

LA CONSTITUCIÓN CHILENA DE 1980. ¿SE PUEDEN ACOMODAR LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO A LOS PODERES TUTELARES?

SOPHIE JOUINEAU

ANALISTA DELEGACIÓN ASUNTOS ESTRATÉGICOS

MIN. DE DEFENSA, FRANCIA

La Constitución chilena de 1980. ¿Se pueden acomodar los principios del Gobierno Representativo a los poderes tutelares? Este trabajo analiza el proceso de elaboración de la Constitución del 1980 y las principales características del marco institucional en vigencia desde las elecciones presidencial y parlamentarias del 1989. Desde la perspectiva definida por Bernard Manin en sus *Principes du gouvernement représentatif*, procede luego a un análisis de los efectos producidos por los «enclaves no democráticos» sobre el funcionamiento del sistema político chileno. Al mismo tiempo que los arreglos institucionales de la Constitución del 1980 han favorecido la aproximación del régimen político al modelo de la «democracia del público», también han sido muy eficaces para demorar su completa democratización.

Transcurridos hoy más de dieciséis años desde que las Fuerzas Armadas derrocaran con un golpe de Estado al Presidente Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973, en Chile gobierna, desde el 11 de marzo de 1990, un Presidente de la República que es elegido, al igual que la Cámara de Diputados y una parte del Senado, por sufragio universal directo, de acuerdo con las reglas que fija la Constitución elaborada por el régimen militar, la que se hizo efectiva exactamente nueve años antes. De hecho, la particularidad de la “transición chilena” radica, por un lado, en que se rige por un esquema y un calendario que fueron determinados unilateralmente por las Fuerzas Armadas y, por otro, en contar con la participación activa de las fuerzas políticas de oposición al autoritarismo en esta segunda etapa de un proceso que se prevé que durará hasta fines del año 1997.

La historiografía y el discurso de los políticos chilenos ponen especial énfasis en el surgimiento precoz y la gran estabilidad de las instituciones democráticas, las que se comprenden esencialmente como la designación de los gobernantes mediante elecciones periódicas¹, al contrario de los otros Estados de América Latina que nacieron de la independencia de las colonias de la corona

1 Ver por ejemplo, Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992), p. 13.

española. Sin embargo este rasgo, que desde la independencia del 18 de septiembre de 1810 ha caracterizado a los distintos regímenes (y que algunos historiadores prefieren remontar al “Estado indiano” de la colonia²), en la práctica conlleva la tradición política de un ejecutivo fuerte, basando su justificación en el realismo. A partir de 1830, en efecto, aparece un gobierno lo suficientemente fuerte como para imponerse al caudillismo del periodo inmediatamente posterior a la independencia y para establecer, mediante la Constitución de 1833, un Estado unitario y centralizado que la historia ha designado como el Estado “portaliano” en honor a su inspirador, Diego Portales³. Aunque Portales jamás llegó a ser presidente, concibió un sistema que concentraba el poder legítimo en manos del vencedor de las elecciones, aplazando la participación popular en las decisiones políticas, ya que el Presidente de aquel entonces gobernó la mayor parte de su mandato con las garantías constitucionales suspendidas, tal como estaba facultado para hacerlo⁴. A esta tradición se agrega cierto recelo ante los partidos políticos, que fueron considerados como responsables de las derivas del “parlamentarismo” entre 1891 y 1924. También fueron considerados responsables de afirmar que se necesitaba una tutela sobre las instituciones para impedir que un gobierno minoritario y opuesto al Congreso llevase el país hacia reformas no deseadas y hacia el caos⁵. El “gobierno de las Fuerzas Armadas” alude explícitamente a esta tradición para explicar los principios que guían la adopción de la Constitución de 1980⁶.

Para responder a la pregunta que se plantea en el caso de las instituciones chilenas, comenzaremos por recordar las condiciones de elaboración, de puesta en vigencia y de modificación de la Constitución de 1980. Luego presentaremos las principales características de las disposiciones institucionales, tal como se aplican históricamente a partir de la elección del Presidente de la República y parte del Congreso mediante sufragio universal. Por último, refiriéndonos explícitamente al trabajo de Bernard Manin sobre *Los principios del gobierno representativo*⁷, examinaremos cómo llevan estos principios a un funcionamiento de la vida política que se parece mucho a la “democracia del público”, con el fin de poner en evidencia en qué medida el papel de contrapeso institucional que se les atribuye a las autoridades militares consagra el derecho de veto de sólo una parte de la sociedad en las decisiones de los gobernantes, en virtud de una concepción particular del equilibrio de los poderes. Este hecho en sí impide llegar al final de una democratización completa de las instituciones, entendida como la eliminación de los “enclaves autoritarios”⁸.

2 Para una apreciación general por uno de los defensores de esta interpretación histórica, véase Bernardo Bravo Lira, “Constantes y variantes en el régimen de gobierno de Chile 1790-1990. De la jura de Carlos IV a la ascensión de Aylwin”, *Revista de Derecho Público*, N° 50 (julio-diciembre de 1991), pp. 145-164.

3 Véase Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago: Editorial Universitaria, 1986), pp. 39-48.

4 Véase Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993), pp. 330-351.

5 Para conocer el resumen de las características constitucionales del régimen creado por la Constitución de 1925 y los problemas planteados por el hecho de que después de 1946 el presidente se elige sin mayoría absoluta, además del hecho de que el partido que lo apoya es minoritario en el Congreso, en un contexto multipartidario, lo que lleva al ejecutivo a usar el veto y los decretos, véase Oscar Godoy, “El régimen parlamentario: Una opción política para Chile”, en Juan J. Linz (et al.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990), pp. 19-26.

6 Estos principios están planteados, entre otros, en Augusto Pinochet, *Reflexiones en torno a una visión política de Chile. Clase magistral de S. E. el Presidente de la República con motivo de la inauguración del año académico de la Universidad de Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1979).

7 Véase Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Paris: Calmann-Lévy, 1995).

1. UNA CONSTITUCIÓN ELABORADA POR UN RÉGIMEN AUTORITARIO,

A LA QUE TIENE QUE CEDER LA OPOSICIÓN

La Constitución adoptada mediante el referéndum del 11 de septiembre de 1980 y que empezó a regir el 11 de marzo de 1981, es obra íntegra de las Fuerzas Armadas y de los sectores civiles más cercanos a las autoridades militares. La imposibilidad de los sectores políticos de oposición para conseguir que los militares dejaran el poder o renunciaran a implementar nuevas instituciones los obliga a aceptar las reglas del juego, las que son doblemente ilegítimas para ellos, ya que fueron concebidas sin la intervención de la soberanía nacional y puestas en vigencia gracias al estado de excepción y al fraude electoral⁹. El único actor que propone un proyecto alternativo al del régimen militar es el Grupo de Estudios Constitucionales de los 24¹⁰, que se organiza a mediados del año 1978, cuando de verdad empieza el proceso constituyente. Dicho grupo reunió esencialmente a juristas y políticos de renombre que pertenecían a la Democracia Cristiana y a la derecha constitucional.

Desde luego, se supone que la elaboración de la nueva Constitución responde a la crisis de las instituciones de la Constitución de 1925, crisis que culmina bajo el régimen del Presidente socialista Salvador Allende (1970-1973). Sin embargo, la redacción de la nueva Constitución estuvo dirigida casi exclusivamente por la Junta militar, en el poder desde el 11 de septiembre de 1973, junto con sus expertos, sin participación de los sectores políticos de centro ni de izquierda. Rompiendo con el proceso de democratización de las instituciones que se había emprendido a finales del siglo XIX, el proyecto del gobierno militar consistió en restablecer un régimen presidencial, fuerte en el sentido de la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, en circunstancias de que los poderes están limitados además por órganos no elegidos. A partir de 1980, el gobierno de Pinochet colocó a los distintos sectores políticos en la necesidad de aceptar las nuevas instituciones, principalmente al dilatar en 16 años la implementación de las disposiciones definitivas de la Constitución relativas a la repartición de los poderes entre las diferentes ramas del Estado.

Golpe de Estado y reforma constitucional

Las circunstancias del golpe de Estado no permitían prever que la Junta militar no estaría dispuesta a devolver el poder a los partidos políticos no marxistas después de una etapa de "vuelta al orden", y que, por el contrario, pensaba en una reorganización radical de las instituciones. Sin

8 Véase la definición de los "enclaves autoritarios", según la expresión forjada por Manuel Antonio Garretón, en "Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVI, N° 1-2 (1994), pp. 21-32.

9 Véase "Una propuesta de transición a la democracia", discurso de clausura pública del Grupo de Estudios Constitucionales de los 24, pronunciado por el demócratacristiano Patricio Aylwin (más tarde primer presidente elegido bajo la Constitución de 1980), el 10 de enero de 1984: "Acatamos la vigencia de esta Constitución como un hecho que forma parte de la realidad. Pero, por las razones que aquí se han expuesto, no se nos puede pedir que, contrariando nuestras conciencias, la aceptemos como la expresión válida de la voluntad soberana del pueblo y nos conformemos con ella a pesar de que nos repugna". Véase P. Aylwin, *La alternativa democrática* (Santiago: Editorial Andante, 1984), p. 35.

10 Para una presentación detallada del papel de oposición que asumió, así como sus contrapropuestas en el periodo de la elaboración de la nueva Constitución, véanse las memorias del Ministro del Interior del momento, Sergio Fernández, *Mi lucha por la democracia* (Santiago: Editorial Los Andes, 1994), pp. 90-93 y 106-107.

embargo, la fecha elegida para la intervención de las Fuerzas Armadas creaba un vínculo con los acontecimientos del 11 de septiembre de 1924 y podía sugerir cambios más profundos. En efecto, durante la intervención militar de 1924, la Junta había disuelto el Congreso y aceptado la dimisión del Presidente Arturo Alessandri Palma. El manifiesto del movimiento de jóvenes oficiales de ese entonces¹¹, terminaba, en lo relevante, con el anuncio de la convocación de una asamblea constituyente y la elección de nuevas autoridades después del cambio de Constitución. Adoptada durante la breve vuelta al poder del Presidente Alessandri (de marzo a octubre de 1925), la Constitución fue finalmente redactada por una comisión consultiva¹² y ratificada mediante un referéndum por sólo el 41,6% del electorado. Vigente a partir del 18 de septiembre de 1925, esta Constitución reforzaba el carácter presidencial del régimen tras el intermedio "parlamentarista" de 1891-1924¹³.

Mediante el decreto ley N° 1, publicado el 18 de septiembre de 1973, fecha aniversario de la independencia, los Comandantes en Jefe de las tres ramas y el General Director de Carabineros declaran constituida la Junta de Gobierno y asumen el mando supremo "con el compromiso patriótico de restaurar la chilenidad, la justicia y las instituciones quebrantadas". Aun cuando es imposible atribuirle con certeza ambiciones reformadoras tan profundas como su materialización ulterior, el régimen militar logra rápidamente, sin embargo, constituir un poder estable y eficiente, apoyándose en la tradición política chilena de respeto de la legalidad y de la posición hegemónica del Presidente de la República. Entre el 11 de septiembre y el mes de diciembre de 1973, se suceden la disolución del Congreso (24 de septiembre), la suspensión de los partidos políticos (17 de octubre), la disolución del Tribunal Constitucional (10 de noviembre), la implementación de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (12 de noviembre) y el decreto ley (16 de noviembre) que confiere retrospectivamente a la Junta los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo a contar del 11 de septiembre, la caducidad de las listas electorales (19 de noviembre), y se publican las "Metas y objetivos fundamentales para la nueva Constitución de la República" (26 de noviembre de 1974)¹⁴. A partir de la "Declaración de principios del Gobierno de Chile" (11 de marzo de 1974)¹⁵ y de la adopción del "Estatuto orgánico" de la Junta (26 de junio de 1974), que retoma el esquema institucional de la Constitución de 1925 para aplicarlo al poder militar, se reconstituye la figura presidencial. El general Pinochet, en calidad de Comandante en Jefe del Ejército y de Presidente de la Junta, llega a ser Presidente de la República en diciembre de 1974, mientras conserva su participación en la Junta, órgano legislativo y constituyente¹⁶. De hecho, a

11 Reproducido en G. Urzúa V., *Historia política de Chile y su evolución electoral*, op. cit., pp. 418-419.

12 Véase breve presentación de las modalidades de redacción y de adopción del texto por Francisco Cumplido, "Análisis crítico de las Constituciones de 1925 y de 1980", en P. Aylwin (et al.), *Una salida político-constitucional para Chile* (Santiago: ICHEH, 1985), pp. 82-93.

13 Véase M. Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, op. cit., pp. 152-153.

14 Véase "Cronología institucional", *Cauce*, N° 154, 14-20 de abril de 1988.

15 Sobre las inspiraciones ideológicas del gobierno militar y la síntesis entre neoliberalismo y corporativismo, véase Renato Cristi, "La síntesis conservadora en los años 70", en Renato Cristi y Carlos Ruiz, *El pensamiento conservador en Chile. Seis ensayos* (Santiago: Editorial Universitaria, 1992), pp. 124-139. El credo de esta nueva derecha se encuentra en "30 años de gremialismo", *El Mercurio*, 11 de agosto de 1997.

16 Sobre las luchas internas de la Junta, y principalmente sobre el enfrentamiento con el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, de las que resultó la supremacía del general Pinochet sobre la Junta, véase Ascanio Cavallo (et al.), *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Ediciones La Epoca, 1988), capítulos 3 y 7. Escrito por tres periodistas y publicado en primera instancia en folletines semanales en 1988, este libro es considerado como una síntesis fiable de informaciones entregadas, muchas veces, por fuentes cercanas al régimen militar.

partir de fines del año 1973 se confirman las intenciones “transformadoras” de los militares cuando el general Pinochet declara a la prensa que el régimen militar no se considera transitorio ni tampoco permanente, sino “un movimiento cívico-militar de depuración”¹⁷.

Finalmente, las concepciones aún vagas de los militares en materia constitucional en los meses que siguieron al golpe de Estado, no les arrastraron al pánico ni al populismo característico de los regímenes militares latinoamericanos. Rápidamente logran recuperar a su favor la tradición portaliana de respeto a un ejecutivo fuerte y mantener la autoridad de este último sobre las Fuerzas Armadas¹⁸. En 1976, varias “actas constitucionales” sirven para suplir el vacío institucional y se lanza la reforma constitucional en noviembre de 1977 mediante el envío a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución del documento del ejecutivo sobre las “Orientaciones fundamentales para el estudio de la Constitución”¹⁹.

El proceso constituyente: Modalidades y etapas

Entre la creación, por parte de la Junta, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución –oficializada mediante un decreto en noviembre de 1973, aun cuando se había reunido por primera vez el 24 de septiembre– y la ratificación de la nueva Constitución por medio del plebiscito del 11 de septiembre de 1980, se pueden distinguir dos etapas. La primera dura hasta agosto de 1978, cuando interviene esencialmente la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, que está encargada de redactar un anteproyecto que será sometido a la Junta. La segunda etapa corresponde al proceso constituyente como tal, en el cual el ejecutivo desempeña un papel clave: examen del anteproyecto de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución por el Consejo de Estado (órgano consultivo implementado para asistir a la Junta en el trabajo legislativo); luego, modificación del proyecto por parte del mismo Consejo de Estado y adopción del texto definitivo por la Junta, y finalmente ratificación de la nueva Constitución. Veremos rápidamente que al desarrollo de la segunda etapa se le puede calificar de “antimodelo de proceso constituyente”²⁰, ya que en ningún momento se permitió alguna participación democrática, por mínima que fuese, mientras se hacía alarde de la ambición de reconstruir las instituciones por medio de elecciones para designar a los gobernantes.

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución entrega al gobierno el anteproyecto de constitución el 18 de agosto de 1978, después de 417 sesiones repartidas en cinco años. Integrada por juristas eminentes, está presidida por Enrique Ortúzar, quien fue Ministro de Justicia del Presi-

17 Entrevista con el principal diario conservador, *El Mercurio*, 12 de noviembre de 1973, citado en A. Cavallo, *La historia oculta...*, op. cit., p. 24.

18 Véase análisis resumido de la estructuración de los conflictos internos del régimen militar en Arturo Valenzuela, “Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime”, en Larry J. Diamond (et al.), *Democracy in Developing Countries. Latin America* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989), pp. 187-196.

19 Acerca de la interpretación que pone los cambios constitucionales en el centro del proyecto de implementación de un “Estado capitalista neoliberal” en Chile, véase el ensayo histórico de Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito* (Santiago: LOM-ARCIS, 1997), en especial pp. 213-252. En lo que se refiere al debate sobre el poder constituyente acaparado por la Junta, véase Renato Cristi Becker, “La noción de poder constituyente en Carl Schmitt y la génesis de la Constitución chilena de 1980”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, N° 2-3 (mayo-diciembre de 1993), pp. 229-250.

20 Según la expresión de Dieter Nohlen (et al.), “El proceso constituyente”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 76 (abril-junio 1992), pp. 7-27.

dente Jorge Alessandri (1958-1964). En 1964, Ortúzar había mandado al Congreso un proyecto de modificación constitucional que tendía a reforzar los poderes del Presidente de la República y el control de la constitucionalidad, así como a limitar las atribuciones del Congreso. La Comisión elabora su proyecto dentro de límites bastante estrechos, a pesar del aparente pluralismo político que reúne entre sus integrantes. En 1976, sus dos miembros demócratacristianos se marginan por no estar de acuerdo con el hecho de que la Comisión estudie las Actas Constitucionales destinadas a dar base legal al régimen y que sustituirían a la Constitución de 1925 hasta que terminara el proceso constituyente. También protestan contra la disolución de los partidos políticos²¹. Más tarde, a consecuencia del enfrentamiento interno en la Junta entre el Presidente Pinochet y el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, en lo que se refiere a la duración del régimen militar y a la naturaleza del futuro régimen, resulta la dimisión del segundo, y Jorge Ovalle, consejero cercano de este último, se ve obligado a dejar la Comisión²². El organismo queda integrado, entonces, sólo por juristas cercanos de la derecha democrática y sobre todo no democrática, ya que los nuevos miembros han sido designados por Pinochet. Además, los trabajos de la Comisión están dirigidos, desde 1977, por las indicaciones del ejecutivo, en las cuales se hacen manifiestas sus intenciones referidas a las etapas del régimen militar hasta volver a la forma de un gobierno elegido por los ciudadanos, como lo manifestara en el Plan de Chacarillas²³; estas intenciones se confirmarán más tarde en el documento del gobierno a la Comisión. El constitucionalista Jaime Guzmán, miembro de la Comisión, orientó directamente al gobierno, tanto en la definición del "itinerario constitucional" de Chacarillas, como en la redacción de las "Orientaciones para la nueva constitución", donde también participó la Ministra de Justicia Mónica Madariaga. Guzmán, que fuera opositor feroz al gobierno de Allende, dirige el movimiento "gremialista" y es partidario de la organización corporativista de la vida política y de la supresión de los partidos políticos. Se le considera el ideólogo más importante del régimen de democracia bajo tutela de la Constitución de 1980²⁴.

El anteproyecto entregado al gobierno es la fiel respuesta a lo que éste esperaba y aparece como el producto de la reflexión de eminentes juristas. Redactado en un formato que no se vale de una organización por artículos, es más bien una reflexión de derecho constitucional y no contiene ningún esbozo de disposiciones transitorias o de calendario de implementación de las nuevas instituciones²⁵. En el quinto aniversario del golpe de Estado, el general Pinochet anuncia que el

21 Acerca del episodio de la dimisión de los juristas demócratacristianos Alejandro Silva Bascuñán y Enrique Evans de la Cuadra, véase Patricio Chaparro y Francisco Cumpido, "El proceso de toma de decisiones en el contexto político-militar-autoritario chileno. Estudio de dos casos", en Manuel Antonio Garretón (*et al.*), *Chile 1973-198?* (Santiago: Flacso/Revista Mexicana de Ciencias Sociales, 1980), pp. 25-48.

22 Véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, *op. cit.*, cap. 22, pp. 175-182.

23 Para un resumen del discurso de Pinochet y de las tres etapas de la vuelta progresiva a la elección del Congreso y del Presidente de la República bajo la tutela de las Fuerzas Armadas en 1991, véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, *op. cit.*, cap. 16, pp. 121-129.

24 Considerado como el representante más talentoso de la derecha no democrática, llega a ser más tarde el principal dirigente de la formación política heredera del régimen militar, por la que es elegido senador en 1989. Es asesinado el 1 de abril de 1991 a la salida de su clase de derecho constitucional, el mismo día en que se publicó en el *Diario Oficial* la primera reforma constitucional a la que se opuso y que permitiría al Presidente conmutar la pena de muerte por reclusión perpetua para las personas condenadas por actos de terrorismo cometidos antes del 11 de marzo de 1990.

25 Para una presentación detallada del anteproyecto, véase el libro de uno de los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Luz Bulnes A., *Constitución Política de la República de Chile. Concordancias, anotaciones y fuentes* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1981).

Consejo de Estado estudiará el anteproyecto para que entonces la Junta lo examine y lo apruebe, puesto que esta última detenta el poder constituyente. Tras su ratificación mediante plebiscito, empezaría una transición de seis años y las primeras elecciones son postergadas hasta después de 1985, fecha planteada en un principio en el Plan de Chacarillas.

El anteproyecto es entregado, a fines de octubre de 1978, al Consejo de Estado, órgano consultivo integrado por civiles y presidido por el ex Presidente de la República Jorge Alessandri Rodríguez, quien impondrá el secreto de los debates para asegurar la más completa independencia de este organismo, cuyos miembros él mismo ha elegido. Todas las modificaciones al antiguo proyecto que proceden de los trabajos del Consejo de Estado tienden a dar más poder al Presidente de la República frente a los militares y a flexibilizar las disposiciones referidas a la reforma de la Constitución, dirigiendo de nuevo el proyecto hacia una revisión de la Constitución de 1925, cercana a la propuesta de Ortúzar de 1964, que él estaba convencido hubiera permitido evitar el colapso de las instituciones en 1973²⁶. Bajo el impulso de Alessandri, el Consejo de Estado llega a proponer un esquema de transición que incluye un Congreso designado a partir de 1981, elecciones municipales en 1984, y elecciones legislativas y presidenciales en 1986. En efecto, el ex Presidente había criticado en 1976 la adopción de las Actas Constitucionales que permitían prolongar de manera indefinida el régimen militar sin fijar fecha de transición alguna hacia instituciones elegidas.

Desde fines de junio de 1980, el proyecto del Consejo de Estado es entregado al gobierno y el Presidente Pinochet designa a un restringido grupo de trabajo para que vuelva a examinarlo, sin referirse a las disposiciones transitorias y antes del debate en la Junta. En menos de dos semanas, este grupo -integrado por el Ministro del Interior, Sergio Fernández; la Ministra de Justicia, Mónica Madariaga; el Jefe de Estado Mayor, Santiago Sinclair, y por cuatro auditores nombrados por la Junta, que representan a las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas- vuelve a formular completamente el proyecto, para lo cual incluso tiene acceso a las deliberaciones del Consejo de Estado. Las diferencias que se observan entre el proyecto del Consejo de Estado y el texto definitivo se refieren muchas veces a una vuelta al anteproyecto, principalmente en el tema de las relaciones entre las distintas ramas del Estado y las Fuerzas Armadas²⁷. En cuanto a las disposiciones transitorias que tienen como objetivo fijar las etapas y las modalidades para la implementación gradual de los órganos que deben ser elegidos, éstas serán objeto de un debate entre los miembros de la Junta, previo a la intervención de los civiles del gobierno en aras de la redacción final del texto. Se prevé entonces que la transición durará hasta 1997, en tanto que Ortúzar plantea sus reparos al ser consultado por Fernández²⁸. En ese momento se decide organizar un plebiscito, a medio camino, sobre la sucesión presidencial, para que la transición sea más gradual, elemento que tendrá una influencia determinante en la evolución política e institucional después que empiece a regir la Constitución.

26 Acerca del espíritu del proyecto del Consejo de Estado, véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, op. cit., cap. 30, pp. 239-246.

27 Sergio Carrasco D., en su artículo "Diferencias entre el proyecto constitucional del Consejo de Estado y la Constitución de 1980. Disposiciones permanentes", *Revista de Derecho Público*, N° 37-38 (1985), pp. 83-116, encuentra 176 diferencias, de las que 86 son muy importantes y 59 sustanciales. Las deliberaciones y arbitraje dentro del grupo de trabajo y de la Junta permanecieron secretos.

28 Este arreglo se conoció con la expresión popular de "cortar el chorizo". Véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, op. cit., cap. 31, pp. 239-246.

Desde el 8 de agosto, el gobierno se reúne, sin ausencias, para examinar el texto. Mediante los decretos leyes del 11 y 12 de agosto, la Junta aprueba el texto de la nueva constitución y convoca el "plebiscito"²⁹ con carácter ratificatorio para la fecha aniversario del golpe de Estado. La campaña³⁰ empieza el 12 de agosto, pero en condiciones que no permiten a la oposición plantear sus argumentos, ya que para esta ocasión aún opera el estado de excepción que limita la libertad de expresión, principalmente en lo que se refiere al acceso de la oposición a los medios de comunicación. El 10 de agosto en la mañana, la Democracia Cristiana, única fuerza de oposición que mantiene una actividad abierta, se entera por el rumor que podría tener lugar un plebiscito. Sin embargo, ignora todavía el contenido del texto y las diferencias que presenta en relación con el texto del Consejo de Estado. La campaña de la oposición se limita a una sola reunión pública, sin cobertura audiovisual, el 27 de agosto. Eduardo Frei Montalva, jefe de los demócratacristianos y ex Presidente de la República (1964-1970), obtuvo del Ministro del Interior la autorización para organizar una reunión pública, en la que llamó a rechazar la nueva Constitución. A fines de agosto también se oyen algunas voces discordantes, principalmente las del Grupo de los 24, de la Conferencia Episcopal, de la masonería y del general Leigh, sobre las condiciones en que se realizaría el plebiscito y la legitimidad del escrutinio. El Grupo de los 24, que ya se había pronunciado en octubre de 1979 a favor de una simple reforma de la Constitución de 1925, estableciendo desde agosto de 1978 que no podía existir una constitución legítima sin elección con sufragio universal de una asamblea constituyente, envía a la Junta un documento, que reúne las firmas de 120 personalidades, sobre las condiciones de la campaña y del escrutinio. Sus miembros, por cierto, intentaron conseguir que Alessandri apoyara su gestión, tomando como base la concordancia entre el proyecto del Consejo de Estado y sus propuestas a favor de una reforma de la Constitución de 1925, mas sin éxito³¹. En efecto, las garantías para la validez del escrutinio son inverosímiles, puesto que los electores tendrán que pronunciarse en locales de votación designados en su totalidad por los alcaldes y por las autoridades regionales nombradas por el gobierno, sin que estuviesen hechas las nuevas listas electorales (las antiguas habían sido destruidas poco después del golpe) y con un estado de excepción que no deja espacio para la participación de las personas arrestadas o exiliadas. Más aún, la pregunta sometida al plebiscito acerca de la ratificación de la Constitución incluye a la vez, automáticamente, el nombramiento de quienes ejercerán el poder, puesto que los artículos transitorios, que no se pueden separar de las disposiciones permanentes, designan al Presidente de la República y mantienen a la Junta como poder legislativo. Asimismo, la interpretación de la alternativa Sí/No, planteada por el presidente-candidato, refuerza el

29 La terminología oficial recurre a la palabra *plebiscito*, cuando se trata de confirmar o revocar la confianza al poder ejecutivo mediante un voto popular o cuando se trata de aprobar o rechazar una decisión propuesta por éste. De hecho, las consultas del 11 de septiembre de 1980 y del 5 de octubre de 1988 tienen esta doble naturaleza de plebiscito y referéndum institucional.

30 Acerca de la organización del escrutinio y el desarrollo de la "campaña de los treinta días", véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, *op. cit.*, cap. 31, pp. 247-255.

31 En efecto, tanto Alessandri como Francisco Bulnes, personero importante de la derecha "democrática" e interlocutor regular del Grupo de los 24, prefieren no romper con el régimen militar para conservar una posibilidad de ejercer influencia, en circunstancias de que el tema de las instituciones vuelve irreversible la decisión de la Democracia Cristiana de convertirse a una oposición resuelta, aun cuando ya se había opuesto al Presidente socialista Allende.

carácter plebiscitario de la consulta, ya que según Pinochet la victoria del No de ninguna manera significaría un nuevo proceso constituyente, sino la vuelta al caos de 1973³².

La Constitución de 1980 es aprobada entonces por una mayoría del 67,04% del electorado, según los resultados oficiales cuya validez³³ es imposible establecer, ya que no hubo ningún control pluralista de las operaciones de votación o del recuento de votos, más aún si se consideran los fraudes que se observaron³⁴. La Constitución empieza a regir el 11 de marzo de 1981 y el Presidente "constitucional" marca simbólicamente este paso al instalarse en el palacio de La Moneda, sede tradicional de la presidencia de la República hasta el bombardeo del 11 de septiembre de 1973. En esta primera parte del periodo transitorio, prevista para durar hasta 1989, el poder ejecutivo y la Junta tendrán que aprobar leyes orgánicas que regulen la actividad de las instituciones que se implementarán paulatinamente.

Entrada en vigor de la Constitución y sus disposiciones transitorias:

Impulsos y frenos a la democratización

La entrada en vigor de la Constitución de 1980 abre la primera parte del periodo transitorio, durante el cual no son aplicables las disposiciones permanentes. En la práctica se sintetiza en las 29 disposiciones que organizan la repartición de los poderes entre las instituciones³⁵. Durante el primer mandato presidencial de 8 años, no se habla todavía de la elección de los gobernantes, ni de libertad de opinión pública y menos todavía de debatir las decisiones del gobierno. De hecho, las Actas Constitucionales de 1976 siguen siendo la base de la organización jurídica del Estado: la quinta disposición transitoria establece que todas las materias que deben ser objeto de una ley orgánica o de una mayoría calificada siguen regidas por disposiciones vigentes hasta que se adopten las nuevas leyes³⁶; la sexta establece que las materias que están expresamente excluidas del campo de la reglamentación por ley seguirán regidas por las disposiciones existentes, hasta

32 Con humor, en su discurso del 10 de septiembre en la noche, "con el fin de evitar toda crítica mal intencionada, en el sentido de que se trataría de un plebiscito carente de alternativa, declaro enfáticamente a la ciudadanía que el hipotético rechazo del proyecto aprobado por la Junta de Gobierno significaría el retorno a la situación jurídica y política existente en el país al 10 de septiembre de 1973", citado en A. Cavallo, *La historia oculta...*, op. cit., p. 247. En la opinión de Patricio Aylwin, este argumento priva a la Constitución de 1980 de legitimidad. Véase P. Aylwin (et al.), *Una salida constitucional para Chile*, op. cit., pp. 147-148.

33 El 14 de octubre de 1980, el Colegio Verificador Nacional, que no es un tribunal calificador encargado de validar los votos, sino que sólo está encargado de registrar las actas, se declara incompetente en materia de las irregularidades de la campaña y de las condiciones de votación y del recuento de votos. Véase Alejandro Hales, "La Constitution de 1980 et la période de transition précédant le retour de la démocratie au Chili", en Serge De Ryck (et al.), *Chili, la force contre le droit. Critique de la légalité du système chilien* (Bruxelles: Vie Ouvrière, 1989), pp. 73-75.

34 La encuesta que se organizó bajo la conducción del experto demócratacristiano Eduardo Hamuy para la Academia de Humanismo Cristiano está referida al 10% de las oficinas de votación de la capital y revela una gama entera de irregularidades en la votación y en el recuento de votos. Véase *Cauce*, 17 de diciembre de 1987, y *Apsi*, 8 de febrero de 1988.

35 Véase *Constitución política de la República de Chile, Quinta edición oficial (1994)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996), pp. 89-103.

36 Acerca de la jerarquía de las leyes, véase Francisco Geisse y José A. Ramírez (ed.), *La reforma constitucional* (Santiago: CESOC, 1989), pp. 159-162. Las leyes orgánicas rigen la organización de las instituciones y de la administración, los estados de excepción, los partidos políticos, las elecciones, la educación, las concesiones mineras. Después de la reforma constitucional de agosto de 1989, la carrera militar también tiene que ser objeto de una ley orgánica, y ya no objeto de reglamentos propios a las ramas de las Fuerzas Armadas (art. 94).

su derogación³⁷. Las disposiciones transitorias 14, 15 y 18, desde el momento de su entrada en vigor, mantienen al general Pinochet en la Presidencia de la República así como la composición de la Junta. Enuncian sus atribuciones respectivas: la Junta conserva principalmente el poder constituyente y, por lo tanto, la capacidad de modificar el artículo 25, que ha fijado la duración del mandato e *ipso facto* la duración del periodo transitorio; la Junta conserva también el poder legislativo. Como la disposición transitoria 10 precisa que los partidos y la actividad política siguen prohibidos hasta que la ley orgánica pertinente haya sido promulgada, el régimen dirigido por el Comandante en Jefe del Ejército dispone entonces de los 8 años que dura el mandato presidencial (art. 25) para asegurar la implementación de las instituciones previstas por las disposiciones permanentes que deberán ser objeto de leyes orgánicas. El hecho de que el Presidente de la República sea a la vez Comandante en Jefe del Ejército, y que esté representado dentro de la Junta por su sucesor inmediato en la jerarquía, a quien tiene la facultad de reemplazar (DT 14, tercer párrafo), significa, en la práctica, atribuirle una capacidad de veto constituyente y legislativo, lo que algunos constitucionalistas no dejaron de resumir bajo la etiqueta de “cesarismo plebiscitario de tipo napoleónico”³⁸.

En esta primera fase, el Tribunal Constitucional, implementado por la primera ley orgánica aprobada por la Junta, dos meses después de la entrada en vigor de la Constitución³⁹, es la institución clave en la creación de un nuevo orden político de largo plazo, porque su primera atribución es el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas y la interpretación de la Constitución (artículo 82). La elección de los parlamentarios del Congreso bicameral debería tener lugar durante el segundo mandato presidencial. Esta vez, la Junta propone el candidato a la Presidencia de la República y un plebiscito debería confirmarlo. En el caso de que la ciudadanía rechazara al candidato de la Junta⁴⁰, éste podría aspirar a ser elegido en conformidad con las disposiciones permanentes. El Presidente y la Junta disponen entonces de entre 8 y 9 años para adoptar las leyes orgánicas que sean necesarias para reorganizar los partidos políticos, con vistas a las competencias electorales y el funcionamiento de las instituciones elegidas.

Esta ancha, pero momentánea autonomía, permite a las Fuerzas Armadas disciplinar a los actores políticos por medios jurídicos, ya no sólo mediante el uso de la violencia, al proponer condiciones de acción previsibles y estables, aun cuando muy restrictivas e inicuas⁴¹. Más tarde, esta auto-

37 Una de las innovaciones de la Constitución de 1980 en relación con la tradición chilena es enunciar expresamente en el artículo 60 las materias que tendrán que ser objeto de una ley. El Consejo de Estado consideraba que una enumeración era forzosamente restrictiva y que abría la posibilidad de que los dominios importantes fuesen regidos por decretos presidenciales: el texto definitivo toma la versión de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Véase S. Carrasco, “Diferencias entre el proyecto constitucional del Consejo de Estado y la Constitución de 1980. Disposiciones permanentes”, *Revista de Derecho Público*, N° 37-38 (1985), p. 102.

38 Véase por ejemplo Carlos Briones, en P. Aylwin (et al.), *Una salida político-constitucional para Chile*, op. cit., p. 25.

39 Ley N° 17.997 del 12 de mayo de 1981, *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), pp. 173-197.

40 La disposición transitoria 27 prevé que la Junta designe por unanimidad al candidato que se propondrá a los ciudadanos para que lo confirmen mediante un plebiscito. La disposición 29 prevé que, en caso de recha zo, el mandato del Presidente se prorrogue por un año hasta la elección del Presidente y de los parlamentarios, en conformidad con las disposiciones permanentes. Véase *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), pp. 99-100.

41 Para un análisis sobre la “fuerza del derecho” y sus consecuencias en el juego político, véase Alfredo Joignant, “La démocratie représentée. Les dimensions symboliques de la construction démocratique au Chili”, tesis de doctorado en ciencia política, mimeo, París, 1995, pp. 53-70.

mía se revelará como muy necesaria cuando el régimen tenga que enfrentar las turbulencias sociales y políticas debidas a la grave crisis financiera del año '82. Frente a las movilizaciones populares, orientadas y apoyadas por los partidos políticos de oposición, el gobierno contemporiza en el plano económico, reprime violentamente las protestas y, en 1983-1984, llega a propiciar debates de apariencia engañosa con los partidos acerca de una eventual aceleración de la elección de los parlamentarios⁴². Sólo cuando ya ha pasado este periodo y se acercan los plazos electorales, se adoptarán las leyes orgánicas que rijan las actividades políticas, la organización de las elecciones y el modo de escrutinio⁴³, el cual se establecerá durante apenas seis meses (en lo que se refiere al modo de elección de los parlamentarios), atendiendo los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988, con el fin de maximizar los escaños que obtendría la futura minoría.

La Constitución de 1980 se muestra capaz de modelar el juego político entre 1987 y 1988. Las presiones internacionales a favor de la democratización en América Latina, con Estados Unidos en primera fila contribuyendo al esfuerzo por organizar a la oposición al régimen militar con vistas al cumplimiento de los plazos electorales y en atención a la recuperación de la economía chilena, se unen para alentar al Jefe del Estado y a la Junta a respetar los plazos fijados para la designación del presidente⁴⁴. Sin embargo, la victoria de la oposición en el plebiscito presidencial del 5 de octubre de 1988 y el pleno reconocimiento del triunfo de parte de la Junta, pese a los rumores de un *autogolpe** que mantendría al presidente-candidato Pinochet en el poder⁴⁵, dan pie para la reforma constitucional negociada por el gobierno con la oposición y aprobada por la Junta.

La negociación es doble: tiene lugar en primera instancia dentro de la comisión mixta formada a fines de enero de 1989 por la Concertación (coalición de los 16 partidos de oposición que hicieron campaña por el No en el plebiscito presidencial) y Renovación Nacional (partido que se considera de centro-derecha, favorable a la democratización de las instituciones)⁴⁶, luego entre la comisión consultiva nombrada por el Ministro del Interior Carlos Cáceres a fines de

42 Acerca de los principales aspectos de la "reforma que no vio la luz", véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, capítulo 40, pp. 325-333.

43 En una primera instancia, las leyes orgánicas sobre el Tribunal Calificador de Elecciones (4 de noviembre de 1985), N° 18.556 sobre El Sistema de Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral (11 de septiembre de 1986), luego las leyes N° 18.603 sobre los Partidos Políticos (11 de marzo de 1987), N° 18.700 sobre las Votaciones Populares y Escrutinios (19 de abril de 1988) modificada por la ley N° 18.799 (26 de mayo de 1989). Véase *Constitución política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice. Acerca de las sentencias del Tribunal Constitucional en lo que se refiere a estas leyes, véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, *op. cit.*, cap. 52, pp. 434-437.

44 Sobre la organización de los sectores de oposición después de 1980, véase Paul Drake e Iván Jaksic (eds.), *El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990* (Santiago: Flacso, 1993, 561 p.). El relato sobre esta fase crucial de aplicación de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980, en A. Cavallo, *La historia oculta...*, *op. cit.*, cap. 53, pp. 439-456.

* En castellano en el texto original. (N. del T.)

45 Acerca de la designación de Pinochet como candidato de la Junta, el desarrollo y el anuncio de los resultados del escrutinio, los primeros pasos hacia la negociación de las reformas constitucionales, véase "El año del plebiscito", *Hoy*, N° 598, 2 de enero de 1989. La noche del plebiscito, los otros tres Comandantes en Jefe se rehúsan a firmar un decreto de la Junta que entrega los poderes ampliados al Presidente. Véase A. Cavallo, *La historia oculta...*, *op. cit.*, cap. 53, pp. 454-455.

46 Véase la presentación detallada de las propuestas de reforma que proceden de estas dos colectividades —de la comisión mixta y de la comisión consultiva— en Francisco Geisse y José A. Ramírez (eds.), *La reforma constitucional*, *op. cit.*, publicada antes del plebiscito del 30 de julio de 1989.

marzo y la comisión mixta. Las negociaciones, que se ven interrumpidas por periodos de enfriamiento, desembocan en un acuerdo final, con la aprobación por parte de la Concertación de la propuesta del ministro Cáceres el 31 de mayo⁴⁷. Ratificadas en el plebiscito constitucional del 30 de julio de 1989 por el 85,70% de los votos válidamente emitidos⁴⁸, las modificaciones de la Constitución de 1980 se materializan políticamente en virtud de la legitimación que la derecha les consagra, cuando esta derecha además autoriza oponerse a la posibilidad de que algún día se puedan eliminar los “enclaves autoritarios”. Además, estimula a la oposición a creer en su capacidad para obtener la mayoría parlamentaria necesaria para transformar el régimen. En los debates entre la Concertación y Renovación Nacional de hecho se habla de profundizar las reformas, después de las elecciones. Sin embargo, no se concluirá ningún acuerdo formal posteriormente entre el nuevo gobierno y su mayoría parlamentaria, por una parte, y la nueva oposición por otra⁴⁹, a pesar de las declaraciones de intenciones de sus miembros en la centro-derecha, reiteradas pero nunca implementadas en el Senado entre 1990 y 1997.

De las 54 modificaciones a la Constitución sometidas en bloque a plebiscito, las más importantes son aquellas que se refieren al proceso de reforma de la Constitución, a la composición del Senado y del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Una serie de cambios tienden, en efecto, a facilitar futuras reformas de las instituciones, al suprimir entre otras cosas la aprobación obligada de las modificaciones por dos congresos seguidos. También se rebaja el número de votos requeridos para aprobar los diferentes tipos de normas jurídicas. El aumento del número de senadores elegidos debe relativizar el carácter de minoría de veto de los senadores designados. El COSENA integra a un civil más para restablecer la paridad con los representantes de las Fuerzas Armadas y se restringen sus atribuciones políticas. El Presidente pierde poco a poco la facultad de disolver la Cámara de Diputados, que es el órgano principal de control parlamentario sobre el ejecutivo. Se garantiza el pluralismo político mediante la supresión del artículo 8, cuya meta era impedir la existencia legal de los partidos marxistas. En lo que se refiere a los derechos humanos, la reforma obliga expresamente al Estado a respetar los derechos garantizados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile. También suprime la posibilidad de expulsar a ciudadanos durante los estados de excepción⁵⁰. Por otro lado, la reforma vuelve no renovable el mandato del primer presidente elegido por sufragio universal directo y lo reduce de 8 a 4 años.

Sin embargo, en lo esencial, las disposiciones referidas a las Fuerzas Armadas con relación a las instituciones políticas no se alteran de manera sustancial y la ley orgánica que fija su organización, así como las reglas de desarrollo de la carrera militar, se adoptará solamente después de las elecciones. Se confirmará su constitucionalidad antes de la entrada en función del nuevo Presiden-

47 Acerca de las distintas etapas y del contenido de las negociaciones, véase Fredrik Ugglá, *Pride and Pragmatism. Negotiating Constitutional Changes during Chile's Transition to Democracy* (Uppsala: Department of Government, University of Uppsala, 1994).

48 Resultados oficiales proclamados por el Tribunal Calificador de Elecciones el 12 de agosto de 1989, *El Mercurio*, 13 de agosto de 1989.

49 Los ecos de un acuerdo escrito sobre los principales puntos de una futura reforma que se tendrá que entablar en el Congreso desde el 12 de marzo de 1990, en “¿Hay Pacto RN-DC?”, *El Mercurio*, 6 de agosto de 1989, e “¿Y ahora qué?”, *Hoy*, N° 629, 7 de agosto de 1989.

50 Para una presentación integral de las diversas propuestas y explicativa de las reformas, véase F. Geisse y J. Ramírez (eds.), *La reforma constitucional*, op. cit.

te⁵¹. Por otro lado, el Tribunal Constitucional confirma la constitucionalidad del sistema electoral, concebido para forzar a los partidos políticos a aliarse en dos grandes coaliciones y reducir de esta forma el multipartidismo tradicional en Chile. Al intervenir después del plebiscito de 1988, la modificación prevé un modo de elección de los parlamentarios –diputados y senadores– basado en circunscripciones electorales binominales. La lista de dos candidatos que reúna más del doble de los votos que aquella que la sigue, gana los dos escaños⁵², lo que atribuye de hecho un solo escaño a la lista minoritaria, cuando ésta reúna un tercio de los votos más uno. En las elecciones parlamentarias del 14 de diciembre de 1989, la Concertación obtiene 70 de los 120 escaños de la Cámara de Diputados, con el 49,33% de los votos, y 22 escaños en el Senado, lo que la priva de la mayoría absoluta, a causa de la presencia de 9 senadores designados⁵³. Esto permite a la derecha ser mayoría en el Senado⁵⁴. Las leyes orgánicas, calificadas como *leyes de amarre** por la oposición –al jugar con la polisemia atar/hacer trampas en el juego⁵⁵– exigen en efecto una mayoría de cuatro séptimos para que se puedan modificar, es decir 68 diputados y 27 senadores. Aunque se encuentre dividida entre “herederos” del régimen autoritario y “demócratas”⁵⁶, la derecha, con sus 50 diputados, puede impedir cualquier reforma de la Constitución, pues se necesita una mayoría de tres quintos (72 diputados, 28 senadores), e incluso de dos tercios (80 diputados, 31 senadores) en aquello relativo a las partes esenciales que definen al Estado y a las instituciones que oponen un contrapeso a los poderes electos⁵⁷.

51 Véanse leyes orgánicas constitucionales N° 18.948 (22 de febrero de 1990) sobre las Fuerzas Armadas y N° 18.961 (27 de febrero de 1990) sobre Carabineros de Chile, en *Constitución política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 553-616.

52 Artículo 109 bis introducido por la ley N° 18.799 (26 de mayo de 1989) que modifica la ley N° 18.700 (19 de abril de 1988). La ley, el recurso constitucional ante el Tribunal Constitucional y el fallo (12 de mayo de 1989) aparecen en F. Geisse y J. Ramírez (eds.), *La reforma constitucional, op. cit.*, pp. 191-249.

53 El artículo 45 prevé su designación 15 días después de la elección de los senadores. En virtud del artículo 45-a, que bajo la Constitución de 1980 permite a los antiguos Presidentes de la República ser senadores vitalicios, el general Pinochet entró al Senado el 11 de marzo de 1998, después de haber dejado sus funciones de Comandante en Jefe del Ejército, en las que se pudo mantener durante ocho años a partir de la elección de 1989 gracias a la disposición transitoria 8. Véase *Constitución política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 45-46 y 90.

54 Si se desea un análisis postelectoral de las distorsiones, por uno de los constitucionalistas firmantes del recurso ante el Tribunal Constitucional, véase Humberto Nogueira, “Consideraciones y alternativas al sistema electoral vigente”, *Revista de Derecho Público*, N° 47-48 (1990), pp. 137-152. Es difícil calcular el porcentaje de votos que obtuvo cada alianza electoral a nivel nacional porque en ciertas circunscripciones presentaron listas incompletas con el fin de maximizar su posibilidad de obtener por lo menos un escaño, concentrando los votos en un solo candidato.

* En castellano en el texto original (N. del T.).

55 Pinochet resumía la obra constitucional del régimen militar al decir que dejaba “todo atado y bien atado”. Para una lista de las leyes más importantes en la opinión de la oposición, véase *Hoy*, N° 644, 29 de noviembre de 1989.

56 Inmediatamente después de las elecciones, Andrés Allamand, dirigente de Renovación Nacional, partido mayoritario entre los parlamentarios de derecha, habla de negociar la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, mediante el mismo proceso que se siguió para la reforma constitucional de 1989. También habla de un acuerdo con la Concertación acerca de la reducción a 4 años del mandato de los senadores designados y de la modificación eventual de la composición del Tribunal Constitucional. Véase *Hoy*, N° 646, 4 de diciembre de 1989. Seis años más tarde, se confirmaron las dudas que expresaba sobre las intenciones del partido formado por Jaime Guzmán, cuyo sistema electoral lo hizo sentirse parcialmente coartado: “No sé si la UDI estará en la democracia de los acuerdos”. Véase “Las almas de la derecha”, *La Epoca*, 2 octubre 1995.

57 El artículo 116 prevé esta mayoría calificada para la modificación de los capítulos I (fundamentos de la institucionalidad), III (derechos y deberes constitucionales), VII (Tribunal Constitucional), X (Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública), XI (COSENA) y XIV (reforma de la constitución). Véase *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), pp. 86-87.

La Constitución de 1980 modificada en 1989 forma entonces el marco legal de acción de los gobiernos elegidos después del '89. La elección de los representantes elegidos o la designación de los institucionales se hace por etapas, ya que el mandato de los senadores designados por el régimen autoritario se extiende hasta las elecciones previstas para fines del año 1997, como también el mandato de los (actuales) Comandantes en Jefe se extiende hasta marzo del '98. De esa fecha en adelante, estos últimos son elegidos por el Presidente de la República, quien a su vez es elegido por sufragio universal. Algunos magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y el Contralor General de la República también fueron nombrados por el Presidente Pinochet antes de su salida del poder, al igual que un gran número de altos funcionarios⁵⁸. La reforma de la Constitución de 1980, que tiene como objeto suprimir la función tutelar de las Fuerzas Armadas (atributo que radica más bien en el COSENA) y la amplia autonomía institucional y financiera de la jerarquía militar, depende de la aprobación de los parlamentarios y del apoyo de una parte importante del electorado de derecha. Puesto que las elecciones parlamentarias del 11 de diciembre de 1997 no permitieron al grupo mayoritario obtener un número de escaños suficiente en el Senado, ni tampoco a la "derecha democrática", representada por Renovación Nacional, mantener su contingente parlamentario, y esto a pesar de los nuevos nombramientos de senadores designados, da la impresión de que la democratización del régimen chileno espera todavía su "pacto de transición".

LAS INSTITUCIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980 A PARTIR DE 1990:

UN RÉGIMEN DE GOBIERNO REPRESENTATIVO BAJO TUTELA

Aunque hayan sido elaboradas y ratificadas sin que interviniesen representantes democráticamente elegidos, las instituciones de la Constitución de 1980 encarnan en muchos aspectos al gobierno representativo y al Estado de derecho, desde su vigencia, a partir del 11 de marzo de 1990 (fecha de entrada en función del Presidente de la República, elegido por sufragio universal directo y del Congreso Nacional). Sin embargo, el mantenimiento de la tutela que las Fuerzas Armadas pueden ejercer sobre las decisiones del gobierno, mediante las vías indicadas por la Constitución, sin hablar de sus manifestaciones extraconstitucionales, no permite considerar al régimen chileno como un verdadero gobierno representativo.

La Constitución de 1980, cuyo "gran mérito [...] radica en que ella plasma una democracia posible para la realidad chilena, en vez de ceder a utopías dogmáticas y teorizantes de quienes se creen forzados a trasplantar a Chile modelos políticos ajenos a nuestra idiosincrasia y a nuestras limitaciones [...]", según uno de los principios que la inspiraron⁵⁹, elimina por otro lado toda referencia directa al término "gobierno representativo", en contraposición a las Constituciones de 1833 y

58 El primer artículo transitorio de la ley N° 18.834 (15 de septiembre de 1989) sobre el Estatuto Administrativo acordaba seis meses al Presidente Pinochet para cambiar al personal administrativo y a la jerarquía de la administración pública, y por lo tanto para nombrar los "cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República" (artículo 7). Véase *Constitución Política de la República de Chile, Cuarta edición oficial* (1992), Apéndice, pp. 641-693.

59 Véase Jaime Guzmán, "Seguridad nacional en la Constitución de 1980", *Revista de Derecho Público*, N° 37-38 (1985), p. 61.

1925⁶⁰. Al establecer en su capítulo referente a los fundamentos de las instituciones que “Chile es una república democrática” y que “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”⁶¹, el régimen militar enuncia de entrada su concepción antidemocrática de la soberanía, que más bien cobra valor en nombre de los intereses superiores de la patria. El informe de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución explicaba, en efecto, que “el ejercicio de la soberanía por el pueblo no puede desatender su vinculación con la realidad más profunda de la patria”, lo que se entiende como “el eslabón de tantas generaciones que con su obra sucesiva han ido plasmando el alma nacional”⁶², pero sin precisar la legitimidad última que políticamente constituye esta alma nacional. Otorgar el papel de garante de la institucionalidad a las Fuerzas Armadas, en nombre del interés superior de la patria, justifica el hecho de sustraer a ciertas instituciones de cualquier control directo o indirecto de los representantes elegidos.

Este nuevo régimen sigue dominado por la figura del presidente, la que dispone de poderes muy amplios. En efecto, en la Constitución de 1980, el capítulo sobre el gobierno antecede al capítulo sobre el Congreso Nacional, rompiendo así con la tradición y dejando en claro su voluntad de volver a un ejecutivo ubicado en la cumbre de una estructura jerárquica, en una concepción que no admite la noción de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo⁶³. Esta evolución, que es de hecho una vuelta a la tradición portaliana “más pura”, casi siempre es presentada como la solución natural e idónea para el país, en virtud de los imperativos y de las carencias de una sociedad en desarrollo, y de la idea de que los partidos políticos y su expresión parlamentaria son un factor de desestabilización del régimen. La ausencia de verdaderos contrapesos al poder presidencial, por los límites que se impusieron tanto al Congreso como al sistema judicial, amerita que el poder de arbitraje final esté reservado por la Constitución a las Fuerzas Armadas, para “entrabar los riesgos de un gobierno abusivo o demagógico”⁶⁴.

1. Un sistema presidencial en la tradición portaliana

Las principales disposiciones constitucionales que definen las atribuciones del Presidente de la República y señalan su amplitud están enunciadas en los capítulos IV “Gobierno” y V “Congreso Nacional”. Estas disposiciones refuerzan el sistema “hiperpresidencial”⁶⁵, porque en su origen están marcadas por las limitaciones a los poderes del Congreso, como lo veremos más adelante.

En virtud del artículo 32, el Presidente dispone, en primer lugar, de la facultad exclusiva para nombrar a ministros y altos funcionarios (N^{os} 9, 12 y 13), y entre otras cosas a los diplomáticos

60 El artículo 2 de la Constitución de 1833 establece que “El Gobierno de Chile es popular representativo” y el primer artículo de la Constitución de 1925, que “El Estado de Chile es unitario. Su Gobierno es republicano y democrático representativo”. Véase Mario Cerda, “Origen de algunos principios básicos de la institucionalidad política establecida por la Constitución de 1980”, *Revista de Derecho Público*, N^o 37-38 (1985), pp. 67-84.

61 En forma respectiva, artículos 4 y 5, los que destacamos. Véase *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), p. 13.

62 Citado por F. Geisse y J. Ramírez (eds.), *La reforma constitucional*, op. cit., pp. 37-38.

63 Véase análisis de Manuel Sanhueza sobre la omnipotencia del ejecutivo en la Constitución “autocrática” de 1980, en P. Aylwin (et al.), *Una salida político-constitucional para Chile*, op. cit., pp. 95-107.

64 Véase Jaime Guzmán, “Seguridad nacional en la Constitución de 1980”, op. cit., pp. 61-65.

65 Según la formulación de Enrique Evans de la Cuadra en “La modificación del régimen presidencial chileno”, *Revista de Derecho Público*, N^o 47-48 (1990), pp. 115-126.

(Nº 10), así como a la jerarquía de las Fuerzas Armadas (Nº 18), sin tener que solicitar la opinión del Senado, como se hacía bajo la Constitución de 1925. Dirige las relaciones exteriores del país y negocia, secretamente si lo desea, aquellos tratados que el Congreso apruebe o rechace, antes que este órgano legislativo los ratifique (Nº 17). Organiza la política de defensa (Nº 19), en caso de guerra asumirá como jefe supremo de las Fuerzas Armadas (Nº 20) y la declaración de guerra será objeto de una ley (Nº 21 y artículo 60 Nº 15). También le corresponde declarar los estados de excepción constitucional (Nº 7), que permiten de modo exclusivo decretar la suspensión parcial o total de los derechos y garantías constitucionales (artículo 39). El artículo 40 Nº 3 le permite también, entre otras cosas, declarar el estado de emergencia, con acuerdo del COSENA, durante 90 días, que puede renovar “en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo”. Podrá entonces restringir la libertad de circulación y el derecho de reunión (artículo 41 Nº 5) en las zonas que se encuentran bajo la responsabilidad de las autoridades militares, con la obligación de informar al Congreso sobre las medidas tomadas (artículo 41 Nº 6). No tendrá que justificar la necesidad de estas medidas y los tribunales no se podrán pronunciar sobre los fundamentos o los hechos invocados por las autoridades para tomar las medidas, incluso cuando los procedimientos de recurso de protección y de *habeas corpus* estén ante los tribunales (Nº 3)⁶⁶.

En el ámbito legislativo, el Presidente dispone también de poderes amplios, definidos en forma sucinta en el artículo 32 (Nºs 1, 2 y 3). Resultan, en primer término, de la limitación a la extensión de las leyes, restringiéndolas a los dominios expresamente fijados por el artículo 60 y por el artículo 61, que permite al Presidente solicitar al Congreso la autorización para dictar disposiciones que tengan fuerza de ley, durante un año y sólo en lo que se refiere a las materias que son obligatoriamente mencionadas. Además existe el poder propio de los reglamentos –en los dominios que no son expresamente reservados a la ley (artículo 32 Nº 8)–, en circunstancias que bajo la Constitución de 1925 los reglamentos se podían dictar sólo con relación a una ley. El Presidente tiene un papel protagónico en materia legislativa, el que resulta de las disposiciones dictadas que se refieren a la creación de la ley (capítulo V). En virtud del artículo 62, el Presidente también tiene la iniciativa exclusiva en los proyectos de ley referidos a la organización política y administrativa del país y de los servicios fiscales, al igual que sobre el uso de los bienes del Estado y sobre el tamaño de las Fuerzas Armadas. Involucra también todas las leyes relativas a la economía y a lo social (sistema fiscal, creación de nuevos servicios públicos, préstamos de Estado y de los organismos públicos, remuneración de los funcionarios y salario mínimo, negociaciones colectivas, seguridad social). En estos ámbitos, en los que antaño podía intervenir, el Congreso sólo tiene la posibilidad de aceptar, disminuir o rechazar los servicios propuestos. Igualmente, en lo que se refiere al presupuesto del Estado (artículo 64), el Congreso ya no puede intervenir en asuntos de ingresos fiscales; sólo puede disminuir los gastos (excepto los que están regidos por disposiciones permanentes, tales como los gastos militares); tampoco podrá aprobar nuevos gastos que no cuenten con fondos. Por su parte, el Presidente puede, con el acuerdo del conjunto del gobierno, aumentar de manera excepcional el gasto fiscal (artículo 32 Nº 22).

66 En el capítulo III “Derechos y deberes constitucionales”, luego del artículo 19 que expresa los derechos que se garantizan a los individuos, el artículo 20 instaura el recurso de protección contra la privación de ejercicio de los derechos y el artículo 21 el recurso de *habeas corpus* (recurso de amparo) ante los tribunales en caso de privación de libertad por las autoridades, *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), pp. 18-32.

Sin embargo, el peso de la influencia del Presidente resulta más bien de la manera en que se adoptan y se promulgan las leyes en el Congreso. El artículo 65 le permite entregar directamente a la otra cámara un proyecto de su iniciativa que haya sido rechazado por la primera cámara. Esta podrá rechazar dicho texto, aprobado en su totalidad por los dos tercios de la otra cámara o por los votos de los dos tercios de los miembros presentes, como sucede también en su paso por una comisión mixta (artículos 67 y 68). El Presidente dispone por añadidura de un derecho de veto sobre la promulgación de las leyes ya votadas (artículo 69), el que se puede levantar sólo con los dos tercios de los miembros de cada cámara (artículo 70). Además, tiene la posibilidad de convocar al Congreso a una sesión extraordinaria (artículo 52). Sólo el Presidente puede declarar la urgencia de un proyecto de ley, facultad que compartía con el Congreso en la Constitución de 1925, cuestión que reduce notablemente el tiempo dedicado por el Congreso al estudio de los proyectos y a su votación (artículo 71)⁶⁷.

El Presidente también interviene en otros niveles de creación de la ley, en virtud del artículo 32 N° 6, ya que nombra directamente a dos senadores designados (un ex rector de universidad y un ex ministro de Estado); participa además en el nombramiento de los otros senadores designados en calidad de miembro del COSENA (cuatro ex Comandantes en Jefe); de manera indirecta y con posterioridad, participa también en la elección de los senadores designados escogidos entre los ex magistrados de la Corte Suprema (2) y Contralores Generales de la República (1), todos previamente designados en sus cargos por el Presidente de la República (artículos 32 N°s 11 y 14).

Por otro lado, el poder constituyente del Presidente también es superior al poder del Congreso porque puede acelerar los procedimientos y dispone, él solo, de la posibilidad de convocar un referéndum (artículo 32 N°s 4) acerca de un proyecto adoptado por el Congreso y que ha sido objeto del veto presidencial (artículo 117).

Por último, el Presidente interviene también en la formación de las instituciones no sometidas a elección, que sirven de contrapeso a los poderes ejecutivo y legislativo. El artículo 32 N° 11 le confiere el poder de nombrar al Contralor General de la República con el acuerdo del Senado y el artículo 14 lo faculta para nombrar a los magistrados de los tribunales superiores (previa propuesta de la Corte Suprema) y de las Cortes de Apelaciones. También puede nombrar directamente a uno de los miembros del Tribunal Constitucional. En lo que se refiere a esta institución, el Presidente participa indirectamente en su formación, como lo hace en la elección de los senadores designados. La Constitución de 1925 le obligaba a obtener el acuerdo del Senado para los tres jueces que nombraba⁶⁸. En materia judicial, el Presidente puede pedir medidas disciplinarias en contra de los magistrados (N° 15) y acordar indulto en ciertos casos (N° 16).

Estos amplios poderes se le conceden al Presidente, en un principio por un periodo de ocho años, sin posibilidad de reelección inmediata (artículo 25), a la vez que cada cuatro años debe renovarse

67 Para más detalles sobre el procedimiento de urgencia, véanse los artículos 26 a 29 de la ley orgánica N° 18.918 sobre el Congreso Nacional (26 de enero de 1990), *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 519-541.

68 Acerca de la creación del Tribunal Constitucional mediante la ley N° 17.284 (23 de enero de 1970) y su contribución a la crisis institucional de 1973, cuando se declara incompetente para controlar la constitucionalidad de un proyecto de reforma constitucional, véase Alejandro Silva, "Lo esencial en la supremacía de la Constitución", *Revista de Derecho Público*, N° 47-48 (1990), pp. 89-90.

el 50% del Senado y la Cámara de Diputados en su totalidad en elecciones conjuntas (artículo 47). Por otra parte, la duración del mandato presidencial, más larga ahora que bajo las Constituciones de 1833 (5 años) y 1925 (6 años), no se cumple porque el mandato del primer Presidente elegido se rebajó a 4 años (disposición transitoria N° 29) y el de los siguientes a 6 años, mediante un acuerdo logrado poco antes de las elecciones del 14 de diciembre de 1993⁶⁹. La consecuencia de esta modificación es la separación en el tiempo de las elecciones parlamentarias y presidenciales, cuya simultaneidad, impuesta por la Constitución de 1980, tenía como meta armonizar los ciclos electorales, con tal de evitar un clima de movilización política permanente⁷⁰.

Un Congreso débil

Las funciones legislativas del Congreso Nacional bicameral se reducen, por cuanto muchas han sido transferidas al Presidente. El Congreso pierde la prerrogativa de declarar el estado de emergencia (artículo 46 de la Constitución de 1925) y de tomar la iniciativa legislativa en materia fiscal, social o de endeudamiento del Estado (artículo 62 N°s 2, 3 y 5). Esto sobre todo en virtud del artículo 60, que deja fuera de la ley todos los dominios que no nombra, algo opuesto al carácter de la Constitución de 1925⁷¹. En lo que se refiere más específicamente a la revisión de las leyes de mayoría calificada y la Constitución, se encuentra particularmente trabado tanto por el procedimiento necesario para la formación de la ley como por la obligación de conseguir los dos tercios y los cuatro séptimos de los votos parlamentarios (respectivamente: reforma de los capítulos esenciales de la Constitución, artículo 116; modificación de las leyes orgánicas, artículo 63), aun sin tomar en cuenta el veto presidencial que eventualmente se puede prorrogar por un referéndum. Tomando en cuenta el doble bloqueo propio del sistema electoral implementado, en virtud de la ley orgánica N° 18.700 (voto popular y escrutinios) y de la composición del Senado, establecida por la Constitución (artículo 45), es difícil prever evoluciones constitucionales bruscas con relación a las atribuciones legislativas del Congreso y del Presidente.

En lo que se refiere al control del ejecutivo, esta facultad es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 48 N° 1)⁷². No obstante, si la mayoría de los diputados está de acuerdo, la Cámara solamente interroga por escrito al gobierno, cuya única obligación es contestar verbalmente o por escrito, por intermedio del ministro involucrado, en un plazo de 30 días, sin que por esto se vea afectada la responsabilidad política de los ministros. Cualquier solicitud de informa-

69 Ley de reforma constitucional N° 19.295 (4 de marzo de 1994), que modifica el artículo 25. Véase *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), p. 34.

70 Un debate acerca de las consecuencias sobre las mayorías parlamentarias y presidenciales en un contexto multipartidista y sobre el equilibrio entre los poderes, en José Luis Cea Egaña, "Implicancias constitucionales de la reducción del periodo presidencial", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20 N° 2-3 (mayo-diciembre 1993), pp. 221-226. Para una presentación de los argumentos del *political business cycle*, véase Oscar Godoy, "Las ventajas de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias", *Estudios Públicos*, N° 55 (invierno 1994), pp. 297-303.

71 Cuyo enunciado "sólo en virtud de una ley se puede" apuntaba a los dominios esenciales que no podían escapar a la reglamentación de la ley. Véase S. Carrasco, "Diferencias entre el proyecto constitucional del Consejo de Estado y la Constitución de 1980. Disposiciones permanentes", *op. cit.*, *Revista de Derecho Público*, N° 37-38 (1985), p. 102.

72 Véase análisis del significado y de la amplitud de las innovaciones introducidas por la Constitución de 1980 y su justificación, en Enrique Navarro, "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", *Revista de Derecho Público*, N° 49 (enero-junio 1991), pp. 71-90, y en José Luis Cea Egaña "Fiscalización parlamentaria del gobierno", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, N° 1 (enero-abril 1993), pp. 7-20.

ción al gobierno por parte de los diputados debe estar respaldada por un tercio de los miembros asistentes. Las comisiones políticas investigadoras no están expresamente previstas en los textos legislativos; es más, entrarían en conflicto con las garantías acordadas a los individuos (artículo 19 N° 3) y con la exclusividad del ejercicio de las funciones judiciales de los tribunales (artículo 73). La Constitución de 1980 prorroga de hecho el espíritu de las disposiciones de la Constitución de 1925, que se correspondía con el de un régimen presidencialista. Sin embargo, la Constitución fija un plazo al gobierno para contestar la pregunta. Si el plazo se excede, corresponde una acusación constitucional al gobierno por infracción a la ley. En lo que se refiere al Senado, se le prohíbe expresamente controlar la acción del gobierno (artículo 49 N° 10), pero puede aprobar ciertos nombramientos realizados por el Presidente. También lo autoriza a salir del país, declara la inhabilitación legal para ejercer sus funciones y decide si admite su dimisión después que el Tribunal Constitucional haya dado su opinión (artículo 49 N°s 5, 6 y 7). Se trata de un cambio notable en comparación con la Constitución de 1925, que ahora quita al Congreso una parte del control indirecto y *ex ante* sobre las políticas conducidas por el ejecutivo. En la Constitución de 1925, en caso de que ningún candidato lograra la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta de la elección presidencial, la segunda vuelta tenía lugar en el Congreso, con los parlamentarios como cuerpo electoral. Esta disposición había llevado a instaurar una tradición institucional de facto, ya que el Congreso elegía indefectiblemente al candidato que había obtenido más votos en la primera vuelta, sin importarle la proporción de los sufragios que había obtenido. Esta práctica contribuyó especialmente a la crisis política de 1970-1973, puesto que el Presidente Allende, quien fue elegido con el apoyo de los demócratacristianos, después tuvo a estos últimos como opositores a las políticas que intentó implementar⁷³. Desde ese momento en adelante, se elegirá al Presidente por sufragio universal directo, entre los dos candidatos que alcancen las primeras mayorías (artículo 26).

El Congreso tiene la facultad exclusiva de liderar los procedimientos de acusación constitucional: la Cámara de Diputados declara la acusación (artículo 48 N° 2) y el Senado se constituye como jurado para decidir sobre la culpabilidad de los acusados (artículo 49 N° 1), en circunstancias que el juicio queda dentro de la competencia de los tribunales ordinarios⁷⁴. Las personas que pueden ser objeto de una acusación constitucional en virtud del artículo 48 N° 2 son: el Presidente, "por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación", o "infringido abiertamente la Constitución o las leyes"; los ministros por los mismos cargos, así como por no ejecutar las leyes y por los delitos de "traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno"; los magistrados de los tribunales superiores y el Contralor General de la República por "notable abandono de sus deberes", los oficiales generales de las Fuerzas Armadas por "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación", los funcionarios representantes del Estado a nivel local por los delitos de "traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión".

Por otro lado, el Senado tiene atribuciones específicas en materia judicial, tratándose de la acción del Estado, para decidir acerca de la validez de las acciones entabladas por particulares contra los

73 Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales de América Latina. Debates sobre reforma electoral* (Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993), p. 108.

74 Las modalidades del procedimiento precisadas por la ley orgánica N° 18.918 sobre el Congreso Nacional (26 de enero de 1990), *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 781-784.

ministros de Estado a causa de perjuicios sufridos con motivo de su acción, y para examinar los conflictos de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores (artículo 49 N^{os} 2 y 3). En caso de que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del Presidente por incitar a la violencia o por el uso de ésta en la acción política (artículo 19 N^o 1), ésta tendrá que ser confirmada por la mayoría de los miembros del Senado.

Paralelamente a las atribuciones reducidas del Congreso, la función de representación de los parlamentarios también está restringida en virtud de la limitación del ámbito de su inmunidad a las opiniones y votos emitidos durante las sesiones plenarias y en comisiones (artículo 58, párrafo 1). También está restringida por la creciente posibilidad de perder su escaño, en caso de que un parlamentario intervenga ante los poderes públicos en los conflictos laborales o universitarios y por incitar a perturbar el orden público o a modificar la Constitución por vías no prescritas en ésta (artículo 57, párrafos 4 y 5).

Por último, además de la reducción de sus atribuciones, el Congreso también se halla debilitado por el traslado de su sede a Valparaíso (segunda ciudad del país), cuestión que decidió la Junta, contraviniendo la tradición institucional chilena. Se trata de la única institución que ha sido objeto de una medida de traslado geográfico: en un país tradicionalmente centralizado a nivel político, esta decisión expresa claramente la falta de relevancia que los redactores de la Constitución le daban a la acción de los parlamentarios y el desprecio hacia los partidos políticos de que se hizo gala⁷⁵.

La potestad del derecho: De los órganos reforzados de fiscalización de la legalidad y constitucionalidad

El tercer pilar institucional del régimen chileno lo constituyen los órganos encargados de fiscalizar la constitucionalidad y el imperio de la ley. Los capítulos de la Constitución de 1980 que se refieren a estos ámbitos se encuentran a continuación de los capítulos que conciernen al Presidente de la República y al Congreso Nacional, pero preceden a los que están dedicados a las Fuerzas Armadas y al COSENA, lo que indica la preponderancia de su funcionamiento en el equilibrio de los poderes. La Constitución establece, en efecto, mecanismos reforzados para asegurar la preeminencia de las normas constitucionales sobre todas las reglas o decisiones tomadas por los otros órganos del Estado. Este principio está enunciado expresamente en el capítulo I acerca de los Fundamentos Constitucionales: "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona" (artículo 6), al que se añade una disposición de la Constitución de 1925: "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun con el pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes" (artículo 7). Cabe evaluar la aplicación de estos principios, comparándolos con los poderes reales conferidos a las instituciones. Poseen en sí, si no las garantías, por lo menos el compromi-

75 Véase proyecto de ley sobre el traslado del gobierno a Valparaíso. Acerca del precedente de 1828 de la sesión del Congreso que tuvo lugar en Valparaíso y de los motivos del traslado de la sede del Congreso por la ley N^o 18.678 de 1987 (24 de diciembre de 1987), véase S. Carrasco, "El Congreso Nacional en Valparaíso", *Revista de Derecho Público*, N^o 47-48 (1990), pp. 107-114.

so de respetar las instituciones establecidas por las Fuerzas Armadas. En este aspecto, es significativo que el Tribunal Constitucional comience a funcionar durante el periodo transitorio para pronunciarse sobre las normas que regirán este paso a las instituciones elegidas y su funcionamiento ulterior. Además, a partir del momento en que la oposición política recurre a las disposiciones ofrecidas por la nueva Constitución en materia de protección a los derechos de los individuos o de la constitucionalidad, contribuye *de facto* a legitimarla.

El control de la constitucionalidad se encuentra compartido entre las diversas instituciones, en consonancia con diversas tradiciones jurídicas. Las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, las que más se acercan al modelo de Estados Unidos, coexisten también con el Tribunal Constitucional, que procede de la tradición alemana, y tangencialmente con el Contralor General de la República y el Tribunal Calificador de Elecciones.

El Tribunal Constitucional es la principal institución fiscalizadora del orden constitucional (artículo 81). En comparación con la Constitución de 1925 reformada en 1970, la Constitución de 1980 adquiere nuevas atribuciones, que están repartidas en cinco grupos de funciones, según la ley orgánica del Tribunal Constitucional que enuncia las normas que rigen sus procedimientos⁷⁶. La Constitución de 1980 aumenta ostensiblemente sus atribuciones en materia de fiscalización de la constitucionalidad. Le confiere el papel *obligatorio* de fiscalizar la constitucionalidad de las leyes que interpretan la Constitución, así como de las leyes orgánicas *antes* de la promulgación del texto adoptado (artículo 82 N° 1), lo que llevó al Tribunal a definir las características generales de estas últimas, principalmente para impedir que las leyes del primer tipo sirvan para regular situaciones y para impedir que provoquen reformas constitucionales *de facto*⁷⁷.

En lo que se refiere a la resolución de los conflictos de constitucionalidad, éstos ya le competían al Tribunal cuando se referían a las leyes y tratados y también a los decretos con fuerza de ley (artículo 82 N°s 2 y 3), así como en el caso de la convocatoria a un referéndum (N° 4, solicitado por una de las Cámaras, se puede formular la pregunta del referéndum). Desde ese momento en adelante, el Tribunal controla también la acción legislativa y reglamentaria del Presidente, en caso de algún reclamo de una de las cámaras, por no haber promulgado el Presidente alguna ley, o si éste promulgase un texto diferente del texto adoptado o si dicta un decreto inconstitucional (N° 5). También actúa a petición del Presidente cuando éste quiere mantener un decreto o una resolución que el Contralor General de la República considera inconstitucional (N° 6) o cuando una de las Cámaras impugna la constitucionalidad de un decreto supremo del Presidente, en caso que dicte disposiciones que las Cámaras consideran como del campo de la ley (N° 12). Se puede ejercer esta atribución de manera preventiva (N° 2, 6) o *a posteriori* (N° 4, 12) o de las dos formas (N° 3, 5) según las características de las normas involucradas. En este ámbito, el Tribunal también definió el conflicto de constitucionalidad como un desacuerdo "preciso y concreto", nacido de interpretaciones discrepantes de los preceptos constitucionales con relación a un proyecto de ley, entre los poderes involucrados y correspondientes. Se da también cuando existe un conflicto entre el principio del proceso parlamentario y la sanción del texto⁷⁸.

76 Ley orgánica N° 17.997 del Tribunal Constitucional (12 de mayo de 1981), *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 173-197.

77 Véase Teodoro Ribera, "El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho. Aspectos relevantes de sus primeros 59 fallos", *Estudios Públicos*, N° 34 (otoño 1989), pp. 198-201.

78 *Ibidem*, pp. 203-204.

El Tribunal también está encargado de fallar en los procesos de inhabilitación y las incompatibilidades con los cargos de los ministros y de los parlamentarios, ya que la Constitución de 1980 añade esta competencia respecto de los parlamentarios (artículo 82 N^{os} 10 y 11). En lo que se refiere a los ministros, las demandas pueden emanar de ciudadanos, pero cuando se trata de los parlamentarios, están facultados solamente el Presidente o por lo menos diez parlamentarios.

En lo referido a los atentados al orden institucional, sólo el Tribunal está habilitado para conocer los actos contrarios a los principios constitucionales (definidos en el artículo 19 N^o 15) y de fallar sobre la validez constitucional de las organizaciones y sobre la responsabilidad de las personas aludidas (N^o 7). Si la declaración de inconstitucionalidad alude al Presidente, debe estar respaldada por la mayoría de los senadores.

Por último, en tanto exista una petición de por lo menos un cuarto de los diputados, se puede llamar al Tribunal a informar al Senado en el caso de un proceso de inhabilitación del Presidente, previsto en el artículo 49 N^o 7, por razones de impedimento físico o mental, o por haber dimitido (N^o 9). La Constitución de 1980 creó esta atribución. Sin embargo, los fallos del Tribunal no afectan al Senado, pues en este caso funciona simplemente como un órgano consultivo y no jurisdiccional.

Los fallos del Tribunal Constitucional son definitivos y motivan la caducidad inmediata de las disposiciones legales que estimen inconstitucionales (artículo 83). Las funciones del Tribunal Constitucional se limitan expresamente a aquellas que la ley le confiere: sobre la base del artículo 7, el Tribunal mismo falló que no era posible extenderlas sin modificar la Constitución, a diferencia de la Constitución anterior que permitía extender el campo de los conflictos que podía conocer mediante una ley⁷⁹. Sin embargo, en 1985 manifiesta por primera vez su autonomía, durante la fase de transición, cuando el Tribunal Constitucional falla que el Tribunal Calificador de Elecciones deberá tomar posesión de su cargo antes, y no después, del plebiscito de 1988 para que éste sea legítimo. Aunque este fallo descansa sobre el espíritu de la Constitución, lo cierto es que la modifica bastante. Mediante esta decisión el Tribunal Constitucional hace efectivo su papel de contrapeso en relación con las otras instituciones, a la vez que legitima tanto la Constitución como el plebiscito presidencial⁸⁰.

El Contralor General de la República está encargado de fiscalizar la legalidad de los actos administrativos, averiguar acerca del uso de los fondos públicos y establecer las cuentas de la nación (artículo 87). La función de fiscalización de la legalidad por parte del Contralor está reforzada por su explícita presencia en la Constitución de 1980, en circunstancias que antes estaba prevista por una ley.

Además, el Contralor también desempeña un papel de fiscalización de la constitucionalidad. Esto procede de lo anterior. Interviene como primer nivel de control de los poderes reglamentarios y legislativos del Presidente. En lo que se refiere a los decretos y a las resoluciones presidenciales, el Contralor

79 Fallo del 24 de febrero de 1987, a propósito de una nueva atribución que le confería el proyecto de ley orgánica sobre los partidos políticos, por la que el Tribunal empieza a marcar sus prerrogativas frente al ejecutivo (la decisión es favorable a los partidos políticos de la oposición). Citado en Teodoro Ribera, "El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho", *op. cit.*, pp. 197-198.

80 Para una interpretación del papel estratégico de este fallo en la aceptación de la instalación de la "democracia protegida" por la oposición al régimen autoritario, véase Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito*, *op. cit.*, pp. 337-339.

tendrá que validarlos, cuando el Presidente tenga el apoyo escrito del conjunto de los ministros, aunque el Contralor los considere ilegales, excepto en el caso de aquellos decretos que generan gastos que excedan los límites fijados por la Constitución (artículo 88, párrafo 1). Sin embargo, el Contralor decide si los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente son contrarios a la ley votada por el Congreso, excesivos, o si son contrarios a la Constitución (artículo 88, párrafo 2). *A fortiori*, cuando el decreto aludido tiene fuerza de ley o promulga una ley o una reforma constitucional que difiere del texto votado, o cuando el Contralor considere que un decreto contradice la Constitución, el Presidente ya no tiene la facultad de dictar un “decreto de insistencia” y puede recurrir tan sólo al Tribunal Constitucional para resolver este conflicto (artículo 83, párrafo 3).

La Corte Suprema es el órgano de superintendencia del poder judicial. Sin embargo, no quedan bajo su jurisdicción el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Calificador de Elecciones, como tampoco los tribunales militares en tiempo de guerra (artículo 79). Su papel en materia de fiscalización de la constitucionalidad de las normas legales se ejerce solamente *a posteriori* en virtud del artículo 80, el cual le permite declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución, incluso con efecto inmediato, cancelando el procedimiento hasta que falle sobre el recurso. Cuando el Tribunal Constitucional valida el precepto aludido, la Corte Suprema ya no lo puede declarar inaplicable, por el mismo motivo al que se refiere el fallo del Tribunal (artículo 83, párrafo 3). Cabe consultar a la Corte Suprema antes de cualquier modificación de la ley orgánica referida a la organización y las atribuciones de los tribunales. Sin embargo, esto no le confiere la posibilidad de influir en las normas constitucionales que rigen el poder judicial (artículo 74, párrafo 2).

La Corte Suprema también es el tribunal de apelación donde terminan los conflictos entre los particulares y el Estado, ya que el artículo 38 párrafo 2 autoriza a los individuos a hacer valer sus derechos contra los abusos de las administraciones de Estado y locales⁸¹ ante los tribunales determinados por la ley. Esta materia cae dentro de la competencia de los tribunales ordinarios, ya que nunca se hizo efectiva la creación de tribunales de conflictos administrativos, aunque haya sido prevista por la Constitución de 1925. La Corte Suprema desempeña también un papel importante en el ámbito de la protección a los individuos contra la arbitrariedad del Estado. Su fallo del 19 de diciembre de 1932, que reglamenta las condiciones de ejercicio del recurso de derecho de amparo ante las Cortes de Apelaciones siguió vigente, aun cuando fue muy difícil aplicarlo a partir del 11 de septiembre de 1973, momento en que la Corte decide abandonar su tutela sobre los tribunales militares.

Por otro lado, se refuerza su papel de contrapeso institucional. De hecho, tiene la facultad de dirimir los conflictos de competencia entre el ejecutivo y los tribunales ordinarios en materias de derecho administrativo (artículo 9, párrafo 2). Sin embargo, es el Senado el que debe resolver los conflictos de competencia entre autoridades políticas o administrativas y tribunales superiores (artículo 49 N° 3).

81 Los servicios administrativos de Estado se definen como el conjunto de ministerios, las autoridades ejecutivas descentralizadas (intendencias y gobernaciones), los organismos y servicios públicos, incluidos el Contralor General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley. Véase ley orgánica N° 18.575 de Los Fundamentos Generales de la Administración del Estado (12 de noviembre de 1986), *Constitución política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 273-278.

Por último, los conflictos en materia electoral corresponden a una jurisdicción específica: el Tribunal Calificador de Elecciones valida el escrutinio y proclama los resultados definitivos (artículo 84), después de haber realizado todas las averiguaciones necesarias en caso de impugnación del escrutinio.

La evolución institucional de la Constitución de 1980 en materia de control de la constitucionalidad y de la legalidad es la continuación del modelo histórico de separación de los poderes que se ha adoptado en Chile y de la supremacía de la Constitución sobre las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo⁸². La independencia del Tribunal Constitucional y la del Contralor General de la República están garantizadas por su inamovilidad una vez nombrados. Los siete miembros del Tribunal Constitucional están designados para desempeñar su cargo por un periodo de ocho años: tres magistrados de la Corte Suprema son elegidos por un voto secreto del conjunto de sus pares, un abogado es designado por el Presidente y otro abogado por la mayoría absoluta de los senadores. Dos abogados más son designados por el COSENA (artículo 81), los que tendrán que haber sido miembros de la Corte Suprema durante por lo menos tres años. El Contralor General de la República es designado por el Presidente, con el acuerdo de la mayoría del Senado, y cesará en sus funciones a la edad de 75 años (artículo 87). En lo que se refiere a la Corte Suprema, sus magistrados son nombrados por el Presidente a partir de una lista de cinco personas, propuesta por la Corte, que integra obligatoriamente al magistrado que tenga más antigüedad entre los magistrados de las cortes de apelaciones y a cuatro candidatos más que pueden no pertenecer a la administración de la justicia (artículo 75, párrafo 2). Ya que tiene autoridad sobre los diferentes niveles de los tribunales ordinarios, puede declarar que los jueces “no han tenido buen comportamiento” y la mayoría de sus miembros puede determinar el traslado de los jueces implicados (artículo 77, párrafo 3). Le corresponde al Presidente, con el acuerdo de la Corte Suprema o por su propuesta, la facultad de trasladar a los jueces y a los demás funcionarios del poder judicial a otros puestos del mismo nivel (artículo 77, párrafo 4).

Las reservas que se pueden formular sobre la independencia del poder judicial proceden entonces de la capacidad que tiene el ejecutivo de influir en la carrera de los magistrados mediante traslados. En segunda instancia proceden de la facultad de la Cámara de Diputados para hacer una “acusación constitucional” pública en contra de los magistrados de los tribunales superiores, como también en contra del Contralor por “notable abandono de sus deberes” (artículo 48, párrafo 2). Existe solamente un antecedente histórico que significó la destitución de un juez de la Corte Suprema⁸³. Más aún, teniendo en cuenta tanto el papel protagónico del Tribunal Constitucional para asegurar el respeto al espíritu de la Constitución en el trabajo legislativo, como la facultad del COSENA para intervenir en la designación de dos de sus miembros y las posibilidades que éste da a las Fuerzas Armadas para designar jueces constitucionales proclives a defender las concepciones políticas que fundamentan la Constitución, se introduce un sesgo que tiende a interpretar de manera sistemáticamente restrictiva la constitucionalidad de futuras modificaciones institucionales.

82 Breve resumen de sus etapas, en A. Silva, “Lo esencial en la supremacía de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 88-90.

83 En 1992, por haber tardado en redactar una sentencia, véase *El Mercurio*, 6 de julio de 1997.

El papel tutelar de las Fuerzas Armadas

La gran novedad que se introduce en el capítulo V Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública de la Constitución de 1980, sumada al reforzamiento del presidencialismo y de las atribuciones del Tribunal Constitucional, radica en el ascenso de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad al rango de árbitro institucional máximo. Esto en virtud de la autonomía que gozan los Comandantes en Jefe con respecto a los otros poderes, y más aún por el papel de tutela que ostentan en caso de crisis institucional cierta⁸⁴, el que se les confiere en el capítulo VI Consejo de Seguridad Nacional. En la opinión de uno de los arquitectos de este sistema, se trataba de partir de la idea de que no podía existir una “democracia estable en el futuro próximo y previsible de Chile, sin gobiernos que cuenten con el activo concurso de las Fuerzas Armadas”. También se trataba de encontrar un arreglo institucional que permitiera a las Fuerzas Armadas “[no dejarse utilizar] al modo y gusto de las mayorías políticas de turno”⁸⁵. El objetivo era, en resumidas cuentas, evitar que la gestión del gobierno, en caso de crisis, tuviera que someterse a un referéndum. Los partidarios que sustentan tal concepción de la democracia justifican la implementación de este nuevo poder porque es un “mecanismo de defensa del sistema democrático” contra los excesos y la falta de lealtad de ciertos actores políticos⁸⁶.

El artículo 90 reconoce expresamente a las Fuerzas Armadas y a Carabineros⁸⁷ las misiones de defensa nacional y además la misión de “garantizar el orden institucional de la República”. Su autonomía está consagrada en el artículo 93, que establece que el Presidente nombra, por un periodo de cuatro años no renovable, a los tres Comandantes en Jefe y al General Director de Carabineros de entre los cinco oficiales generales de cada rama que tengan más antigüedad. Sin embargo, los procedimientos de ascenso, las reglas de jerarquía y el presupuesto militares están fijados por leyes orgánicas que confieren una amplia autonomía a las Fuerzas Armadas⁸⁸. Al igual que los jueces del Tribunal Constitucional, estas autoridades militares son inamovibles, excepto en caso de una acusación de parte de la Cámara de Diputados por “haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación” (artículo 48 N° 2).

84 Para el detalle de los argumentos sobre la incompatibilidad entre el papel de garante institucional, tal como lo organiza la Constitución de 1980, y el sistema democrático, véase Oscar Godoy Arcaya, “¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?”, *Estudios Públicos*, N° 61 (verano 1996), pp. 269-307. En este ensayo, el autor recuerda el papel que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la historia política de Chile, así como las etapas de la democratización de la República; Godoy plantea que la Constitución de 1980 establece una ruptura en la tradición constitucional, en vez de una restauración.

85 Según los términos utilizados por J. Guzmán en “Seguridad nacional de la Constitución de 1980”, *op. cit.*, p. 64.

86 Véase, entre otros, el discurso del Ministro del Interior Carlos Cáceres del 7 de julio de 1989, reproducido en *Política*, 1989, pp. 13-23. Durante los trabajos de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se había mostrado partidario de la abolición del sufragio universal. En calidad de último ministro del gobierno de Pinochet, a continuación convence al Presidente de que acepte la negociación de las reformas constitucionales con la oposición.

87 Carabineros, policía militarizada, y la policía judicial (Investigaciones) se encuentran bajo la autoridad del Ministro de Defensa Nacional.

88 Las leyes orgánicas N° 18.948 (22 de febrero de 1990) de las Fuerzas Armadas y N° 18.961 (27 de febrero de 1990) de Carabineros de Chile se adoptaron sin negociación con la oposición que ganó en las elecciones del 14 de diciembre de 1989, lo que, sin embargo, en un principio estaba previsto; véase *Constitución Política de la República de Chile, Edición oficial*, Apéndice, pp. 543-579 y 581-616. Para un relato del fracaso de estas negociaciones, véase A. Cavallo, *Los hombres de la transición* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1992), pp. 199-205.

Su papel de contrapeso se ejerce en el seno del Consejo de Seguridad Nacional. Este órgano integra a los cuatro jefes militares así como a cuatro civiles que representan el poder ejecutivo (Presidente de la República), legislativo (Presidente del Senado) y judicial (Presidente de la Corte Suprema) y el órgano fiscalizador del Estado (Contralor General de la República). Los ministros de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y de Hacienda participan sólo con derecho a voz (artículo 95). Este papel de contrapeso es propio sólo de las más altas autoridades militares, porque el artículo 90 establece que “las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes”. El COSENA participa en primera instancia en la creación de las instituciones que intervienen en la formación y el control de la constitucionalidad de la ley, puesto que nombra a un ex Comandante en Jefe de cada rama y a un ex General Director de Carabineros para estar entre los nueve senadores designados (artículo 45d) y dos de los siete jueces del Tribunal Constitucional (artículo 81c), lo que le confiere un poder de influencia poco explícito en estos ámbitos. Además, sus atribuciones le confieren la función pública de “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” (artículo 96b). La redacción inicial de la Constitución sobre este punto —“representar a cualquier autoridad establecida por la Constitución” —ha sido fuertemente atenuada por la reforma constitucional de agosto de 1989. Sin embargo, la primera formulación tenía el mérito, por una parte, de expresar claramente el papel de tutela sobre las instituciones que las Fuerzas Armadas se atribuían por la Constitución de 1980, y por otra, de confiscar una parte esencial de su poder de arbitraje. Se trata aquí de un papel específicamente de contrapeso político que no se puede comparar de ninguna forma con el papel del Tribunal Constitucional, encargado de procurar que se respete el programa normativo de la Constitución, toda vez que éste ha sido objeto de una modificación. En el ejercicio de esta función, en lo que se refiere al COSENA, las autoridades militares deliberan y formulan opiniones, porque, aunque los acuerdos o las opiniones que se tomen a este propósito no se hacen necesariamente públicos, los votos se pueden emitir de viva voz, con la posibilidad de que los miembros de este órgano hagan constar por escrito su desacuerdo respecto de la decisión adoptada por la mayoría absoluta⁸⁹. El Presidente o por lo menos dos de sus miembros pueden convocar al COSENA, lo que permite a las Fuerzas Armadas apelar a éste contra la voluntad de las demás instituciones, en caso de que el Tribunal Constitucional haya encontrado válidas las reformas constitucionales decididas por el ejecutivo y el legislativo. Para imponer su punto de vista, las Fuerzas Armadas tienen que acordar una estrategia y conseguir el apoyo de a lo menos uno de los miembros civiles. Esto hace pensar que el COSENA se reserva el arbitraje político para las crisis importantes entre instituciones. En este sentido, la creación de esta nueva institución es una respuesta a la participación no institucionalizada pero real de las Fuerzas Armadas en la conducción del Estado, cuestión que se pudo imponer gracias a la percepción negativa de la crisis de 1973 que llevó al Presidente Allende a llamar a los Comandantes en Jefe al gobierno para demostrar que no tenía la intención de librarse de la legalidad.

89 Véase Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional (10 de mayo de 1988), *Constitución Política de la República de Chile, Quinta edición oficial* (1994), Apéndice, pp. 419-426.

Más allá de la “presencia” de las Fuerzas Armadas en las principales instituciones creadas por la Constitución de 1980, la herencia que el régimen militar dejó en 1990 reduce considerablemente el margen de maniobra del Presidente y de los parlamentarios democráticamente elegidos (nombramiento de los senadores designados, de los magistrados y de los altos funcionarios por el Presidente saliente así como el mantenimiento de los Comandantes en Jefe). Esto permite, principalmente, limitar los cuestionamientos de los actos de los gobernantes del régimen precedente. Además, el sistema electoral deforma los votos del electorado y abre el camino para una posible minoría de bloqueo contra los proyectos de reforma constitucional y también de leyes destinadas a reorientar las políticas públicas que el ejecutivo quisiera que se adopten. En este sentido, es un factor de moderación de los apetitos del Presidente, en la medida en que no puede haber mayorías que aprueben automáticamente las decisiones de éste. Aun cuando lo anterior es cierto, se corre peligro de caer en situaciones de veto, de tal manera que las Fuerzas Armadas están de nuevo llamadas a zanjar.

Lo esencial del problema de los “enclaves autoritarios” radica, desde 1990, por una parte, en encontrar una salida a los atentados a los derechos humanos cometidos por el gobierno militar y, por otra, en la abolición de los senadores designados. En efecto, no es posible modificación alguna en la composición y las atribuciones del COSENA, como tampoco abandonar el sistema binominal a una vuelta, o reformar las principales leyes orgánicas (“leyes de amarre”) que crearon verdaderos ámbitos autónomos fuera del alcance del ejecutivo y del legislativo, sin el acuerdo de suprimir los senadores designados: éstos son el principal obstáculo a cualquier revisión constitucional y refuerzan los votos de la derecha minoritaria en el Congreso. Al cabo de los ocho primeros años de funcionamiento de las disposiciones permanentes de la Constitución de 1980, desde las primeras elecciones parlamentarias y presidenciales que ganó la Concertación, las divisiones internas de la derecha opositora pudieron más que las ambiciones de la “derecha democrática” favorable a tales reformas, representada esta última por Renovación Nacional. Los relativos éxitos electorales de la Unión Demócrata Independiente, el partido depositario de la herencia del régimen autoritario y por lo tanto estrechamente vinculado a los senadores designados por las Fuerzas Armadas, lo ubican, en 1997, en una posición privilegiada para oponerse a cualquier reforma constitucional susceptible de afectar el marco jurídico en materia social y fiscal.

Entre las diversas reformas constitucionales adoptadas desde 1990, porque las hay y sería falso creer que el sistema es totalmente estático, podemos señalar varias que poseen una importancia simbólica o que representan esfuerzos reales de democratización de las instituciones. La primera de éstas entrega al Presidente la facultad de amnistiar o remitir una condena a los actores de hechos terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990, con lo que las prácticas chilenas se compatibilizan con los tratados internacionales. También permite avanzar hacia la “reconciliación nacional”. La segunda introduce la elección por sufragio universal de los concejales y de los alcaldes, así como la creación de gobiernos regionales⁹⁰. Ya se había examinado esta reforma durante las negociaciones entre la Concertación y Renovación Nacional para modificar la Constitución durante el otoño de 1989. Más recientemente, se aumentó el número de los miembros de la

90 Ley de reforma constitucional N° 19.055 (primero de abril de 1991) en materia de amnistía, de remisión de condena y de libertad provisional, y ley de reforma constitucional N° 19.097 (12 de noviembre de 1991) en materia de gobiernos regionales y de administración municipal. Un resumen de los debates parlamentarios, en *Diario Oficial, Constitución Política de la República de Chile (actualizada)*. *Leyes anotadas y concordadas*, Santiago, diciembre de 1991, pp. 7-14.

Corte Suprema de 17 a 21 y se someten a la aprobación del Senado los nombramientos por el Presidente de la República; también integra a cinco nuevos “abogados externos”, elegidos entre abogados conocidos por sus calidades como profesionales y/o académicos. Suprime sobre todo la excepción al límite de edad de 75 años para los miembros del poder judicial, establecida en la disposición transitoria N° 8 de la Constitución, y que permite jubilar a los jueces nombrados por Pinochet antes del 11 de marzo de 1981⁹¹. Esta reforma, que está enmarcada en un proyecto de modernización de la maquinaria judicial y que empezó con la creación del Ministerio Público, se logra por la liberación del sistema judicial de la herencia que dejó el régimen autoritario mediante el último nombramiento de los miembros de la Corte⁹².

Tomando en cuenta los elevados quórumos que se necesitan para la aprobación de leyes de reforma a la Constitución o a las leyes orgánicas, se hace necesario que estas reformas descansen necesariamente sobre un acuerdo político previo, a nivel de los partidos políticos, que permitiera obtener, mediante la disciplina de votación en el Congreso, la mayoría calificada requerida.

El rasgo más sobresaliente de las instituciones implementadas por la Constitución de 1980 es, sin ninguna duda, que éstas logren acomodarse dentro de un gobierno y de un Congreso opuestos al antiguo régimen, aun cuando fueron previstas desde un principio para estar dirigidas por los herederos del régimen militar. En efecto, el hecho que la implementación de las instituciones tomara varios años, facilitó claramente la elección del sistema electoral, que es el más adecuado para favorecer los intereses de la derecha. La reforma constitucional de agosto de 1989 muestra además hasta qué punto los expertos que trabajaron para el general Pinochet y la Junta supieron darse la autonomía suficiente para borrar parcialmente el déficit democrático presente en la génesis de esta Constitución, al validar, mediante un referéndum, modificaciones que afectan solamente de manera marginal el espíritu de la Constitución. Esta empresa de construcción de un orden jurídico capaz de apremiar a los actores políticos y permitir a las Fuerzas Armadas actuar de manera legal descansa en la deliberada ambigüedad fundamental que caracteriza el restablecimiento de la elección de los poderes ejecutivo y legislativo, y en acordar de manera simultánea la asignación de un poder de tutela a instituciones no elegidas, que no son neutras en materia política. A partir de 1990, el general Pinochet puede retirarse del primer plano del escenario político, proclamando que “cumplió con su misión” al devolver a Chile al dominio de la razón, sabiendo que tiene los medios, mediante el COSENA, para limitar la acción de los poderes elegidos sin recurrir a una fuerza que no sea meramente simbólica. En una sociedad muy apegada a la legalidad y que tiene como lema de la República *Por la razón o la fuerza*, es significativo que en 1990 Pinochet haya preferido mantenerse en su puesto de Comandante en Jefe del Ejército, en vez de transformarse de inmediato en senador vitalicio, como la Constitución permite a los ex Presidentes de la República.

91 Para un resumen de los principales puntos de la reforma, véase “Aprobada reforma a la Corte Suprema: Congreso Pleno la verá en diciembre”, *La Epoca*, 15 de octubre de 1997. Relato hecho por la Ministra de Justicia de las negociaciones y de los cuatro primeros nombramientos en “la nueva Suprema”, *La Epoca*, 11 de enero de 1998.

92 Véase análisis de Ascanio Cavallo, “La última derrota de Rosende”, *Hoy*, 7 de julio de 1997.

¿PERMITEN LAS NUEVAS INSTITUCIONES EL FUNCIONAMIENTO

DE UN GOBIERNO REPRESENTATIVO?

Tras esta presentación de las principales características del régimen implementado por la Constitución de 1980, ahora nos interesa ver cómo funcionan los cuatro principios que definen el gobierno representativo –es decir la elección de los gobernantes, su relativa independencia, la libertad de la opinión pública y la “prueba del debate” según Manin⁹³–. Se trata entonces de examinar la forma en que la Constitución de 1980 lleva consigo, desde 1990, un funcionamiento político que asemeja el régimen a una “democracia de partidos” o a una “democracia del público”. Quisiéramos evaluar la medida en que los poderes tutelares –muchas veces presentados como el contrapeso que exige la separación de los poderes, cuando por el contrario representan una intención de crear una “democracia protegida”– pueden trabar el funcionamiento de un gobierno representativo, al socavar los principios en que descansa.

Elección de los gobernantes

El carácter presidencialista del régimen chileno (la elección por sufragio universal del Presidente de la República) puede hacer pensar que la elección del Presidente constituye un factor estructurante de la vida política. También se puede pensar que las elecciones parlamentarias son preponderantes, como ocurre en la “democracia del público”, por el papel preponderante de la comunicación televisiva en las campañas y por la extensión de las coacciones que pesan en las decisiones gubernamentales⁹⁴. Sin embargo, varios factores relativizan esta sensación.

En primera instancia, la entrada en vigor de las disposiciones permanentes de la Constitución de 1980 fue con motivo de las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias libres desde el golpe de Estado de 1973, tras el fracaso del general Pinochet en el plebiscito presidencial de 1988. Patricio Aylwin, quien fue primero vocero de la coalición de partidos opuesta a un nuevo mandato presidencial del general Pinochet, adquirió la calidad de negociador principal de las reformas constitucionales, aprobadas más adelante en agosto de 1989. De esta forma, Aylwin anticipó casi naturalmente su futura función de representante⁹⁵. Fue el candidato presidencial de la Concertación, la que se mantuvo como coalición en las elecciones legislativas (simultáneas a la elección presidencial). Aylwin se benefició de estas condiciones particulares, que le permitieron anticiparse a sus rivales potenciales dentro del partido y dentro de la coalición, incluso antes que se iniciara la campaña. Su sucesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, correligionario demócratacristiano, también fue seleccionado tras un procedimiento complejo en que hubo una primaria interna de la Concertación. Sus cualidades, definidas por los expertos en comunicación, lograron neutralizar parcialmente la oferta electoral de la derecha, al presentarlo como un empresario preocupado por el buen funcionamiento del mercado. Frei ostenta, sobre todo, un apellido prestigioso, pues es el

93 Tal como están presentados en Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., pp. 11-18 y 264-303.

94 Ibidem, p. 280.

95 En lo que se refiere a los “elementos biográficos con valor estratégico” del candidato Patricio Aylwin, véase A. Joignant, *La démocratie représentée. Les dimensions symboliques de la construction démocratique au Chili*, op. cit., pp. 141-149. Acerca del candidato, del pacto electoral y del programa de la Concertación, véase Enrique Cañas Kirby, *El proceso político en Chile: 1973-1990* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997), pp. 273-279.

hijo de un ex Presidente de la República y cuenta con el apoyo del principal partido de la coalición. Parece que por lo menos para los dirigentes de la Concertación, y principalmente de la Democracia Cristiana, el partido más importante en términos electorales, las reglas de selección permiten fusionar a la vez características de la “democracia de partidos”⁹⁶ y de la “democracia del público”. En este partido de masas bien enraizado en la clase media se selecciona a los dirigentes mediante una maquinaria electoral en la que la imagen también tiene peso. Recordemos que en el momento que la Democracia Cristiana nombra al candidato a la Presidencia de la República por la Concertación, el futuro Presidente Aylwin ya gozaba de una mejor cobertura mediática que sus rivales⁹⁷. La campaña por el No en el plebiscito presidencial se ve, por lo demás, marcada por la aparición de un actor inédito en la historia política chilena: las empresas de encuestas de opinión pública, que se multiplican mientras se desarrolla el marketing político⁹⁸. Se recluta a los mejores especialistas en ciencias sociales, quienes, valiéndose en un principio de apoyos logísticos extranjeros, dan forma al proyecto electoral de la Concertación, que tiene como meta borrar los enfrentamientos pasados entre la Democracia Cristiana y el socialismo y comunicar a los electores la sensación de recuperación del protagonismo de los ciudadanos en las elecciones⁹⁹.

Por otro lado, la oposición democracia/autoritarismo es la línea divisoria dominante que estructura la oferta electoral, en estos momentos de movilización electoral prácticamente ininterrumpida, entre el plebiscito de octubre de 1988 y las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989. Cabe tener presente que es una situación de transición del régimen autoritario a la “democracia protegida”. A fin de ilustrar la complejidad de esta situación, digamos que la movilización política contra el régimen autoritario vio renacer a los principales partidos cuando la Democracia Cristiana y el socialismo logran sellar una alianza, en circunstancias de que sus luchas habían precipitado la caída del régimen democrático en 1973. Manteniendo su profundo arraigo en la sociedad, a pesar de la duración del régimen autoritario, estos partidos todavía son capaces de ofrecer a los electores una idea relevante aunque diferente de su oferta “tradicional”¹⁰⁰. A causa de los obstáculos institucionales a la democratización, esta línea divisoria estaba vigente aún en 1993. Al parecer, los éxitos de la gestión económica y social del gobierno de Aylwin, que probaron su capacidad para administrar el “modelo neoliberal”, aún muestran a la derecha como poco atractiva¹⁰¹. Para la siguiente elección presidencial, esta línea divisoria no ha perdido su capacidad de dominar la campaña: Ricardo Lagos, el candidato potencial de la Concertación, manifestó desde un principio su ambición de ser Presidente. Aunque no pertenezca al principal partido de la coalición, sigue favorito en las encuestas de opinión.

96 Véase B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., pp. 264-270.

97 Véase A. Joignant, “La production d'un candidat. Notes sur la campagne interne au Parti Démocrate-Chrétien chilien pour l'investiture à l'élection présidentielle de décembre 1989”, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 40, N° 3 (junio de 1990), pp. 366-381.

98 Para un análisis del papel que desempeñaron los “agents de la croyance”, véase A. Joignant, *La démocratie représentée. Les dimensions symboliques de la construction démocratique au Chili*, op. cit., pp. 71-125.

99 La Concertación elige el arco iris para representar su diversidad interna y el eslogan apolítico “la alegría ya viene” para la primera campaña.

100 Acerca de la longevidad de los partidos chilenos y la permanencia de las identidades partidarias durante un periodo largo, se puede consultar a J. Samuel Valenzuela, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, *Estudios Públicos*, N° 58 (otoño 1995), pp. 5-77, y acerca del renacimiento de los partidos durante el periodo de transición, Eduardo Saffrío, “El sistema de partidos y la sociedad civil en la redemocratización chilena”, *Estudios Sociales*, N° 82 (1994), pp. 63-113.

Tal vez en esta democratización incompleta radican los frenos del paso a un modo de designación de los gobernantes característico de la "democracia del público", donde los candidatos y sus partidos tendrían más libertad para intentar activar otras líneas divisorias latentes, socioeconómicas (las desigualdades en Chile se hallan entre las más pronunciadas en el mundo) o culturales (cierto número de temas relacionados con la vida privada no han sido resueltos, como el divorcio, el aborto, la prevención del Sida). El prestigio de la función presidencial, aunque sea superior al prestigio de los parlamentarios en la historia política chilena, está limitado por las instituciones. Estos límites son obvios en caso de conflicto directo con las autoridades militares y cuando, por falta de una mayoría calificada en el Senado, fracasan los intentos por reformar sustancialmente la Constitución. No faltaron los pronunciamientos extrainstitucionales de las Fuerzas Armadas, principalmente a propósito de las consecuencias judiciales del informe de la Comisión Verdad y Reconciliación de 1991, de las encuestas que acusan al General Director de Carabineros de crímenes posteriores a la ley de amnistía de 1978 y de las condiciones de detención de Manuel Contreras, ex jefe de los servicios de represión, tras su condena definitiva en 1994.

Las dificultades que los dos Presidentes elegidos por sufragio universal han debido enfrentar para llevar a cabo reformas democratizadoras han afectado también al conjunto de la representación. En efecto, las elecciones del 11 de diciembre de 1997 estuvieron marcadas por la abstención más alta que se haya registrado desde 1988 y esta menor participación es el resultado de la no inscripción en las listas electorales de numerosos ciudadanos jóvenes, sea por falta de interés o por rechazo a las condiciones de participación electoral (lo que el entonces Ministro Secretario General de Gobierno atribuyó a la "frustración democrática"¹⁰²). En 1997 también, el Presidente designa a ciertos personeros para cumplir funciones no derivadas de elección, dentro de las instituciones de contrapeso y de tutela (Contralor General de la República, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, jueces del Tribunal Constitucional, jueces de la Corte Suprema, jueces del Tribunal Calificador de Elecciones). Después de estas elecciones, los escasos resultados obtenidos por el gobierno en el Congreso en materia de reforma institucional (si se comparan con las esperanzas de democratización que significaron los nuevos nombramientos) contribuyen probablemente a la sensación de debilidad del régimen de gobierno representativo en Chile. Planteamos lo siguiente: en ausencia de soluciones a los obstáculos para la acción de los poderes sometidos al voto de castigo, las cuales permitirían superar esta línea divisoria autoritarismo/democracia, será difícil que triunfen las líneas divisorias alternativas, a pesar del éxito relativo de la Unión Demócrata Independiente en las últimas elecciones (partido que realizó una campaña enfocada hacia la eficiencia y la honestidad en la gestión local de sus representantes, a fin de atenuar su imagen de partido "heredero" del régimen autoritario¹⁰³).

101 Véase el balance de las realizaciones del gobierno de Aylwin, en comparación con su propio programa previo (marzo de 1990-marzo de 1994), por uno de los estrategas de la Concertación: Angel Flisfisch, "Stratégie de gestion d'un processus de transition et de consolidation", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 11 (octubre-diciembre de 1993), pp. 3-15. Sobre las elecciones presidenciales y parlamentarias del 11 de diciembre de 1993, también se puede consultar a José Auth Stewart, "Brève analyse des élections générales de 1993", *ibidem*, pp. 25-34.

102 Entrevista con José Joaquín Brunner, Santiago, 18 de diciembre de 1997: el ministro atribuyó la baja de los resultados del conjunto de los partidos políticos importantes, incluyendo para los partidos de la Concertación, a la existencia de un voto de sanción para la acción del gobierno, a las distorsiones de la expresión ciudadana causadas por el sistema electoral, a la elección de 9 senadores designados por 20 personas en el seno de las instituciones y a la falta de proyectos de parte de los partidos políticos. Estos factores incitarían a los electores potenciales a "automarginarse del sistema político".

Obligado a tantear como ciego delante de los poderes de tutela no elegidos e incapaz de obtener compromisos sustanciales de la oposición en el Congreso, el Presidente también se encuentra disminuido en su papel de líder por el hecho de que la elección presidencial está ahora separada de las elecciones legislativas. Estas últimas corren el riesgo de convertirse en “primarias” de la elección presidencial que las prosigue, cuando por su parte el Presidente conserva implícitamente las características de jefe de la coalición mayoritaria en el Congreso¹⁰⁴. El debate que se ha abierto acerca de las modalidades de organización del proceso de selección de los candidatos amenaza con dividir a la Concertación a causa de las tensiones de la competencia por el poder. Esto le haría el juego a la oposición de derecha, la que hasta ahora ha sido incapaz de imponer otra línea divisoria de estructuración de la competencia electoral, visto que Renovación Nacional se encuentra profundamente dividida por el tema de la supresión de los poderes tutelares y que su dirección “liberal” no logra imponer respeto a la disciplina partidaria entre sus parlamentarios¹⁰⁵.

Independencia relativa de los gobernantes

En lo que se refiere al principio de la independencia relativa de los gobernantes, el régimen chileno nuevamente parece recurrir a los dos modelos: la “democracia de los partidos” y la “democracia del público”.

El gobierno, formado a partir de una coalición ideológicamente heterogénea en un principio (pues reunió a los demócratacristianos y a los socialistas en su lucha contra el régimen autoritario)¹⁰⁶, tiene un programa que es necesariamente el fruto de un compromiso entre los partidos que la componen y ninguno puede comprometer su apoyo a la plena realización de su programa. También hay que tomar en cuenta la fuerte autonomía del ejecutivo en el sistema presidencialista, y la autonomía de la esfera financiera, toda vez que la Constitución de 1980 garantiza dicha autonomía para el Banco Central¹⁰⁷. Además, la presencia de los senadores designados, que pueden hacer fracasar los proyectos del gobierno cuando se suman a los senadores de la derecha, obliga a los senadores de la mayoría a respetar una estricta disciplina de votación. Con estos argumentos, podemos concluir que existe una gran autonomía de los gobernantes en lo que se refiere a los programas electorales.

Sin embargo, si consideramos que una de las razones de la debilidad de la democracia radica más bien en su débil autonomía respecto del ejecutivo y del legislativo (en relación esta vez con los poderes autónomos o de tutela), tal vez encontremos una explicación para la forma en que se han desarrollado las características propias de la “democracia del público”. La desaparición de las

103 Véase Sophie Jouineau, “Chili: Les élections parlementaires du 11 décembre 1997”, *Problèmes d’Amérique Latine*, N° 31 (octubre-diciembre de 1998), pp. 87-107.

104 Se comporta como tal cuando invita a los dirigentes de la Concertación a debatir los resultados después del cierre del escrutinio; véase “Frei invitó a jefes de partidos de Concertación para noche del jueves”, *La Epoca*, 10 de diciembre 1997.

105 Véase el balance presentado por Andrés Allamand poco antes del fin de su mandato de presidente del partido, “Allamand y las reformas: ‘Ahora o nunca’”, *La Epoca*, 15 de abril de 1997, y las posiciones de las que hacia alarde su sucesor después de los malos resultados de los candidatos al Senado, “Alberto Espina dispuesto a renunciar a las reformas por la unidad de RN”, *La Epoca*, 18 de diciembre de 1997.

106 Respecto a la “integración horizontal” implementada por el gobierno de P. Aylwin, véase Alfredo Rehren, “Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIV, N° 1-2, pp. 71-72.

107 Artículos 97 y 98, *Constitución Política de la República de Chile*, p. 79.

diferencias ideológicas (las que todavía están presentes en los programas de los partidos) contribuye indirectamente al aumento de la presencia de imágenes en las campañas electorales. Los electores potenciales han adquirido la certidumbre de que las diferencias ideológicas no pueden concretarse en cambios en las políticas públicas o en las reglas constitucionales.

Se puede entonces plantear la hipótesis siguiente: los partidos, o más bien las coaliciones estables o coyunturales de partidos, no pueden abandonar las líneas divisorias implícitas en la sociedad, y por el contrario las activan con imágenes que se diferencian y se complementan las unas con las otras. En 1988, los partidos de la Concertación tuvieron que hacer un esfuerzo especial para estructurar su imagen, no tanto para diferenciar a su candidato sino para darle la estatura de un estadista responsable, ya que no quedaba claro que se hubiesen transmitido las identidades partidarias a los electores más jóvenes, quienes no tenían experiencia directa de la democracia. También recurrían a un tema muy movilizador al defender una democratización más profunda que la “democracia protegida” legada por el general Pinochet. Se presentó entonces a Aylwin como al “servidor público” por excelencia y como el padre de la democracia, oponiéndose entonces a la figura de Pinochet más que al candidato de la derecha, lo que ayudó a capitalizar el éxito del No en el plebiscito. Frente a la Concertación, la oposición de derecha, que ya está dividida por sus diferentes concepciones de un programa de democratización o de mera gestión económica y social, también se desune por el tema de la elección de su candidato. Hernán Büchi, quien se niega a continuar con su candidatura en un momento dado, no pudo capitalizar las ventajas que le otorgaban su juventud y su contribución a la recuperación de la economía chilena después de la crisis financiera de 1982, fundamentando su campaña más bien en la excelencia tecnocrática y el rechazo a los políticos tradicionales. La aparición de un tercer candidato, también de derecha, quien apelaba a sus éxitos como empresario (a falta de legitimidad política o tecnocrática), no fue tomada en serio por sus competidores¹⁰⁸.

La campaña por la segunda elección presidencial tuvo lugar en circunstancias muy distintas. Al no existir la posibilidad de reelegir al Presidente saliente, y en circunstancias de que en las encuestas de opinión la Concertación todavía se beneficiaba del apoyo de los electores, se intentó construir una imagen que subrayara a la vez la buena gestión económica del gobierno Aylwin y el programa de democratización institucional. El énfasis intencional tanto en la tranquilidad como en la continuidad democrática, que la prudencia del gobierno saliente frente a los riesgos de un regreso al autoritarismo hizo posible, permitía que la elección de un demócrata cristiano moderado y favorable a la economía de mercado difundiera una imagen de normalidad y de modernidad. Eduardo Frei, hijo del gran dirigente homónimo, se presentaba como el candidato de los “nuevos tiempos”. La profundización de la democracia, entendida como el deseo de “modernización” (término vago), no está reñida con el éxito empresarial. Se le enfrenta el candidato de la derecha, que procede de Renovación Nacional y del mundo empresarial, Arturo Alessandri, sobrino del Presidente conservador anterior a 1970, Jorge Alessandri (quien se había mostrado favorable a la presencia de contrapesos institucionales fuertes pero no militares, durante los debates con vistas a la elaboración de la nueva Constitución)¹⁰⁹. Al cabo de una campaña sin sorpresas y a pesar de tres candidaturas en la izquierda,

108 Para un análisis detallado de la “construcción competitiva de la relación de representación” durante la campaña presidencial de 1989, véase A. Joignant, *La démocratie représentée. Les dimensions symboliques de la construction démocratique au Chili*, op. cit., pp. 126-189.

109 Gerardo L. Munck, “Democratic stability and its limits: An analysis of Chile’s 1993 elections”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, N° 2 (1994), pp. 1-38.

el continuismo triunfó ampliamente, toda vez que Eduardo Frei mejoró el resultado de Patricio Aylwin de 1989, con cerca del 58% de los votos, doblando con creces el resultado de Alessandri (24,4%).

Libertad de la opinión pública

En este ámbito también coexisten características propias de la “democracia de partidos” y otras que corresponden a la “democracia del público”.

En efecto, se puede considerar que una parte de la prensa escrita sigue siendo cotidiana, “partidaria”, cuyos principales representantes serían, en el caso de la Concertación, *La Época* (periódico creado en un principio con la ayuda de instituciones extranjeras para apoyar a las fuerzas democráticas) y, en el caso de la derecha, *El Mercurio* (el periódico más antiguo de América Latina, donde se expresan, desde su fundación, los intereses económicos vinculados al mercado mundial). Esta modalidad de expresión de la opinión pública pertenece, sin duda, más bien al círculo de los actores políticos que al público masivo, sobre todo en lo que se refiere a los semanarios.

Respecto a la televisión, la propia Concertación considera que los principales canales privados apoyan a la derecha y que incluso el canal público Televisión Nacional se muestra más favorable a la derecha que neutro.

Por otro lado, el desarrollo acelerado de las encuestas de opinión en Chile a partir de 1987, realizadas por empresas dotadas de un alto nivel de profesionalismo, aproxima la situación de la opinión pública al modelo de la “democracia del público”. Cabe, por cierto, relacionarlo con las condiciones de la transición. En un primer periodo, los actores políticos las usaron como herramienta de medición: se trataba de levantar un mapa del resurgimiento de las preferencias políticas y partidarias anteriores a 1973 y de la aparición de nuevas configuraciones, así como de medir el impacto de las imágenes difundidas por los partidos sobre los futuros electores.

Las encuestas de opinión desempeñan efectivamente un papel de instrumento de expresión política (con un costo “privado” menor para los entrevistados) desde el restablecimiento de las elecciones como modo de seleccionar a los dirigentes, dado que el sistema binominal a una vuelta deforma fuertemente la expresión de los ciudadanos y que la transición impuso recato en las movilizaciones políticas, que supuestamente favorecían una democratización gradual y sin violencia. Estas encuestas muestran el desarrollo de la apatía política de los ciudadanos, después de la alta participación que se registró en el periodo 1988-1993, así como una fuerte caída de la credibilidad en la capacidad de la acción política para hacer que los cambios favorables de las cifras del entorno socioeconómico se reflejen en la situación personal de cada uno. También ponen de relieve cierta homogeneidad en las percepciones políticas y societales en relación con la “identidad de clase”¹¹⁰: la mayoría de la gente reconoce masivamente el peso de las coacciones externas sobre la economía nacional y acepta el papel subsidiario del Estado¹¹¹.

110 Encuesta CEP 1997.

111 Lo que Tomás Moulián describe como el “desierto del ciudadano” y el “paraíso del consumidor”, *Chile actual. Anatomía de un mito*, op. cit., pp. 31-125.

La "prueba del debate"

En el caso de la "democracia del público", las negociaciones referidas a la elaboración de las orientaciones políticas y su traducción en términos de políticas públicas se realizan directamente entre el gobierno y los distintos grupos de intereses implicados. Parece que esta configuración es la que prevalece en Chile, teniendo en cuenta el papel preponderante del ejecutivo y los obstáculos institucionales en el Congreso que imponen una estricta disciplina parlamentaria.

En efecto, la organización del proceso legislativo está enteramente en manos del ejecutivo, puesto que éste concentra la iniciativa legislativa, determina el grado de urgencia de los proyectos de ley, convoca las legislaturas extraordinarias y puede vetar o insistir en modificar o suprimir ciertos aspectos de las leyes votadas por el Congreso¹¹². El Ministro Secretario de la Presidencia está encargado de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; tiene autoridad sobre todo el proceso administrativo y decide las oportunidades de legislar. Por otro lado, a causa de la limitación de los medios con que cuenta el Congreso y de la imposibilidad de que los parlamentarios sean apoyados por sus consejeros dentro de las comisiones, es que el apoyo técnico al trabajo legislativo está, en gran medida, "externalizado". Puesto que el ministro aludido dispone de tres o cuatro consejeros, muchas veces, cuando un proyecto se encuentra en el Congreso, los debates tienen lugar fuera de las comisiones. En este momento intervienen el Programa de Asesoría Legislativa¹¹³ por la Concertación y el Instituto Libertad y Desarrollo¹¹⁴ por la derecha, que son las principales instituciones de apoyo al trabajo parlamentario.

De manera más amplia, el papel central reservado a las empresas en la modernización económica del país transformó a las asociaciones de defensa y de promoción de sus intereses en un interlocutor ineludible en la elaboración de cualquier legislación relacionada con la economía y con lo social. Aun si estas asociaciones no participan directamente en la elaboración de los textos legislativos, reclaman sin embargo que se les deje participar para hacer valer su opción en las negociaciones a favor o en contra del gobierno¹¹⁵.

En lo que se refiere a la aparición del elector indeciso e informado mediante canales neutros e independientes de los partidos, que señala Manin, al no disponer de datos sobre la naturaleza de la abstención, no tenemos más remedio que plantear conjeturas: ¿se trata de un reflujo de la participación electoral ligada a una falta de interés por las "imágenes" de los actores políticos incapaces de activar la identidad partidaria, o es la percepción de que la acción política sólo tiene influencia limitada en las oportunidades que se les ofrece a los individuos? Porque saben que el computar la votación deforma la expresión del voto y que tanto los poderes tutelares como la debilidad del Estado impiden a los gobernantes emprender cambios radicales, los ciudadanos no se encuentran muy tentados a ejercer su poder de castigo a los gobernantes por medio del voto. Más bien se vuelven hacia otras instancias

112 Entrevista con Carlos Carmona, Santiago, 27 de noviembre de 1997. Un retrato breve del jefe de la división jurídico-legislativa de la Secretaría de la Presidencia, p. 39, en "El mapa del poder en La Moneda", *Hoy*, 25 de agosto de 1997, pp. 25-42.

113 Entrevista con Claudio Huepe, Santiago, 22 de noviembre de 1997. Los estudios que el PAL vende a la administración financian sus actividades de consejero parlamentario.

114 Entrevista con Cristián Larroulet, Santiago, 28 de noviembre de 1997. El Instituto Libertad y Desarrollo, que dirige Larroulet, está financiado por empresas privadas.

115 Descripción de su comportamiento durante el mandato del Presidente Aylwin, en A. Rehren, "Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVII N° 1-2 (1995), pp. 46-59.

para intentar ser representados en sus derechos. La permanencia de la línea divisoria autoritarismo/ democracia en la realidad política del país seguramente inhibe también la aparición de otros debates, menos sustanciales que la naturaleza del régimen. Sin embargo, eventualmente estos debates permitirían a los electores votar por partidos distintos según los tipos de elecciones.

CONCLUSIÓN: MÁS ALLÁ DE LA CONSOLIDACIÓN

DE UNA "SITUACIÓN DEMOCRÁTICA" EN EL RÉGIMEN DE "DEMOCRACIA PROTEGIDA"

A medida que las tensiones con las Fuerzas Armadas se apaciguan (en especial tras la renovación completa de los Comandantes en Jefe), son los partidos de derecha los que se encuentran obligados a cuestionar sus prácticas políticas. Mientras la "prueba del debate" se efectúa casi directamente entre los grupos de interés privados y el gobierno, estos partidos todavía no pueden fundar una presencia duradera en el escenario político sobre la eficiencia de gestión a nivel local. Les queda por demostrar tal eficiencia a escala nacional, puesto que solamente la han logrado en la gestión de la municipalidad más rica del país. En este sentido, son preocupantes los repetidos fracasos del ala liberal de Renovación Nacional por llegar a un compromiso con la Concertación que permita eliminar los enclaves autoritarios. La derecha realmente renovada podría haberse beneficiado de estas reformas constitucionales, abriendo así la posibilidad de introducir nuevos debates en la competencia electoral.

Como si fuera una ironía del destino, la permanencia del conflicto sobre la legitimidad de las instituciones, aunque atenuado, permite finalmente que la Concertación se mantenga en el poder. La aceptación del papel subsidiario del Estado en la economía y en el ámbito social libra a la Concertación de perseguir la meta de transformar las estructuras económicas con vistas a reducir voluntariamente las desigualdades. Antaño, esto último fue consustancial a la identidad partidaria tanto de la Democracia Cristiana como del socialismo¹¹⁶.

Como subrayaba M. A. Garretón a partir de la paradoja de la transición incompleta y de la consolidación del régimen¹¹⁷, al preguntar si la transición ha terminado o no, corremos el riesgo de dejar de lado los cambios institucionales de fondo que afectan a la política. El "Estado capitalista neoliberal"¹¹⁸ que impuso el régimen militar se ve, sin embargo, cuestionado por la evolución del derecho penal internacional, cuerpo legal al que suscribió Chile. Esta adscripción refleja la imagen de una "democracia protegida" adquirida a costa de la amnesia y de la impunidad.

116 Acerca de la eventualidad de una preferencia de la Concertación por las ventajas gubernativas que ofrece la Constitución de 1980 en desmedro de la supresión de los "enclaves autoritarios", véase Juan Linz y Alfred Stepan, "Political-Institutional Contexts for Democratic Consolidation: The Especially Difficult Legacies of Hierarchical Military Regimes" (Santiago: Flacso, Seminario La democratización chilena en una perspectiva comparada, mimeo, 1993), pp. 30-45.

117 M. A. Garretón, "Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena", *op. cit.*, pp. 21-32.

118 Según la expresión de T. Moulian, *Chile Actual. Anatomía de un mito*, *op. cit.*, p. 364.

REFERENCIAS

- AYLWIN, PATRICIO** (et al.), *Una salida político-constitucional para Chile*, ICHEH, Santiago, 1985.
- AYLWIN, PATRICIO**, *La alternativa democrática*, Editorial Andante, Santiago, 1984.
- BRAVO LIRA, BERNARDO**, "Constantes y variantes en el régimen de gobierno de Chile 1790-1990. De la jura de Carlos IV a la ascensión de Aylwin", *Revista de Derecho Público*, N° 50, 1991.
- BULNES A, LUZ**, *Constitución Política de la República de Chile. Concordancias, anotaciones y fuentes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981.
- CARRASCO D, SERGIO**, "Diferencias entre el proyecto constitucional del Consejo de Estado y la Constitución de 1980. Disposiciones permanentes", *Revista de Derecho Público*, N° 37-38, 1985.
- CARRASCO, S.** "El Congreso Nacional en Valparaíso", *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, 1990.
- CARRASCO, S.** "Diferencias entre el proyecto constitucional del Consejo de Estado y la Constitución de 1980. Disposiciones permanentes", *Revista de Derecho Público*, N° 37-38, 1985.
- CAVALLO, ASCANIO** (et al.), *La historia oculta del régimen militar*, Ediciones La Epoca, Santiago, 1988.
- CAVALLO, ASCANIO**, *Los hombres de la transición*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1992.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS**, "Fiscalización parlamentaria del gobierno", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, N° 1, 1993.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS**, "Implicancias constitucionales de la reducción del período presidencial", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, N° 2-3, 1993.
- CERDA, MARIO**, "Origen de algunos principios básicos de la institucionalidad política establecida por la Constitución de 1980", *Revista de Derecho Público*, N° 37-38, 1985.
- CHAPARRO, PATRICIO Y FRANCISCO CUMPLIDO**, "El proceso de toma de decisiones en el contexto político-militar-autoritario chileno. Estudio de dos casos", en Manuel Antonio Garretón (et al.), *Chile 1973-198?*, Flacso/Revista Mexicana de Ciencias Sociales, Santiago, 1980.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE**, Quinta edición oficial (1994), Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996.
- CRISTI BECKER, RENATO**, "La noción de poder constituyente en Carl Schmitt y la génesis de la Constitución chilena de 1980", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, N° 2-3, 1993.
- CRISTI, RENATO**, "La síntesis conservadora en los años 70", en Renato Cristi y Carlos Ruiz, *El pensamiento conservador en Chile. Seis ensayos*, Editorial Universitaria, Santiago, 1992.
- DIARIO OFICIAL**, *Constitución Política de la República de Chile (actualizada)*. Leyes anotadas y concordadas, Santiago, diciembre de 1991.
- ENRIQUE CAÑAS KIRBY**, *El proceso político en Chile: 1973-1990*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997.
- EVANS DE LA CUADRA, ENRIQUE** "La modificación del régimen presidencial chileno", *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, 1990.
- FERNÁNDEZ, SERGIO**, *Mi lucha por la democracia*, Editorial Los Andes, Santiago, 1994.
- FLISFISCH, ANGEL**, "Stratégie de gestion d'un processus de transition et de consolidation", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 11, 1993.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO**, "Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVI, N° 1-2, 1994.
- GEISSE, FRANCISCO Y JOSÉ A. RAMÍREZ** (ed.), *La reforma constitucional*. CESOC, Santiago, 1989.
- GODOY ARCAÑA, OSCAR**, "¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia?", *Estudios Públicos*, N° 61, 1996.
- GODOY, OSCAR**, "El régimen parlamentario: Una opción política para Chile", en Juan J. Linz (et al.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990.
- GODOY, OSCAR**, "Las ventajas de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias", *Estudios Públicos*, N° 55, 1994.
- GÓNGORA, MARIO**, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Editorial Universitaria, 1986.
- GUZMÁN, JAIME**, "Seguridad nacional en la Constitución de 1980", *Revista de Derecho Público*, N° 37-38, 1985.

- HALES, ALEJANDRO**, "La Constitution de 1980 et la période de transition précédant le retour de la démocratie au Chili", en Serge De Ryck (et al.), *Chili, la force contre le droit. Critique de la légalité du système chilien*, Vie Ouvrière, Bruxelles, 1989.
- JOIGNANT, ALFREDO** "La démocratie représentée. Les dimensions symboliques de la construction démocratique au Chili", tesis de doctorado en ciencia política, mimeo, Paris, 1995.
- JOIGNANT, ALFREDO**, "La production d'un candidat. Notes sur la campagne interne au Parti Démocrate-Chrétien chilien pour l'investiture à l'élection présidentielle de décembre 1989", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 40, N° 3, 1990.
- JOUINEAU, SOPHIE**, "Chili: Les élections parlementaires du 11 décembre 1997", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 31, 1998.
- LINZ, JUAN Y ALFRED STEPAN**, "Political-Institutional Contexts for Democratic Consolidation: The Especially Difficult Legacies of Hierarchical Military Regimes", Flacso, *Seminario: La democratización chilena en una perspectiva comparada*, mimeo, Santiago, 1993.
- LOVEMAN, BRIAN**, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993.
- MANIN, BERNARD**, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.
- MOULIAN, TOMÁS**, *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM-ARCIS, Santiago, 1997.
- MUNCK, GERARDO L.** "Democratic stability and its limits: An analysis of Chile's 1993 elections", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, N° 2, 1994.
- NAVARRO, ENRIQUE**, "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", *Revista de Derecho Público*, N° 49, 1991.
- NOGUEIRA, HUMBERTO**, "Consideraciones y alternativas al sistema electoral vigente", *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, 1990.
- NOHLEN, DIETER** (et al.), "El proceso constituyente", *Revista de Estudios Políticos*, N° 76, 1992.
- NOHLEN, DIETER**, *Sistemas electorales de América Latina. Debates sobre reforma electoral*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1993.
- PINOCHET, AUGUSTO**, *Reflexiones en torno a una visión política de Chile*. Clase magistral de S. E. el Presidente de la República con motivo de la inauguración del año académico de la Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 1979.
- REHREN, ALFREDO**, "Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVII N° 1-2, 1995.
- REHREN, ALFREDO**. "Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIV, N° 1-2, 1992.
- RIBERA, TEODORO**, "El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho. Aspectos relevantes de sus primeros 59 fallos", *Estudios Públicos*, N° 34, 1989.
- SAFFIRIO, EDUARDO**, "El sistema de partidos y la sociedad civil en la redemocratización chilena", *Estudios Sociales*, N° 82, 1994.
- SILVA, ALEJANDRO**, "Lo esencial en la supremacía de la Constitución", *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, 1990.
- UGGLA, FREDRIK**, *Pride and Pragmatism. Negotiating Constitutional Changes during Chile's Transition to Democracy* Department of Government, University of Uppsala, Uppsala, 1994.
- URZÚA VALENZUELA, GERMÁN**, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.
- VALENZUELA, ARTURO**, "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en Larry J. Diamond (et al.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, 1989.
- VALENZUELA, J. SAMUEL**, "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, N° 58, 1995.