popular y en el respeto del Estado de Derecho y los derechos fundamentales de las personas” (García Pinto, 2005: 456 en Zúñiga ed., 2005).

Las Fuerzas Armadas y de Orden dejan de ser los garantes de la institucionalidad chilena y se subordinan al poder civil.

---

<sup>13</sup> Artículo 63: Sólo son materia de ley... 13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él” . Constitución Política de Chile, disponible en: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEstado.aspx?idArticulo=22486> (Sitio online visitado el día 16 de agosto del 2008)

Ahora sobre la discusión de estos artículos se puede ver la Tabla N° 9, en donde se puede observar que no hubo mayor conflicto a la hora de proponer a los miembros de este Consejo. Es más, se aceptó sin mayor dificultad la inclusión del presidente de la Cámara de Diputados. Aquí, el consenso se dió sin problemas.

*Tabla N°9: Trámites constitucionales sobre el COSENA*

<b>COMPOSICIÓN DEL COSENA Y SUS FUNCIONES</b>		
<i>Votación en el Congreso</i>		
<i>Senado</i>	1er trámite constitucional	Se propuso, por unanimidad, que el COSENA estuviese formado por el Presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Corte Suprema, los Comandante en Jefe de las FF.AA., el Director General de Carabineros y el Contralor General de la República.
	3er trámite constitucional	Se aceptó la propuesta de la Cámara de diputados, nuevamente, por unanimidad.
<i>Cámara de Diputados</i>	2do trámite constitucional	Se agregó, por unanimidad, al presidente de la Cámara de Diputados.

*Fuente:* Elaboración propia en base a los diarios de sesiones del Congreso Correspondiente.

#### 4. Fuerzas Armadas y de Orden

Esta ley introdujo las siguientes modificaciones:

- “Sustitúyese el artículo 90, por el siguiente: "Artículo 90. Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 93, por el siguiente: "El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período." (Ley N° 20.050, 2005:16).

La reforma al artículo 90 (artículo 101 en la Constitución actual) significó que las Fuerzas Armadas dejarán de ser los “garantes del orden institucional de la República”. Por otro lado, la reforma del artículo 93 eliminó la inmovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; ahora el Presidente de la República puede solicitar el retiro de ellos. A pesar de esto, esta institución ya venía en proceso de cambio, ya que “dos de las principales bases de apoyo que habían acompañado a los militares durante la transición empezaron a evaporarse: el poder judicial y la derecha” (Agüero, 2006: 58 en Funk ed., 2006). El recambio del Poder Judicial, donde comenzaron a trabajar diversos jueces dispuestos a investigar los casos pendientes de la dictadura, sumado al escándalo del Banco Riggs y sus cuentas bajo el nombre de “Daniel López” produjeron ese cambio. Además el Ejército realizó diversos esfuerzos para cambiar su postura frente a los derechos humanos, lo que se ve en su máxima expresión en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (o Comisión Valech).

Frente a estas reformas, que permitieron concretar una verdadera relación entre Fuerzas Armadas y Gobierno bajo la regla democrática, la votación en el Congreso fue unánime y casi no se hicieron cambios a la propuesta original.

Tabla N° 10: Trámites constitucionales sobre las Fuerzas Armadas y de Orden

<b>FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN</b>		
<b>Votación en el Congreso</b>		
<i>Senado</i>	1er trámite constitucional	Por unanimidad se estableció que las FF.AA. y Carabineros son dependientes del Ministerio de Defensa, están encargadas de la seguridad interior. También se establece la capacidad del Presidente de la República de llamar a retiro a los altos mandos de las FF.AA. y Carabineros.
	3er trámite constitucional	Se mantiene el artículo 90, y se reemplaza el “acuerdo del Senado y la Cámara de Diputados” por “votación dividida”.
<i>Cámara de Diputados</i>	2do trámite constitucional	Se mantiene intacto el artículo 90. Al artículo 93 se le agrega esa capacidad del Presidente con respaldo del Senado y de la Cámara de Diputados.

*Fuente:* Elaboración propia en base a los diarios de sesiones del Congreso Correspondiente.

*Utilidad, nivel de funcionalidad y resultados de la negociación política las reformas de la ley n° 20.050*

Luego de observar la formación de la ley N° 20.050, planteo que la funcionalidad de las dos coaliciones políticas ha cambiado. Por un lado, se vio que la Alianza estuvo muy dispuesta a los cambios y, por otro, se ve a la Concertación concretando una de sus más grandes promesas políticas. No obstante se vio, al mismo tiempo, que hubo ciertos problemas y contradicciones en un enclave en particular: el sistema electoral binominal. Algunos congresistas propusieron hacer más proporcional el sistema electoral, pero no se pudo concretar por el rechazo en el mismo Congreso. Pero lo que más llama la atención es que la Concertación se contradijo en muchas de sus propuestas; se vio claramente en los cambio de quórum para reformar la ley orgánica que rige el sistema electoral y en la forma de reemplazar los cupos del Congreso. No se demuestra realmente la disposición a

cambiar el sistema electoral binominal y no se respetó la eliminación total de los congresistas designados.

Ahora, el resto de los enclaves fue reformado y el proceso de negociación fue bastante exitoso. Se logró llegar a consenso en cada uno de los enclaves, y la mayoría de esos acuerdos fueron aprobados por unanimidad en el Congreso. Es llamativo que los dos boletines que dieron origen a esta ley son muy similares a las comisiones que se realizaron en 1989, cada coalición hizo su sugerencia, se discutió y se aprobó sin grandes problemas. Y los proyectos de ley presentados anteriormente por el Presidente de la República, e incluso algunas mociones, siempre fueron rechazadas; a pesar de tocar los mismos temas. De este forma, el modo de negociación sí importa, debe ser pactada y sin modificar a elite política para ser exitosa; independientemente si dicha negociación se realiza en democracia o en dictadura.

## **VIII**

### ***El enclave pendiente: el sistema electoral binominal***

Ya en la campaña política del 2005, se tocó el tema del sistema electoral binominal. Tanto Bachelet como Piñera prometieron cambiar dicho sistema. Después de eso, la Presidenta Bachelet estipuló el siguiente objetivo para los primeros 100 días de su gobierno: “reemplazar el actual sistema binominal por un sistema electoral que garantice competitividad, gobernabilidad y representatividad”<sup>14</sup>. Para lograr esto convocó, el año 2006, a diversos analistas que trabajaron en un sistema electoral para

“presentar al Gobierno, para su consideración y para las negociaciones políticas posteriores, un conjunto limitado de alternativas que pudieran concitar el acuerdo del Gobierno y de los partidos de la Concertación y servir de base para la negociación posterior con los partidos de oposición y , naturalmente, para el debate parlamentario” (Informe del grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral, 2006:1).

A este grupo la prensa nacional los denominó como Comisión Boeninger (a raíz de que el presidente de esta comisión fue Edgardo Boeninger).

A pesar de que dicha iniciativa viene de la Concertación, los miembros del oficialismo decidieron “desechar la propuesta de la comisión Boeninger”<sup>15</sup>, ya que no se privilegió un acuerdo político entre la Concertación y la Alianza. Del mismo modo, “la discusión sobre cambios al sistema se vislumbró complicada, no sólo por la pretensión de la derecha de mantener el actual método, sino también porque entre las conclusiones a las que arribó la Comisión Boeninger está el hecho de que cualquier modificación requiere de cambios en la fisonomía de los distritos, aunque aumente el número de escaños. Esto no despierta

---

<sup>14</sup> Visitar: <http://www.gobierno.cl/100/meta/democracia.htm> (sitio online visitado el día 14 de Octubre del 2006)

<sup>15</sup> Ver diario La Segunda, Martes 08 de Agosto del 2006. Noticia disponible en: <http://www.lasegunda.com/ediciononline/politica/detalle/index.asp?idnoticia=294335> (sitio online visitado el día 14 de Octubre del 2006)



simpatías entre los diputados, tanto de oposición como concertacionistas, que no quieren modificaciones en su mapa de apoyo político.”<sup>16</sup>

Con este “desacuerdo” político a cuestas, dicha comisión convocó a varios académicos de distintos centros y tendencias políticas para construir un nuevo sistema electoral. Los principios que articuló esta comisión fueron la igualdad de votos entre los ciudadanos; representatividad; competitividad; y gobernabilidad. La igualdad de voto pretende que este nuevo sistema electoral respete la idea de “un ciudadano, un voto”, así “la aplicación de este criterio implica evitar la sobre-representación o sub-representación de algunos territorios del país en el parlamento en desmedro de otros” (Documento de la Comisión Boeninger, 2006) Por otro lado, el principio de representatividad desea corregir el problema del 33,3% de los votos que se da en el sistema actual, o sea, que la asignación de escaños sea coherente con la cantidad de votos obtenidos.

Al final, la Comisión Boeninger propuso cuatro sistemas: tres para las elecciones de diputados (uno con base provincial y dos basado en distritos, pero con diferente magnitud de distrito – de 2 a 6 o de 2 a 8 escaños-) y uno para el Senado (con 50 escaños en total usando las 38 circunscripciones y creando otras para el resto de los puestos). El 15 de junio del 2006 ingresó al Congreso el boletín n° 4245-07, en donde está toda la propuesta de la Comisión Boeninger. Dicho proyecto entra al trámite constitucional el 20 de junio del mismo año al Senado, y luego se retira el año 2007.

---

<sup>16</sup> Ver diario La Nación, Viernes 09 de junio del 2006. Noticia disponible en: [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20060608/pags/20060608223811.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060608/pags/20060608223811.html) (sitio online visitado el día 14 de Octubre del 2006)

## ***IX*** ***Conclusiones***

A lo largo de este trabajo se ha observado y analizado el comportamiento de las dos grandes coaliciones políticas frente a cinco enclaves autoritarios, y frente a la posibilidad de cambio de dichas instituciones. Como primeras conclusiones puedo establecer que:

- 1. Los enclaves autoritarios son eliminados cuando dejan de ser funcionales a ambas coaliciones.*
- 2. La Concertación ha sido un jugador de veto con preferencias claras sobre qué enclaves autoritarios desea eliminar pero preferencias difusas sobre cómo reemplazar ciertos enclaves autoritarios.*
- 3. La Alianza ha sido un jugador de veto cuyas preferencias son claras sobre los enclaves autoritarios, pero han evolucionado en el tiempo a favor de menos enclaves.*
- 4. Tanto la Alianza como la Concertación privilegian algunos enclaves autoritarios que bloquean la entrada de nuevos actores a la elite política.*

También se debe considerar el proceso de negociación política, institución que no ha sido estudiada profundamente pero a través de este trabajo doy una primera aproximación; ya que la explicación principal sobre el bloqueo a las reformas constitucionales ha estado en la composición del Congreso creada por el sistema electoral binominal. Los dos procesos de cambio se realizaron en regímenes políticos distintos, y en los intentos de cambio en democracia no se plantearon una negociación política. Más bien estuvieron sólo en debate en el Congreso sin la participación directa, en la elaboración, de las dos coaliciones políticas. Por lo tanto, puedo establecer que los enclaves autoritarios se reformaron gracias a que la negociación sobre el cambio, la cual fue pactada entre las grandes coaliciones y aseguraron proteger a la elite política. De este modo, el cambio demoró porque sólo en el año 2000 se dio este tipo de situación, los proyectos de reforma

anteriores no siguió esta lógica. Ahora, el bloqueo al cambio se produce en una institución que determina fuertemente la composición de la elite. Si se produjera un cambio importante en el sistema electoral binominal, se pondría en peligro la reelección y se permitiría la entrada de rostros nuevos a la política de diversos terrenos electorales (ya que una forma de reformar definitivamente dicho sistema es a través del redistritaje).

X  
**Bibliografía**

- Agüero, Felipe (2006) “Democracia, gobierno y militares desde el cambio de siglo: avances hacia la normalidad democrática” en Funk, Robert (ed.) *El gobierno de Ricardo Lagos: la nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago, Editorial de la Universidad Diego Portales
- Andrade Geywitz , Carlos (2003) “La reforma constitucional del año 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución. Sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia”. *Ius et Praxis n°1, año 9*, pp. 375-401. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122003000100019&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122003000100019&script=sci_arttext) (Sitio online visitado en junio del 2008)
- Andrade Geywitz, Carlos (2002) *La reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Segunda edición, Santiago, Editorial Jurídica.
- Avetikian, Tamara (ed) (1986) “Acuerdo nacional y transición a la democracia”. *Estudios Públicos 21*, pp. 1-93
- Carey, John y Siavelis, Peter (2003) “El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación.” *Estudios Públicos 90*, pp. 5-27
- Carrasco D., Sergio (2005) “La Constitución Política de la República de Chile de 1980 y su reforma” en Zúñiga, Francisco (compilador) *Reforma constitucional*. Santiago, LexisNexis pp. 81-112
- Castells, Manuel (2005) *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago, Fondo de Cultura Económica
- Cavallo, Ascanio (1998) *La historia oculta de la transición*. Santiago, Grijalbo
- Comisión nacional de verdad y reconciliación (1996) *Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*. Santiago, segunda edición, Tomo I, Gobierno de Chile
- Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura. Informe disponible en: <http://www.comisiontortura.cl/> (Sitio online visitado el agosto del 2008)
- Fuentes, José María. 1993. “La alternativa proporcional con barreras de entrada. Un sistema electoral adecuado para Chile.” *Estudios Públicos 51*, pp.
- Funk, Robert (2006) “¿Un destape chileno?: reformas políticas y cambio social durante el gobierno de Ricardo Lagos” en Funk, Robert (ed.) *El gobierno de Ricardo Lagos: la nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago, Editorial de la Universidad Diego Portales
- Garretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. Santiago, Fondo de Cultura Económica
- Garrido, Carolina y P. Navia (2005) “Candidatos fuertes en la Concertación: ¿seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?”. *Estudios Públicos 99*, pp.165-194
- Geddes, Bárbara (1991) “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies” en *American Political Science Review* 88 (2), pp. 371-392.
- Geisse, Francisco y Ramírez, José Antonio (1989) *La reforma constitucional*. Santiago, CESOC
- Godoy, Óscar (1999) “La transición chilena a la democracia: pactada”. *Estudios Públicos 74*, pp. 79-106

- Heiss, Claudia y P. Navia (2006) “Protected Democracy and Military Autonomy Trade Offs in Chile’s Transition to Democracy”. *Documentos de trabajo ICSO*, número 9, año 2
- Jocelyn-Holt, Alfredo (1998) *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago, Editorial Planeta/Ariel
- Joignant, Alfredo y A. Menéndez-Carrión (1999) “De la democracia de los acuerdos a los dilemas de la polis: ¿transición completa o ciudadanía pendiente?” en Joignant, Alfredo y A. Menéndez-Carrión (editores) *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*. Santiago, Planeta-Ariel
- Junta Nacional de Gobierno, 1974. *Declaración de principios del gobierno de Chile*. Santiago: Editorial Gabriela Mistral.
- Knill, Christoph (1999) “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies” en *Journal of Public Policy* 19 (2). pp. 113-139
- Ley N° 18.825. Disponible en: [http://appsvr2.senado.cl/prontus\\_senado/antialone.html?page=http://appsvr2.senado.cl/leyes/publicados.php](http://appsvr2.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://appsvr2.senado.cl/leyes/publicados.php) (Sitio online visitado el agosto del 2008)
- Ley N° 20.050. Disponible en: [http://appsvr2.senado.cl/prontus\\_senado/antialone.html?page=http://appsvr2.senado.cl/leyes/publicados.php](http://appsvr2.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://appsvr2.senado.cl/leyes/publicados.php) (Sitio online visitado el agosto del 2008)
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. “Hacia la Consolidación Democrática”. *La Política* 2, pp. 29-50.
- Moulian, Tomás (1998) *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago, LOM
- Navia, Patricio (2004) *Las grandes alamedas: el Chile post Pinochet*. Santiago, La Tercera-Mondadori
- North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo, P. Schmitter, O. Oszlak (1991) *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Paidós
- O’Donnell, Guillermo. 1996. “Otra Institucionalización”. *La Política* 2, pp. 5-27
- Otano, Rafael (2006) *Nueva crónica de la transición*. Segunda edición, Santiago, LOM Ediciones
- Pérez Lisicic, Rodrigo (2005) “Senado y reforma constitucional: modificaciones al artículo 45 de la Constitución de 1980” en Zúñiga, Francisco (compilador) *Reforma constitucional*. Santiago, LexisNexis pp. 491-505
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona, Gedisa
- Rehren, Alfredo (1993) “La presidencia en el gobierno de la Concertación” en *Revista de estudios sociales* 75, pp.15-38
- República de Chile (1980) *Constitución política de la República de Chile 1980*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile
- Ríos Álvarez, Lautaro (2005) “El nuevo Tribunal Constitucional” en Zúñiga, Francisco (compilador) *Reforma constitucional*. Santiago, LexisNexis pp.627-650

- Siavelis, Peter (1999) “Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición “modelo”” En Drake, Paul e Iván Jaksic (editores). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago, LOM pp. 223- 256.
- Tironi, Eugenio y F. Agüero (1999) “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”. *Estudios Públicos* 74, pp. 151-168
- Toloza, Cristián y E. Lahera (ed.) (1998) *Chile en los noventa*. Santiago, Presidencia de la República-Dolmen
- Tsebelis, George (1995) “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism” en *British Journal of Political Science* 25 (3), pp. 289-32
- Tsebelis, George (2006) *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Fondo de Cultura Económica
- Valenzuela, J. S. (1999) “Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado”. *Estudios Públicos* 75, pp. 273-290
- Verdugo M., Mario (2005) “Notas a la reforma constitucional en lo que atañe a las Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional” en Zúñiga, Francisco (compilador) *Reforma constitucional*. Santiago, LexisNexis pp. 699-709
- Verdugo, M., E. Pfeffer y H. Nogueira (1999) *Derecho Constitucional*. Tomo II. Santiago, Editorial Jurídica.
- Viera-Gallo, José Antonio (1989) “El acuerdo constitucional: negociación y efectos políticos” en Geisse, Francisco y Ramírez, José Antonio. *La reforma constitucional*. Santiago, CESOC
- Zurbriggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas” en *Revista de Ciencia Política* 26 (1), pp. 67-83

Datos de los gobiernos de la Concertación:

- Encuesta Nacional del Centro de Estudios Públicos, disponibles en: [http://www.cepchile.cl/bannerscep/encuestascep/encuestas\\_cep.html](http://www.cepchile.cl/bannerscep/encuestascep/encuestas_cep.html) (Sitio online visitado entre junio y agosto del 2008)

Datos de los trámites constitucionales:

- Tramitación de Proyectos, disponibles en: <http://sil.senado.cl/pags/index.html> (Sitio online visitado entre marzo y agosto del 2008)

*Agradezco a mi familia,  
A mis profesores y a mis amigos  
que leyeron mi trabajo...*