
ARTÍCULOS

TRANSICIÓN CHILENA EN LOS AÑOS OCHENTA: CLAVES DE UNA TRANSACCIÓN EXITOSA EN PERSPECTIVA COMPARADA.¹

ENRIQUE CAÑAS KIRBY²

El autor sostiene, como hipótesis general, que el proceso de transición a la democracia, ocurrido en Chile durante los años ochenta, se caracterizó por un desarrollo o evolución desde una situación de ruptura a otra de transacción. Las transiciones española y brasileña representan un modelo de cambio político similar. Aplicando al caso chileno los factores específicos que Donald Share y Scott Mainwaring identificaron -para los casos español y brasileño- como elementos que facilitaron la transacción en desmedro de la ruptura, el autor establece correlaciones positivas entre esos factores específicos y las razones que hicieron posible en Chile una transición vía transacción.

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de Transición desde regímenes autoritarios o totalitarios hacia sistemas democráticos participativos siguen siendo para la

¹ Este artículo ha sido elaborado en base a resultados parciales de nuestra tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, financiada por el Katholischer Akademischer Ausländer Dienst (KAAD) de Bonn y Presentada en la Universidad de Friburgo en el Verano de 1992.

² M.A y Ph.D en Ciencias Políticas, Universidad de Friburgo, Alemania. Asesor de la División de Estudios, Secretaría General de la Presidencia.

Ciencia Política objeto de pesquisas sistemáticas. En un primer momento, la preocupación de los estudiosos se centró en las causas que provocaron el derrumbe de las democracias y en las condiciones de estabilidad de los regímenes autoritarios³. Más tarde, el interés se desplazó hacia las causas, condiciones y tipos de transición a la democracia y su consolidación⁴.

Este trabajo se vincula con el segundo de los flujos analíticos mencionados. No se refiere sin embargo a los temas relativos al afianzamiento de la nueva democracia reinaugurada en Chile a comienzos de 1990, sino a las características del proceso político inmediatamente anterior al cambio de régimen. El tema tiene plena actualidad y seguirá teniéndola por mucho tiempo más.

³ Para el tema véase, Gianfranco Pasquino «Militari e Potere in America Latina», Bologna, Il Mulino 1974; Guillermo O'Donnell «Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático Autoritario», Buenos Aires 1975. Una discusión colectiva sobre el caso latinoamericano puede encontrarse en los volúmenes I y II de la Revista Mexicana de Sociología, 1977. Dos obras clásicas al respecto y la literatura allí contenida puede encontrarse en Juan Linz y Alfred Stepan (Eds.) «The Breakdown of Democratic Regimes», 2 tomos, Baltimore-London 1978; y David Collier (Ed.) «The New Authoritarianism in Latin America», Princeton Uni. Press 1979.

⁴ La literatura al respecto es abundante. Hemos examinado entre otros: Alain Tourain «La Parole et le Sang: Politique et Société dans L'Amérique Latin», Paris 1988; Jorge Nef «The Trend toward Democratization and Redemocratization in Latin America: Shadow and Substances» in Latin American Research Review N.3, 1988, 131-153; Larry Diamond «Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization» in The Washington Quarterly 12/1, 1989, 141-163; Terry Lynn Karl «Dilemmas of Democratization in Latin America» in Comparative Politics N.1, 1990, 1-21. Para el caso chileno, véase: Carlos Huneeus «Autoritarismo, Cuestión Sucesoria y Transición a la Democracia. España, Brasil y Chile» in Opciones N.8, 1986, 138-180; del mismo autor «La Inauguración de la Democracia en Chile, ¿Reforma en el Procedimiento y Ruptura en el Contenido Democrático?» in Revista de Ciencia Política N.1 Vol. VIII, 1986, 22-87; E.Krumwiede y D.Nolte «Chile auf dem Rückweg zur Demokratie» Baden-Baden 1988. Ignacio Walker «La Dinámica Régimen-Oposición Bajo la Dictadura Militar Chilena: 1973-1988» in Debat, Barcelona 1988, 33-48. Una elaboración final de versiones preliminares y parciales sobre el tema se puede encontrar en Manuel Antonio Garretón «La Redemocratización Política en Chile. Transición, Inauguración y Evolución» in Estudios Públicos N. 42, 1991, 101-133. Un buen trabajo de gobiernos comparados sobre la transición chilena poniendo especial énfasis en la tradición presidencialista de los países del Cono Sur ha de verse en Alfredo Rehren «Liderazgo Presidencial y Democratización en el Cono Sur de América Latina» in Revista de Ciencia Política N.1-2, 1992, 63-87. Para una evaluación colectiva de la transición con especial consideración de la variable económica véase J.S. Tulchin y A. Varas (Eds.) «From Dictatorship to Democracy: Rebuilding Political Consensus in Chile» Woodrow Wilson Center 1991; además Juan Andrés Fontaine «Transición Económica y Política en Chile» in Estudios Públicos N.50, 1993, 229-279. Remitimos por último a nuestro trabajo publicado recientemente en Alemania, Enrique Cañas Kirby «Autoritáres Regime, Transition durch Verhandlung und Demokratische Öffnung, Chile: 1983-1991» Freiburg-Karlsruhe 1993.

Juan Linz decía, con razón, que, aunque no sea totalmente determinante y conflictos políticos posteriores puedan alterar sus precedentes, la forma en que se avanza hacia la instauración democrática es un proceso que probablemente influirá en el establecimiento de las reglas de juego, en los modos de interacción política y en los límites al comportamiento y a las transformaciones en la primera fase del nuevo régimen y probablemente en las posteriores, ofreciendo además una inmejorable oportunidad para cambiar las tradiciones pasadas no obstante que algunas de sus características sigan conformando al nuevo régimen⁵.

Pues bien, al establecer preliminarmente la hipótesis según la cual la forma en que Chile avanzó hacia el cambio de régimen correspondió a la de una transición negociada o vía transacción, será razonable preguntar enseguida por los factores presentes en el sistema político que hicieron posible que aquel proceso se desarrollara de ese modo y no a la manera de una transición altamente excluyente o rupturista entre el gobierno militar y la oposición.

Vamos a dilucidar tales factores trabajando con una pauta de análisis comparado e integrado. Es decir, comparando experiencias significativas aunque diferentes de transiciones vía transacción, e integrando diversas variables explicativas de acuerdo a las exigencias de la observación empírica y en el marco de un análisis micropolítico. Evitaremos así acotar en forma voluntarista las coyunturas dentro de las cuales los actores sociales y políticos efectuaron sus decisiones, y con ello, le otorgaron al proceso en su conjunto, uno u otro rumbo determinado⁶.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 está dedicada a delimitar la naturaleza de los conceptos de transición y de transición vía transacción. La sección 3 contiene un análisis en el cual se distinguen tres fases del proceso político chileno en los años de 1980. En la sección 4, por último, hacemos un análisis de correlaciones entre los factores con que Share y Mainwaring asociaron la posibilidad de la transición transada en España y Brasil, y el caso de la transición chilena, en perspectiva comparada con esos países.

⁵ Juan Linz «Del Autoritarismo a la Democracia» in Estudios Público N.23, 1986, 48 y ss.

⁶ En esta línea véase especialmente Donald Share y Scott Mainwaring «Transición vía transacción. La Democratización en Brasil y España» in Revista de Estudios Políticos Nueva Epoca Nº 49, 1987, 88-135; Guillermo O'Donnell «Transiciones, continuidades y algunas paradojas» in Cuadernos Políticos N. 56, 1989, 19-36; Philippe Schmitter «Patti e Transizioni: Mezzi non democratici A Fini Democratici» in Revista italiana di Scienza Política N.3, 1984, 363-382.

2. SOBRE LA NATURALEZA DE LA TRANSICIÓN Y DE LA TRANSICIÓN VÍA TRANSACCIÓN

2.1. De la Transición

Algunos enfoques teóricos afirman que el proceso de cambio hacia la organización democrática sólo puede ser posible en determinadas circunstancias de desarrollo económico⁷; o cultural⁸; o gracias al deterioro y crisis de la coalición de la «clase hegemónica»⁹ que provocarían la traslación de uno a otro régimen político.

En tales perspectivas subyace la idea de prerequisite funcional caracterizado por una cierta inevitabilidad del cambio dada la presencia de ciertos factores específicos que lo catalizan. En su enfoque macropolítico, A. Przeworski ¹⁰ ofrecía un modelo más elástico para explicar la transformación del régimen. Se hablaba allí de condiciones objetivas que producen efectos más o menos determinantes sobre la estructura política. Este enfoque no se presenta bajo la forma de repliegue unilineal en un sólo factor explicativo, sino que privilegia uno u otro de acuerdo a diferentes contextos: desarrollo económico, estructura social, cultura política, etc..

Hay muchas causas que preparan y gatillan la transformación de un régimen autoritario en uno democrático. D. Rustow¹¹ proponía un modelo de explicación de tipo «descriptivo-explicativo» enmarcado en una perspectiva política que enfatizaba las acciones y estrategias de los actores políticos del sistema. Algo similar hacía L. Morlino¹² para quien

⁷ En esta línea véase por ejemplo Seymour Martin Lipset «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy» in *American Political Science Review* N.53, 1959. En un juego de palabras Samuel Huntington dice: «...no parece probable que la riqueza dependa de la democracia; de existir una correlación, la democracia tiene que depender de la riqueza», «Condiciones para una Democracia Estable» in *Estudios Públicos* N.22, 1986, 5-35

⁸ Sidney Verba «Comparative Political Culture» in L. W. Pye y S. Verba (Eds.) «Political Culture and Political Development», Princeton, Princeton Uni. Press 1965. El estudio clásicamente citado es G. Almond y S. Verba «The Civic Culture» Princeton, Princeton Uni. Press 1963.

⁹ Nicos Poulantzas «La Crisis de las Dictaduras» Madrid 1976

¹⁰ Adam Przeworski «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy» in G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (Eds.) «Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracies» Baltimore-London, The John Hopkins Uni. Press, 1986, part III, 47-63

¹¹ Dankward Rustow «Transición a la Democracia. Elementos de un Modelo Dinámico» in Carlos Huneeus (Ed.) «Para Vivir la Democracia. Dilemas de su Consolidación» CERC 1987, 355-392

¹² Leonardo Morlino «Cómo Cambian los Regímenes Políticos» CEC, Madrid 1985

los intereses y las percepciones políticas de los actores que participan en la transición deben analizarse en términos de posibilidad y probabilidad, perspectiva que se ha definido como «orientación micropolítica»¹³ y que tiende a preferirse a la macropolítica o funcional.

Para el análisis micropolítico, los factores propiamente políticos cobran durante la transición una importancia mucho mayor que durante las fases anteriores a su inicio. En la transición se produce un consenso de facto entre los diversos actores en el sentido de aceptar activamente la existencia de un cierto pluralismo político favorecido por un régimen que, sumido por lo general en una determinada crisis, institucionaliza una situación de apertura limitada.

Una señal que en un primer momento permite detectar la emergencia de un escenario de situación democratizante parece ser precisamente el surgimiento de la protesta social en contra del *satu quo* imperante. Se está aquí en presencia de una ciudadanía, cuyos discursos de reivindicación democrática, tenderán a restringir el uso irrestricto del poder ejercido por el autoritarismo, el cual se verá obligado a reorientar la naturaleza de sus decisiones aproximando cada vez más la situación a las condiciones de una democracia política¹⁴.

Es probable, no obstante, que una situación de transición democrática así definida no desemboque necesariamente en una democracia política plena, sino en una democracia restringida, o en escenarios

¹³ Adam Przewozcki in op. cit. (cita 8), 49 ss.

¹⁴ Entendemos por democracia política lo que sigue: En la democracia todos los ciudadanos adultos tienen derecho al voto, los funcionarios políticos son elegidos en elecciones abiertas, libres, secretas y competitivas; existe considerable libertad y reconocimiento de los derechos individuales para que los ciudadanos puedan afiliarse u organizarse en partidos políticos y grupos de intereses, y actúen en forma individual o colectiva para influenciar las políticas del gobierno; este último, actuando con mecanismos de representación y con apego a la ley, es responsable ante los gobernados (accountability), todo lo anterior en el marco de un sistema político regulado por una Constitución sustentada en un amplio consenso, y en el cual los militares se encuentran bajo el control de los civiles. Véase en esta línea a John A. Peeler «Latin American Democracies», Chapel Hill, Uni. of North Carolina Press, 1985; el acento en el estatus de los militares al interior del sistema político democrático ha sido puesto, entre otros por Terry Lynn Karl «Dilemmas of Democratization in Latin America» in *Comparative Politics* Vol.23, N. 1, 1990, 2. Sobre las condiciones mínimas de la democracia política entendida como «Poliarquía» compárese Robert Dahl «Polarchy, Participation and Opposition» New Haven, Yale Uni. Press 1971. Giovanni Sartori aborda el problema de la dimensión política y social de la democracia destacando la relación de tensión que existe entre los conceptos de representación y responsabilidad, véase para ello «The Theory of Democracy Revisited» Chatham N.J. Chatham House, 1987 (2 volúmenes). Una versión más compacta de esta estupenda obra es «Democrazia, Cosa E», Milano 1993.

regresivos. Lo central sin embargo, es poder determinar que el ritmo que ha adoptado el proceso político es un ritmo democratizante en función de la situación, sin precedentes en las fases anteriores, de mayor participación de los actores sociopolíticos. Ese ritmo puede desarrollarse con diferentes velocidades y con efectos próximos sucesivamente diversos, como diría G. O Donell: «bajo la forma de marchas y contramarchas sumamente complejas»¹⁵, todo lo cual permitirá distinguir una secuencia fluida y diferenciada de situaciones transicionales, que en cada caso, serán más o menos congruentes con el propósito de avanzar hacia un régimen de oposición y participación. He aquí una de las razones por la cual es a veces posible hablar de «transición bloqueada»; o «transición fluida»; o, en fin, de «procesos componentes de la transición». He aquí también uno de los motivos por los cuales lo que caracteriza al período de transición es el elevado grado de incertidumbre en que debe desarrollarse el proceso de decisiones estratégicas de las élites que participan en la transición¹⁶.

El hecho de que una transición haya estado bloqueada no significa, empero, que el proceso político asociable a ella no haya tenido las características de una situación de transición democratizante. El hecho, por otra parte, de que en un momento determinado todas las condiciones sociopolíticas sean favorables para desencadenar una transición, no significa necesariamente que, por una u otra causa, tal fenomenología no corra el riesgo de clausurarse de una forma más o menos abrupta, pero tampoco significa que tales condiciones, una vez cancelada la transición a las puertas de su éxito, no se hayan ajustado a la situación de transición democratizante¹⁷.

¹⁵ Guillermo O'Donell «Notas para el Estudio del Proceso de Democratización a partir del Estado Burocrático Autoritario» in *Desarrollo Económico* N.86, 1981, 231-247.

¹⁶ Angel Rodríguez D. «El Cambio Político de Régimen: del Autoritarismo a la Democracia» CEC, Madrid 1989, 35. Además, Francisco C. Weffort «Incertezas da Transição Na América Latina» *Lua Nova* N. 16, 1989, 5-45

¹⁷ En el caso español, la muerte de Franco no sólo provocó el comienzo del fin de su régimen, sino que produjo una politización masiva del país en la cual el centro del debate era la reforma pacífica del sistema en una dirección democrática, véase José María Maravall «La Política de la Transición», Madrid 1985. En el caso uruguayo la crisis del régimen y lo que gatilla el proceso de transición a la democracia dislocando los rumbos de la «transición oficial» fue precisamente su derrota electoral en el plebiscito del 1 de Diciembre de 1980, derrota que significó el rechazo de la sociedad al «ensayo fundacional» que a partir de 1976 se habían propuesto realizar los líderes autoritarios, véase Gerardo Caetano et. al. «Cambios Recientes en el Sistema Político Uruguayo Concebido como una Partidocracia» in «Los Partidos Políticos de Cara al 90», Montevideo 1989, 34 y ss. En Brasil, el inicio de la transición a la democracia no fue determinado en sus comienzos por presiones organizadas de la sociedad, sino por

2.2. De la Transición vía Transacción

Se pueden distinguir analíticamente dos grandes modalidades de transición: la transición por desmoronamiento o colapso del régimen, y la transición negociada o vía transacción¹⁸. Estos dos tipos ideales son construcciones deductivas y ningún caso histórico se ajustará completamente a los mismos. En el primer tipo, el régimen sufre una profunda crisis interna que lo deja severamente deslegitimado y débil. Las élites autoritarias nada pueden hacer frente al colapso y deben dejar paso a importantes cambios estructurales y a la ruptura con la institucionalidad política que habían impuesto. En este tipo ideal de transición pueden citarse los casos de Alemania, Italia y Japón después de la segunda guerra mundial; Grecia y Portugal en 1974, y Argentina en 1982/83.

El segundo tipo es la transición vía transacción, que puede tener dos variantes: desfavorable o favorable al régimen según sea su grado de estabilidad y cohesión. La variante desfavorable se caracteriza por la escasa capacidad del régimen para controlar la transición debido a su poca cohesión interna y a la pérdida creciente de su legitimidad. A ello contribuirá una derrota electoral o dinámicas intolerables de presión social. En tal escenario, si bien el régimen nunca llega a colapsarse, el líder autoritario decide alejarse del poder negociando con la oposición en términos que son menos favorables al régimen. Ejemplos de este tipo serían los casos de Perú (1980), Bolivia (1979-1980) y en parte Uruguay (1982-1985).

En la variante favorable, la élite autoritaria mantiene un alto control sobre el proceso político de la transición. La idea de transacción implicará la renuncia a la ruptura, y el respaldo a una negociación implícita o explícita. En un comienzo, se da entre ambos bandos una situación semidiárquica. Pero la fuerza que va adquiriendo la oposición y la presión que es capaz de ejercer, implicarán la redefinición de la lucha política, en el marco de un equilibrio más diárquico, orientado a la negociación y en una atmósfera de tolerancia mutua acerca de las

una dinámica de agregación de presiones a partir de los resultados electorales de 1974, que permiten a la oposición controlar el Senado y, vía distensión del autoritarismo, le permite aumentar su influencia pública en el proceso político de una sociedad deseosa de cambios, véase Bolívar Lamounier «Apontamentos sob a Questao Democratica Brasileira» in Alain Rouquie et. al. (Eds.) «Como Renascem as Democracias», Sao Paulo 1985, especialmente desde la página 125 a la 135.

¹⁸ Véase D. Share y S. Mainwaring in op. cit. (cita 4) 1987, 90-94. Además Guillermo O'Donnell in op. cit. 1989 (cita 4) 19-36; y Luis Roniger «Democratic Transition and Consolidation in Contemporary Southern Europe and Latin America» in *International Journal of Comparative Sociology* XXX, 3-4, 1991, 216-230

condiciones del cambio político. A diferencia de la negociación en el escenario de un régimen autoritario débil, los términos de la negociación son aquí más favorables al régimen. Y a diferencia de la transición por colapso, el régimen ha iniciado una liberalización en la cual se le otorga un sentido particular a la democratización, toda vez que esta transcurre en el itinerario establecido por el régimen y se orienta hacia una meta democrática definida de acuerdo a su proyecto global. La acción de la oposición democrática que negocia con la coalición autoritaria, procurará reorientar el proceso hacia las condiciones de una democracia clásica, y por lo tanto, exenta de toda restricción autoritaria. Lo anterior, a condición de no desconocer la institucionalidad fundamental en vigor, sino que reconociéndola activamente, exigiendo reformas mínimas absolutas, y sin manifestar con demasiada fuerza el deseo de reformas máximas, propósito que se posterga.

A pesar de que tiende a proporcionar mayor estabilidad y seguridad, la democratización negociada puede involucionar, quedar bloqueada o volver a activarse; acontecimientos no previstos pueden alterar el proceso llevándolo por caminos impredecibles. Pero también se dan caminos previstos en los cuales el control del régimen decrece a medida que la democratización sigue su curso¹⁹. En esta variante caben los casos de Brasil y España. El caso de Chile, como veremos, tuvo elementos de uno y otro.

3. TRES FASES DEL PROCESO DE TRANSICIÓN EN CHILE ²⁰

En Chile, la transición del autoritarismo a la democracia estuvo en gran parte determinada por la crisis del régimen a causa del derrumbe de su modelo de desarrollo a comienzos de los años ochenta, fenómeno que desencadenó una dinámica política que alteró los factores que hasta la fecha habían impedido el surgimiento de un escenario de descompresión autoritaria.

En efecto, la imposición de la transición oficial hacia la llamada «democracia protegida», a partir de la promulgación de la Constitución política en Marzo de 1981, comenzó a deteriorarse vertiginosamente a comienzos de 1982, y en 1983 se disloca hacia un eje democratizante conflictivo para las condiciones de «normalidad» e inmovilismo político

¹⁹ Share y Mainwaring in op. cit. 1987 (cita 4), 99

²⁰ Hemos fundamentado detalladamente esta cuestión en Enrique Cañas K. op. cit. (cita 2), capítulos III y IV

en que debía desarrollarse el itinerario previsto por el gobierno. Lo anterior dio lugar a un fenómeno incipiente de enroque de transiciones en el cual los espacios no controlados en que se desarrolla la transición impuesta desde arriba, comenzaban a ser ocupados por presiones transicionales reclamadas desde abajo. Este hecho marca a su vez un quiebre fundamental en el continuum de interacciones Estado autoritario-sociedad civil, alterando los factores que hasta la fecha habían impedido una descompresión del régimen. Se configuraba así una transición democrática que de ahí en adelante se desenvolverá en forma gradual, en las estructuras del autoritarismo y en una lógica de aproximaciones sucesivas a un escenario de oposición y participación.

Tres fases de la historia política chilena dan cuenta de lo anterior. En la primera, que se desarrolla entre 1983 y fines de 1986, se produce un complejo proceso de movilizaciones sociales de protesta contra el régimen militar que, a instancias del movimiento sindical y de otros grupos intermedios, llevaron consigo la paulatina expansión del pluralismo limitado vía apertura por parte del régimen. En esta fase se produce la complejización de las interacciones de los actores políticos y el reacomodo de las estructuras tanto a nivel del sistema de facto de partidos y los grupos intermedios, como también de la burocracia de la coalición autoritaria en su conjunto. Durante esta etapa, y con diversas variaciones según los bloques políticos, predominó un modelo de democratización vía ruptura o insurrección entre la oposición y el régimen. A su rápido fracaso contribuyeron los siguientes cinco factores: 1) la confusa fragilidad del sistema de partidos, que, a la sazón, se encontraba en pleno proceso de reorganización, lo cual deprimió su capacidad de representación o canalización «de facto» de las reclamaciones sociales, dando lugar al fortalecimiento del liderazgo sindical, que asumió ese rol como actor social semiautónomo; 2) el maximalismo de expectativas por parte de las fracciones dirigentes opositoras, que junto con reclamar en un tono radicalizado el rápido restablecimiento de la democracia, carecían de madurez para constituir una alternativa real al gobierno militar, lo que se expresaba en la carencia de una propuesta política que no significara la rendición de las partes; 3) la escasa viabilidad de las movilizaciones de protesta como instrumento redemocratizador por sí mismo y las consecuencias disfuncionales que ofreció; 4) la fuerte base de sustentación que Pinochet tenía en las FF.AA y la inexistencia al interior del régimen de un sector consistentemente disponible a negociar con la oposición, y 5) la rápida capacidad de recuperación política y económica que tuvo el gobierno después de la crisis financiera desencadenada a comienzos de los años 80.

En la segunda fase, que tiene lugar entre 1987 y Octubre de 1988,

y en parte como efecto de la fracasada, aunque aleccionadora, estrategia que se había comenzado a larvar en la etapa anterior, el juego político entre oposición y gobierno comienza a desplazarse en forma gradual e implícita, aunque con un preámbulo bastante complejo y conflictivo, hacia un eje de interacciones de tipo transaccional. Decimos «implícita» porque si bien en esta etapa no hay una negociación abierta entre ambos bandos, la oposición democrática adopta una estrategia adaptativa, encaminada a presionar dentro de la institucionalidad vigente. La preparación de la transición vía transacción se reflejó en la conformación de iniciativas relativamente autónomas de convergencia entre el gobierno y la oposición. Mientras el primero pone término al estado de sitio, aprueba una ley de partidos políticos, decreta el regreso de los exiliados, y tolera el otorgamiento de algunas garantías reales a la oposición frente al plebiscito de 1988; la segunda convoca a la ciudadanía a inscribirse en los registros electorales, inicia la inscripción de partidos en ellos, y llama a participar en el plebiscito presidencial atribuyéndole a la eventual victoria del NO un significado en que se acepta la negociación con las FFAA para reformar ulteriormente la institucionalidad autoritaria. En el contexto de esta segunda fase de transición, y no obstante la confusa dinámica y la inestable correlación de poder que se da entre los partidos políticos, estos logran aparecer ante importantes sectores de la población como garantes de un verdadero proceso de democratización.

Finalmente, en la tercera fase, que transcurre entre Octubre de 1988 y Marzo de 1990, el modelo de transición transada que se había comenzado a fraguar en la fase anterior alcanza los niveles máximos de cristalización. En los 17 meses que componen a esta fase la dinámica transaccional se va reforzando de acuerdo a tres hitos básicos. El primero, que desencadena una transición más acelerada y menos incierta, fue el plebiscito presidencial de 1988, en el cual el régimen acepta sus resultados y se prepara para distanciarse convenientemente del poder. El segundo fue el plebiscito sobre las reformas constitucionales de Junio de 1989, cuya aplastante aprobación constituyó el beneplácito de casi toda la sociedad frente a la necesidad de llevar adelante las reformas por la vía pacífica, democrática y negociada. El tercer y último hito en este continuum fueron los comicios generales de Diciembre de 1989. Con ellos quedó acotado un proceso que si bien permitió un desplazamiento pacífico y fluido hacia el nuevo régimen, arrastró consigo un conjunto de nódulos autoritarios que determinaron el carácter inevitablemente incompleto de la transición vía transacción. Decimos «inevitable» porque la transición negociada que se dio en Chile funcionó de acuerdo a una dinámica dialéctica en el cual los componentes mayoritaristas del «todo o nada» que bloquean la transición, son sustituidos por componentes

consociacionales del «toma y daca», que la facilitan. El artificio dialéctico que tuvo lugar en Chile, tuvo éxito en conciliar dos fuerzas antagónicas en términos lo suficientemente subóptimos como para aumentar las probabilidades de rescatar beneficios ulteriores más óptimos. Dos factores se conjugaron aquí: de un lado, las iniciativas de los directores autoritarios destinadas a limitar estructuralmente los márgenes democráticos del futuro orden político; y del otro lado, el imperativo de la oposición de usar su cuota de poder y legitimidad adquirida en el plebiscito y en las elecciones presidenciales y parlamentarias en vistas a profundizar la democratización real, para lo cual tenía que entrar en un proceso de concordancias con las FFAA, lo suficientemente cauto y acotado como para evitar coyunturas regresivas y posibilitar cambios en algunas figuras constitucionales hiperautoritarias, la flexibilización de los mecanismos para su reforma y una negociación eficaz para lograr modificaciones a las «leyes de amarre» y el traspaso razonable del gobierno.

4.- FACILITADORES DE LA TRANSICIÓN VIA TRANSACCIÓN

El éxito de la transición vía transacción que se realizó en Chile puede ser atribuido a los siguientes 4 factores: 1) el alto grado de afianzamiento de la situación autoritaria y el significativo respaldo que el régimen logra captar para sí; 2) la movilización decreciente de la sociedad y el aislamiento de los sectores subversivos; 3) la autorestricción de la oposición frente a la reglas impuestas por el régimen; y 4) la capacidad de la clase política de ambos bandos para dejarse representar por líderes idóneos, capaces de canalizar la transición en un escenario de negociaciones y compromisos.

Donald Share y Scott Mainwaring, encontraron correlaciones positivas entre este tipo de factores y el éxito de las transiciones negociadas en los casos de España y Brasil. El mismo tipo de correlación, como veremos, es posible establecer para el caso del proceso político chileno durante los años 80'.²¹

²¹ Véase D. Share y Scott Mainwaring in op. cit (cita 4) 1987, 112-125.

4.1 *Un Régimen Autoritario Fuerte y con Respaldo a su Gestión.* ²²

La lógica por la cual es posible atribuir a este factor un carácter funcional a la transición negociada, consiste en afirmar que un régimen autoritario débil y sin una base de sustentación social significativa, tendrá escasas posibilidades de controlar la transición, y de negociar en forma adecuada la regulación sucesoria. El alto afianzamiento de la situación autoritaria, a pesar de la emergencia de ciertas crisis de inestabilidad y el considerable apoyo a la gestión del gobierno, son características que acompañaron a los tres países en estudio.

En lo que se refiere a las FFAA, en todos los casos éstas presentan altos niveles de cohesión y profesionalismo, así como grados relativamente bajos de politización. Los cuerpos castrenses constituyeron el respaldo central del gobierno, fenómeno que se da en forma mucho más manifiesta en Brasil y Chile, mientras que en España, el Ejército era uno más de los núcleos de la coalición autoritaria.

En materia económica, se puede constatar en el caso brasileño una total inversión de la idea, comúnmente divulgada, según la cual las democracias florecen en la prosperidad, en tanto la estagnación favorece los retrocesos autoritarios. Desde 1981, el gobierno de Figueiredo tuvo que hacer frente a severos índices recesivos. El crecimiento cayó ese año a -1,9%. En 1982 alcanzó el 1,4% y en 1983 el -3,2%. A pesar de que estos índices mejoraron en 1984 y 1985, con un crecimiento de 4% y 6% respectivamente, la inflación no bajó esos años del 200% y el desempleo se mantuvo en niveles moderados²³. El crecimiento económico español, 6% anual en los años 60, y más de un 7% a comienzos de los 70, sirvió para legitimar la dominación autoritaria, creando múltiples vínculos de integración social y política. Ello hizo que los mecanismos coercitivos cumplieren una función supletoria en cuanto procedimiento para mantener la estabilidad social. No obstante lo anterior, la transición española se desarrolló durante una recesión económica internacional que se expresaba, tras las primeras elecciones, en una inflación que en 1977 llegaba al 24%, con casi un millón de españoles sin empleo y un alto déficit en la balanza de pagos²⁴.

²² G. O'Donnell (1989) y, Share y Mainwaring (1987) argumentan de forma similar in op, cit, (cita 4)

²³ CEPAL, Informe N.470-471, Diciembre de 1988

²⁴ J. Rodríguez López «El período de la Transición Política desde la Perspectiva del Análisis Económico: in José Félix Tezanos et. al. (Eds): La Transición Democrática Española» Madrid, 1989, 118-147; además, Carlos Huneeus «La Transición a la Democracia en España: Experiencias para América Latina» in Francisco Orrego (Ed.) «Transición a la Democracia en América Latina» Buenos Aires 1985, 168

A diferencia de Brasil y España, los antecedentes económicos inmediatamente previos al inicio de la transición chilena en 1983 mostraron que el país se encontraba en una crisis financiera que contrastaba palmariamente con la situación de «boom» que se había comenzado a desarrollar en 1976 y que, en 1980, había alcanzado su mejor momento. El promedio anual del crecimiento económico entre 1982 y 1983 era de -7,4%, la inflación, que en 1981 era del 9,5% superaba el 20%, y la tasa de desempleo se elevó del 26,4% al 30,4%²⁵. Pese a lo anterior, el régimen se recuperó rápidamente y la transición vía transacción que se inició a fines de 1986, se enmarcó en un escenario de éxito económico sin paralelo en la historia del gobierno militar chileno.

Habiendo sido excluyentes en el terreno social, los sistemas autoritarios implantados en los tres países que hemos estado considerando, fueron ciertamente dinámicos en lo tocante a la promoción del crecimiento y la modernización. El llamado «milagro económico brasileño» por ejemplo, aceleró las transformaciones socioeconómicas y la urbanización, y consecuentemente, el proceso de movilización social. Y si la democracia no floreció durante estas transformaciones, no cabe duda que ellas producirán profundos efectos democratizantes en el período siguiente a través de elecciones²⁶.

En efecto, una forma de ilustrar el grado de sustentación social de los regímenes autoritarios es su capacidad para organizar a sus adherentes en un partido político competitivo, y/o su confianza y resolución para involucrarse en procesos electorales que eventualmente puedan favorecer su imagen interna y externa.

Ya a partir de 1965, los líderes autoritarios brasileños crearon un partido oficialista y uno de «oposición». A través de ellos, y en forma restrictiva y parcial, se debía canalizar la regulación del conflicto político. El proceso electoral representaba un teatro de operaciones diseñado artificialmente por el régimen autoritario. En él, se permitía el crecimiento de la oposición, la cual podía desarrollar su propia agenda, pero no controlar la agenda del Ejecutivo. Es decir, el gobierno conservaba, a través de su mayoría parlamentaria en la Cámara Baja y de los poderes ilimitados que le otorgaba el Acto Institucional número 5, un control prácticamente absoluto sobre el calendario de las disputas en el terreno político-institucional.

Con las elecciones de 1982, el gobierno perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero siguió conservando un significativo

²⁵ CIEPLAN, «Resultados Económicos 1958-1989» in La Epoca 20 de Octubre de 1990

²⁶ Bolívar Lamounier op. cit. 1985 (cita 15), 124

respaldo y todos los medios coercitivos que tenía a disposición, de modo que al igual que en Chile después del plebiscito de 1988, aquí también se configuró una diarquía, y el gobierno se preocupó capitalizar los beneficios de una progresiva normalización. Si es cierto que hubo erosión de la legitimidad autoritaria, también es cierto que las transformaciones que sufrió Brasil entre 1974 y 1984 revitalizaron a la autoridad gubernamental, que actuaba como agente de ese proyecto de normalización²⁷.

En España se crearon algunas asociaciones políticas franquistas después de 1974. Pero sólo a principios de 1977, las élites autoritarias tomaron la decisión de crear un partido político propiamente tal, Alianza Popular (AP), en el cual se incorporaron diferentes sectores del franquismo. Sin embargo, líderes reformistas del régimen como Adolfo Suárez no ingresaron al AP, sino que se coaligaron con la oposición moderada, formando la Unión de Centro Democrática (UCD), que ganó las primeras elecciones y poco tiempo después desapareció espectacularmente.²⁸ Desde 1982, AP reemplazó a la UCD como principal partido de derecha, siendo al mismo tiempo la segunda colectividad más importante del país, hoy día, con el nombre de Partido Popular (PP)

En el caso chileno, la estabilidad del régimen equivalía a su aspecto glacial y sin contrapesos políticos de significado que presentaba durante la década de los años 70. A partir de 1978 el nuevo componente institucional quedaba reflejado en la creciente concentración del poder en Pinochet. Ello, unido a la alta participación política de los militares, que no tuvo efectos politizadores sobre las FF.AA, le otorgó al régimen una gran cohesión fundamental.

Pinochet no creó un partido para concentrar y mostrar en él su columna básica de apoyo, sino que prefirió recurrir a estrategias de legitimación de carácter electoral. En los plebiscitos de 1978 y 1980, el gobierno obtuvo un respaldo incontestado, situación a la que contribuyeron el clima de éxito económico y la política restrictiva de la información y de las libertades civiles que en esa época ostentaba ribetes dramáticos. La crisis de 1981/82, no logró esfumar la idea autoritaria de buscar su legitimación y consolidación en el poder a través del rendimiento económico.

Superada la fase crítica, ya a mediados de 1987 el régimen muestra un aspecto de gran cohesión e iniciativa. En la derecha política y en el

²⁷ Bolívar Lamounier *ibid.* 1985 (cita 15), 135

²⁸ Sobre el papel de la UCD en la transición española, véase Carlos Huneeus «La UCD y la Transición a la Democracia en España» CIS, Madrid 1985

empresariado se da una mística de compromiso con la proyección histórica del régimen. La derrota electoral de 1988 no significó un factor de deterioro desestabilizante entre los núcleos adherentes al gobierno. Por el contrario, este último salió bien parado del plebiscito y preservó su cuota de adhesión en las elecciones generales de 1989.

Tenemos entonces que en ninguno de los casos que aquí consideramos el régimen autoritario fue lo suficientemente frágil como para perder el control de la transición hacia el cambio político, sino que conservó altos grados de estabilidad y apoyo, lo que facilitó la transacción.

4.2 Movilización Decreciente y no Subversión

La lógica que contribuye a dar cuenta de la importancia de este factor, en cuanto facilitador de la transición negociada, consiste en decir que, procesos intensos y extensivos de movilizaciones sociales (protestas, huelgas etc.) y desconfianzas recíprocas entre el régimen y la oposición, no hacen posible la configuración de una transición fluida. Una movilización social vigorosa hace que los militares asocien la virtual reconstitución democrática, con las condiciones de desorden social y político que existían al momento de iniciarse la intervención castrense. Surge la sospecha de que una agitación social sostenida termina revitalizando las perspectivas electorales de la izquierda y endureciendo las posiciones de los directores autoritarios. Ambas eventualidades disminuirían las posibilidades de que los líderes de la oposición acepten las condiciones del régimen para el cambio político, con lo cual, más que de transición tiende a hablarse de derribo del régimen. En un escenario de tales contornos, la exigencia social de un cambio político rápido a través de las movilizaciones, acerca a las élites opositoras a sus bases, pero las aleja, sin más, de las negociaciones con los líderes gobernantes²⁹.

Altos niveles de movilización nunca constituyeron la regla en la historia política de Brasil. La norma consistía en que el poder estaba fuertemente concentrado en el Estado, de manera que en las decisiones políticas fundamentales los sectores populares permanecían marginados, tendencia que al quebrarse en los últimos años de la vieja democracia contribuyó a la intervención de los militares en 1964.

A partir de ese año, la represión autoritaria sobre la sociedad civil fue sistemática y multifrontal, y entre 1968 y 1974 las organizaciones sociales, especialmente los movimientos obrero y campesino se mantu-

²⁹ D. Share y S. Mainwaring op. cit. 1987 (cita 4), 120

vieron inactivos y fuertemente controlados. Esta situación no cambió drásticamente con la apertura de 1974, el régimen pudo entonces rebajar los grados de represión aumentando la liberalización. Sólo durante los primeros cuatro meses de 1984 la contención de las movilizaciones sociales se quebró episódicamente cuando millares de brasileños se movilizaron reclamando elecciones directas. En lo que concierne al control del régimen sobre la subversión, y especialmente sobre los sectores de izquierda que se habían radicalizado en respuesta a la represión inicial, ésta quedó casi totalmente controlada ya hacia 1968. No obstante, entre 1973 y 1984 el gobierno no dejó de reprimir a los sectores marxistas, situación que de alguna manera incidió en el surgimiento de una izquierda más comprometida con los valores democráticos³⁰.

Si durante la segunda República española las movilizaciones sociales se habían expresado en forma irrestricta penetrando en todos los sectores de la sociedad, la respuesta del régimen franquista consistió en desmovilizarla y despolitizarla. Sin embargo, al igual que en Chile, esta estrategia tuvo un éxito relativo. Las presiones callejeras y los conflictos del trabajo a lo largo de las décadas de los años 60 y 70, fueron aumentando lentamente, situación que contradijo las expectativas de los tecnócratas del franquismo, que creían que el desarrollo económico traería una estabilidad social que les permitiría seguir gobernando³¹. A pesar de todo, ninguna huelga logró paralizar alguno de los sectores estratégicos de la economía, y si bien en los meses siguientes a la muerte del dictador, se produce una intensa presión social en las principales ciudades de España, la oposición siguió siendo débil y fragmentada. Por lo demás, y a nivel de la población misma, existía una amplia mayoría favorable a un cambio pacífico y gradual hacia la democracia, orientación que predominaba en un clima político escasamente activado, que coexistía con una «mayoría indiferente» hacia los temas políticos. Las dificultades que tuvo la oposición democrática para organizarse y actuar, llevó a que sus planteamientos fuesen asimilados apenas por un cuarto de la población, aunque por un porcentaje superior en las zonas urbanas³². Así, los líderes de la oposición sintieron poca presión popular para reproducir sus conflictos políticos en las calles, táctica que juzgaban provocaría una involución autoritaria³³.

³⁰ Alfred Stepan «Os Militares: da Abertura a Nova Republica», Rio de Janeiro, 1986. Además F. Hagopian y S. Mainwaring «The Traditional Political Elite and the Transition to Democracy in Brazil» Kellog Institute, Working Paper N.91, 1987

³¹ Carlos Huneeus op. cit. 1985 (cita 23), 176

³² Carlos Huneeus ibid. 1985 (cita 23) 170. Rafael López Pintor «La Opinión Pública Española: del Franquismo a la Democracia» CIS, Madrid 1982

³³ D. Share y S. Mainwaring op. cit. 1987 (cita 4), 121

Frente al problema de la subversión izquierdista, el franquismo logró su extinción en los años 40. El PSOE desapareció y sólo a partir de los años 50 surgen ciertas organizaciones antifranquistas de importancia. En los años 60, el PC se constituyó en la fuerza opositora más organizada, pero no por ello en una amenaza para el régimen, el cual lo persiguió con gran efectividad haciendo que tanto éste como el resto de los partidos importantes de la izquierda abandonaran la estrategia de provocar el derrumbe de Franco. Cuando éste murió, la izquierda presentaba una situación de debilidad y fragmentación, y si bien el terrorismo se limitaba al país Vasco, éste nunca dejó de constituir el principal problema para la seguridad del país. El gobierno de Suárez aplicó una política consociativa e incluyó al PSOE y al PC, haciendo que el sistema político surgiera con una gran legitimidad, pues en él se encontraban integrados todos los sectores³⁴.

Al igual que en Brasil y en España, en Chile la autoridad impuso al asumir el poder una política de despolitización y desmovilización de la sociedad como respuesta al clima de agitación que imperaba en los años previos. En su dimensión desmovilizadora, esta política tuvo éxito en los 10 primeros años del régimen; en su dimensión despolitizadora, lo que hubo en un comienzo fue más bien un repliegue y un cierto conformismo de la sociedad civil como reacción a la represión inicial. Pero ese cuadro no se mantuvo. Tan pronto como el régimen entró en crisis a comienzos de los años 80, vastos sectores sociales protestaron, salieron a las calles y comenzaron a repolitizarse. A partir de 1983 las movilizaciones evolucionaron entre períodos de intensidad máxima y mínima. Hasta 1986 el criterio predominante en la oposición era que el gobierno caería como efecto de las presiones agitativas de la ciudadanía. Pero ya a fines de ese año las movilizaciones eran percibidas como una mixtura entre represión con altos costos para la civilidad, e ineficacia con altos costos para las transformaciones que se exigían. A partir de 1987 y hasta la sucesión presidencial, las movilizaciones de protesta casi desaparecieron de la agenda política del país. La nueva estrategia consistía en provocar la inserción opositora en la institucionalidad autoritaria, situación que quedó completamente consolidada recién a partir de fines de 1988.

En materia de subversión, en Chile no hubo hasta Marzo de 1990 una eliminación de los grupos terroristas como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), Grupo Lautaro y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). La actividad subversiva de estas organizaciones se asoció al proceso de radicalización de las fracciones de la izquierda,

³⁴ Carlos Huneeus op. cit. 1985 (cita 23), 178-179

especialmente el PC, cuya tesis en relación a la violencia a partir de 1980 no sólo dañó el perfil y la virtual eficacia de las movilizaciones de protesta, sustrayendo de ella a quienes no creían en el recurso revolucionario, sino además contribuyó a la campaña anticomunista que el gobierno venía desplegando desde el mismo 11 de Septiembre de 1973. Irónicamente, y en los meses previos a la sucesión democrática, los regímenes totalitarios del este de Europa comenzaron a derrumbarse en una dinámica de palitroques que aparentemente permitió al régimen darse un suspiro triunfalista respecto a la cuestión comunista.

Tenemos entonces que el fracaso de las movilizaciones sociales como eje sustancial de la democratización, así como el natural proceso de exclusión de las tesis subversivas atenuó significativamente el eco social de las alternativas revolucionarias, disminuyendo entre los directores autoritarios la sospecha de una eventual revitalización de la izquierda y aumentando la tendencia de los líderes de la oposición a aceptar algunas de las condiciones del régimen para regular el cambio político. Lo anterior, y con diferentes acentos y matices, contribuyó entonces a consolidar las perspectivas de una transición vía transacción en todos los casos que aquí se analizan.

4.3. No Confrontación y Auto-restricción

La contribución de este factor a la transición negociada se basa en el imperativo de la oposición de presionar sobre el régimen para producir el cambio democrático evitando que esa presión devenga una amenaza capaz de producir una regresión autoritaria.

En los tres casos de la comparación, el régimen se vio enfrentado a una presión intensiva y extensiva de la oposición. Pero ésta no contó con los suficientes poderes como para provocar el colapso del autoritarismo. En Brasil la debilidad de la oposición congregada en el MDB era el resultado no sólo de la represión y del fuerte control de la autoridad sobre las organizaciones populares, sino también del conservadurismo que imperaba en la clase política disidente. Con la descompresión deliberada a partir de la administración Geisel (1974-1978), y la clara preferencia de la oposición (desde 1974) para jugar al juego electoral buscando su crecimiento a través de él, ambos bandos pudieron encontrar suficientes espacios para redefinir sus respectivos papeles en las diferentes etapas que siguieron a la liberalización. La oposición fue capaz de otorgar concesiones importantes mientras se organizaba como fuerza electoral poderosa, y el gobierno se benefició al ver que se reducían gradualmente los costos de la coerción. El juego electoral fue la expresión institucional de la negociación implícita entre

la oposición parlamentaria y los sectores liberales de los militares o del régimen en su conjunto. Por ejemplo en 1977 el Presidente Geisel decretó varias medidas («paquete de Abril») destinadas a mantener en el Senado la mayoría para ARENA, y a posponer las elecciones directas gubernamentales en los Estados de 1978 a 1982. A pesar de lo arbitrario de la intervención, la oposición aceptó el proceso electoral y al tolerar los resultados que confirmaron a ARENA por un pequeño margen, legitimó los nuevos parámetros autoritarios que permitían a la autoridad mantener su control hegemónico sobre la regulación sucesoria. No obstante ello y dado que tenía esa hegemonía, el gobierno renunció a los poderes supraconstitucionales del Acta número 5 de Diciembre de 1978 y negoció una ley de amnistía que fue aprobada en 1979. Otro ejemplo fue la reforma de la ley de partidos políticos de 1979 que terminó con la obligatoria estructura bipartidista establecida en 1965 precipitando la vuelta al multipartidismo. Si el propósito evidente de esta reforma había sido dividir a la oposición congregada en el MDB, a partir de ella la oposición logró hacerse significativamente más reivindicativa en el Congreso. Finalmente, frente a la imposición, en Noviembre de 1981, de una ley electoral que prohibió las alianzas entre los partidos para las elecciones de 1982, la oposición pensó que con ella podía favorecerse en algunos Estados claves y fue favorable a su aprobación en el Congreso³⁵.

Tanto en la etapa anterior, como en los meses que siguieron a la muerte del Caudillo, la oposición española abandonó la idea de derribar al régimen autoritario y establecer un gobierno provisional, esperanza que se había visto fortalecida con el fracaso del Presidente Arias para realizar la reforma democrática, y su incapacidad para ponerse de acuerdo con la oposición intransigente. Sólo con el Presidente Suárez - que llevó las reformas a buen puerto- la oposición comenzó a ensayar una política orientada a la negociación y en el marco de lo que se denominó «ruptura pactada». Los pactos y compromisos se ofrecieron como una estrategia de regulación del conflicto político por parte de la élite franquista. La habilidad y rapidez del grupo reunido en torno a Suárez descolocó a la oposición de tal modo que tuvo que aceptar la mesa de juego impuesta «desde arriba». El consenso se expresó con su máxima fuerza en la aprobación por aplastante mayoría de la ley de la Reforma Política en las Cortes franquistas en Noviembre de 1976. Ello no impidió que los líderes de la oposición siguieran reclamando mayores libertades, legalización de todos los partidos, el desmantelamiento del

³⁵ Bolívar Lamounier op. cit. 1987 (cita 19)

aparato del Estado franquista, etc. Sin embargo, el sistema político encontró su equilibrio y fisonomía en la red de acuerdos cada vez más manifiestos entre las colectividades, red que era querida con mayor o menor convicción según los momentos. A la estrategia del compromiso se le dio el nombre de «consenso». Los pactos de la Moncloa de Octubre de 1977 fueron el acto oficial de su consagración. La redacción casi unánime del texto de la Constitución, en Junio de 1978, fue su fruto concreto y quizá el mejor³⁶.

En el caso chileno, la renuncia de la oposición a la confrontación rupturista con el régimen fue el resultado de un «largo proceso de aprendizaje»³⁷ que se extendió entre 1983 y 1986. Hemos visto que en estos años la actitud opositora tiene un sello claramente disruptivo e intransigente con el gobierno. Las condiciones favorables para una negociación exitosa quedaron perfiladas en el contexto de un cambio significativo de las relaciones entre el régimen y la oposición a partir de 1987. El primero consideraba superada la fase crítica de desestabilización, la oposición entretanto comienza a marcar el interés por los temas institucionales, es decir, la discusión sobre el mecanismo de sucesión presidencial establecido en la Constitución de 1980 y las normas establecidas por las llamadas leyes políticas. Después de la clara victoria de la oposición en el plebiscito de 1988 la capacidad de los partidos concertados para negociar con éxito algunas reformas institucionales se hizo mayor. Si bien tales reformas tenían un carácter incompleto y no satisfacían plenamente a ningún bando, existía el consenso implícito de que en la futura competencia democrática se darían condiciones más propicias para profundizar o iniciar otras reformas. A esa creencia contribuyó el plebiscito sobre las reformas constitucionales de Junio de 1989 que legitimó la cantidad y cualidad de las modificaciones legales que allí se proponían.

Precisemos finalmente que al comparar las tres transiciones, brasileña, española y chilena, respecto de los términos en que se dio la negociación, se debe resaltar una importante diferencia entre ellas: el carácter público con que se desarrollaron las dos últimas, y el carácter cerrado y fuertemente cupular de la primera. Desde luego, el acuerdo democrático que articuló Suarez y el Rey, que antecedió a los pactos de la Moncloa, tuvo como interlocutores a los representantes del PSOE y el

³⁶ Mario Caciagli «Elecciones y Partidos en la Transición Española» CIS, Madrid 1986, 25

³⁷ Es una expresión de Manuel Antonio Garretón usada por ejemplo en «La Oposición Política Partidaria en el Régimen Militar Chileno, un Proceso de Aprendizaje para la Transición» in M. Cavarozzi y M.A. Garretón (Eds.) «Muerte y Resurrección» Flacso 1989, 397-465

PCE; los partidos de la derecha radical (AP y Fuerza Nueva) no participaron de ellos. En Chile, los interlocutores del régimen frente a la reforma fueron el conjunto de las fuerzas democráticas congregadas en la Concertación, y también aquí las fuerzas ultristas como el PC y la UDI quedaron excluidas. En Brasil, la negociación explicitada en 1984 en el Compromiso con la Nación y que resultó en la Alianza Democrática (AD) no tuvo la presencia de partidos de izquierda o sectores afines ni fue conducida de modo transparente frente a la sociedad. El acuerdo brasileño obedeció a un pacto entre élites regionales, sustentado por fracciones militares, y no a un pacto establecido entre portavoces de instituciones partidarias, responsables antes sus bases y electores³⁸.

4.4. Liderazgo Adaptativo y No Disruptivo

La importancia de este factor se relaciona con el carácter particularmente fluido y lleno de incertezas con que se desarrolla el proceso de democratización. Frente a él, la clase política se enfrenta al desafío de disponer de la capacidad para interpretar la naturaleza de los cambios políticos adecuando su estrategia a los requerimientos que de ellos se van generando. En la transición vía transacción el líder -ya sea en el régimen o en la oposición- debe cumplir con ciertas condiciones requeridas para actuar en un escenario de negociaciones y compromisos³⁹: el líder no entorpece, sino que facilita la dialéctica propia de la transición vía transacción, persuade y negocia, tolera el statu quo y al mismo tiempo tolera su reforma, procesa demandas contrarias en una demanda común, y en definitiva, mantiene la lógica de la transición aún si ésta se paraliza.

En Brasil no hubo líderes cuyas decisiones hubieran afectado al proceso político democratizante de una forma tan decisiva y en un tiempo tan breve como ocurrió con los líderes de la transición española. En este país hubo cuotas de liderazgo que respondían a los requerimientos de diversas coyunturas históricas. El General Geisel se tuvo que enfrentar al agotamiento del «milagro económico» y a la pérdida de apoyo electoral del gobierno en las elecciones de 1974. Para salir del atolladero lideró una liberalización que si bien tenía el propósito de refortalecer la posición hegemónica de ARENA, terminó fortaleciendo a la oposición y dislocando el proceso político en un sentido no deseado por el

³⁸ Al respecto Maria do Carmo Campello de Souza, «A Nova Republica Sob a Espada de Damocles» in A. Stepan (Ed.) «Democratizando a Brasil», Rio de Janeiro 1988, 568-569

³⁹ Sobre el liderazgo Dankward Rustow «Philosophers and King» New York, 1970

régimen⁴⁰. A partir de 1979, el liderazgo de Figueiredo consistió en proseguir la apertura contribuyendo a mantener el equilibrio entre la introducción de nuevas reformas y el mantenimiento del alto control del régimen sobre la transición. Si bien los propósitos de Figueiredo eran similares a los de Geisel en el sentido de gobernar con la expectativa de darle continuidad a la coalición gobernante, estrategia que tampoco tuvo éxito, la apertura concluyó exitosamente bajo su gobierno, y en 1985 se reestableció la democracia.

En España, Arias Navarro no tuvo éxito en provocar una transición vía transacción, pues no consiguió el apoyo ni de las élites duras del franquismo, ni de la oposición democrática. La ambigüedad de su gobierno, su desprecio hacia la oposición y hacia la democracia, así como su falta de tacto, eran tales, que incluso podía temerse una regresión hacia el pasado más duro, si hubieran prevalecido las fuerzas del bunker⁴¹. Suárez tenía en cambio una firme voluntad de establecer la democracia. Su juventud, sus expedientes franquistas y su moderación le permitieron ganar la confianza de todos los sectores y negociar hábilmente para obtener el apoyo de las Cortes a la transición, todo ello sin perjuicio de su rotundo fracaso posterior, cuando la transición se desplazó de la política pública de las élites al escenario de las masas⁴². También el desempeño del Rey Juan Carlos demostró ser el de un líder sensato: supo remover a Arias cuando este reveló incapacidad para llevar adelante la transición, y supo nombrar a Suárez, quien al igual que el monarca, respetaba la obra del franquismo, sin rechazar la necesidad de la democracia.

El liderazgo en Chile también se expresó diversificadamente respondiendo a situaciones políticas distintas. Hasta 1981 el único hombre que podía encabezar una alternativa a Pinochet era el ex presidente de la República (1964-1970) Eduardo Frei Montalva, que contaba con el respaldo y el respeto de casi todos los sectores de la oposición⁴³. Su muerte en el verano de 1982 produjo justamente un vacío de liderazgo que se estimaba difícil de reparar. Con la instalación de las dinámicas de transición a la democracia en 1983, se comenzaron a perfilar diversos líderes. Uno de los más significativos en la oposición era Gabriel Valdés, Presidente del PDC y de la Alianza Democrática; en el lado del gobierno aparecía Sergio Onofre Jarpa, líder incontestado de la derecha tradicio-

⁴⁰ Walter de Goes «O Brasil do General Geisel» Rio de Janeiro, 1978

⁴¹ Mario Caciagli op. cit. 1986 (cita 35), 8

⁴² Gregorio Morán «Adolfo Suárez: Historia de una Ambición» Barcelona 1979

⁴³ Lo demostró cuando encabezó la primera manifestación abierta en contra del plebiscito constitucional de 1980 en el teatro Caupolicán de Santiago.

nal, que inició una liberalización limitada como ministro del Interior de Pinochet. Sin embargo ni el uno ni el otro tuvieron éxito en negociar una reforma. Mientras el primero había sido arrastrado a encabezar una política de masas destinada a provocar el término abrupto y neto del régimen; el segundo -coactado por Pinochet- lideraba una política de distensión orientada a debilitar a la oposición y a reestabilizar al gobierno en crisis. Esta situación de «impasse político», o de liderazgos asimétricos que dificultaban el éxito del escenario de negociaciones que se había insinuado en la segunda mitad de 1983, comenzó a quebrarse recién a partir de 1987. En Agosto de ese año, el PDC elige como Presidente del Partido a un hombre experto en crisis, en negociaciones y en moderación, Patricio Aylwin, y con él, la tesis de la inserción institucional y la negociación para desdibujar progresivamente la situación autoritaria en que se encontraba el país. Poco tiempo después, Aylwin se transformó en vocero de toda la oposición y en líder indiscutido de la estrategia de transición vía transacción que culmina, como proceso implícito, con la victoria del NO en el plebiscito de 1988. A partir de Noviembre de 1988, la transición transada, ésta vez como proceso explícito, es un camino frente al cual la oposición ratifica a Aylwin como vocero principal. En la derecha política, Sergio Onofre Jarpa y Andrés Allamand se constituyen en puntales de la mediación con el gobierno, y al interior de este, la transición vía transacción es liderada por Carlos Cáceres, quien se transforma en Ministro del Interior reemplazando a Sergio Fernández Fernández, quien rechazaba tozudamente toda negociación, despreciaba la competencia política y desdeñaba a la oposición. Cáceres en cambio, era un civil moderado, políticamente talentoso, a la altura de los tiempos y capaz de devenir en sólido demócrata conviniendo con la oposición e intentando institucionalizar con ella una tregua táctica: conveniente para la primera, pero más conveniente aún para la autoridad.

Según Donald Share y Scott Mainwaring⁴⁴ ciertas características del liderazgo en España habrían contribuido a que en este país se hubiera dado una transición más rápida y más completa que en Brasil. En efecto, aún cuando ambos procesos tuvieron líderes hábiles, éstos poseían orientaciones distintas. Los líderes españoles estuvieron mucho más orientados a la reforma que sus equivalentes brasileños. La transición a la democracia fue conducida aquí por una generación de líderes jóvenes, especialmente por el Rey Juan Carlos y Adolfo Suárez, que llevaron a cabo una transición vía transacción que excedió los deseos del sector

⁴⁴ D. Share y S. Mainwaring op. cit. 1987 (cita 4), 125-126

autoritario moderado. En Brasil en cambio, las mismas personas que encabezaron el período autoritario fiscalizaron la transición durante un lapso de tiempo mucho más prolongado que sus equivalentes españoles. El Ejército controló la elección de los presidentes de tal forma que se perpetuara una transición gradual y conservadora. Los líderes de la transición estuvieron fundamentalmente ocupados inventando formas de limitar el cambio al introducir las reformas. Estas diferencias en el liderazgo contribuirían a explicar la mayor erosión del régimen brasileño durante sus dos últimos años. El prolongado carácter de la transición y la crisis económica le creó grandes problemas al régimen. En 1983 el gobierno de Figueiredo era tan incapaz como sus predecesores para hacer frente a estos problemas. Lo que hizo Figueiredo fue en lo esencial renunciar a la posibilidad de elegir a un sucesor y mantener intacta la coalición electoral. Se encontraba mucho más lejos de imponer con éxito su propia noción de la reforma de lo que lo estaba Adolfo Suárez en España.

La transición chilena hacia el cambio de régimen no fue tan rápida como la española ni tan lenta como la brasileña. No obstante, el proceso de transformaciones fue conducido, al igual que en España, aunque no con resultados tan completos, por líderes más orientados a la reforma que a la conservación de las estructuras autoritarias. Estos líderes eran en parte los mismos que habían ocupado posiciones de relevancia en los últimos años de la vieja democracia, y en parte también los mismos que encabezaron el período autoritario. Aylwin, por ejemplo, había sido un actor político clave en los años en que se produjo el quiebre de la democracia, y volvió a serlo en el período en que la transición democrática se desplazó hacia el eje de las negociaciones a fines de los años 80. Jarpa también fue un notable de la vieja democracia y más tarde encabezó una parte del período autoritario contribuyendo a la reforma institucional en la fase posterior al plebiscito de Octubre de 1988. A diferencia de Brasil y España, en que los jefes de gobierno lideraron directamente la transición, en Chile, el Presidente Pinochet nunca toleró de buena forma la transición en los términos que se dio. El «Capitán General» era líder de la intransigencia y recién a partir de fines de 1988 tuvo que aceptar la reforma institucional haciendo grandes esfuerzos para que ella no se excediera respecto de sus deseos de proyectar la obra global de su gobierno. Esta estrategia tuvo éxito en la medida que fue tolerada por la oposición, pero, a diferencia de Brasil, no contribuyó a una mayor erosión del régimen militar en sus dos últimos años de vigencia.

CONCLUSIÓN

Existen correlaciones positivas entre los factores que hemos estado discutiendo anteriormente y las transiciones vía transacción en los casos de Brasil, España y Chile. Los altos grados de afianzamiento de la situación autoritaria y de apoyo a la gestión del régimen por parte de un significativo sector de la sociedad, facilitó que la oposición descartara la fórmula confrontacional de las movilizaciones sociales reemplazándola por una estrategia encaminada a ensayar técnicas políticas de tipo consociativo. Si esto último aumentó la probabilidad de que los grupos subversivos y extremos que amenazaban la moderación quedaran en una situación de parálisis y aislamiento, la existencia de un líder hábil y eficaz para actuar en el escenario de las negociaciones, contribuyó a que la oposición democrática aceptara las restricciones que el régimen autoritario imponía sobre la transición, optando entonces por la transacción, ya fuera en forma implícita o de manera abierta y directa.