

El Compromiso institucional del gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden

Sergio Fernández, ex ministro del Gobierno Militar.

(30 Junio de 2003)

I.- EL COMPROMISO

Junto con asumir la responsabilidad del poder, en 1973, el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, presidido por el General Augusto Pinochet, contrajo el expreso compromiso de construir un marco institucional nuevo.

El 11 de septiembre de 1973 no depuso a un gobierno fracasado sólo para instalar otro gobierno cualquiera, personal o de grupo –según el típico esquema de golpe militar-, sino para estatuir una nueva forma de gobierno, en la que los dos bandos que entonces se enfrentaban pudieran convivir.

Ese fue, expresa y específicamente, el compromiso institucional del Gobierno Militar.

Una generación de analistas se ha ocupado de los motivos que condujeron en 1973 al fin del régimen institucional de 1925, y otras venideras harán otro tanto.

Las interpretaciones, presumiblemente, nunca llegarán a un pleno consenso, pero es posible que, después de los días de quienes vivieron esa época llena de convulsiones, vayan dibujándose, lentamente, áreas de coincidencia.

Algo de eso ha ocurrido respecto de la modernización económica que Chile experimentó durante el Gobierno Militar.

Con mayor o menor renuencia y explicitud, sus adversarios y sus enemigos han ido reconociendo esa evidencia.

Los hechos, simplemente, la han confirmado: tres Gobiernos posteriores, de signo hostil al Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, le han rendido a éste el reconocimiento de continuar su política económica, sobre la base de los principios fundamentales que aquél sentó.

En ese mismo lapso, el mundo ha ido orientándose crecientemente en igual sentido, no por imitación del modelo chileno –aunque también ha habido alguna parte de eso en ciertos casos-, sino porque las grandes decisiones que se tomaron y tesoneramente se aplicaron para el desarrollo socioeconómico de Chile entre 1973 y 1990 eran las correctas y coherentes con las necesidades de nuestra época.

No utopías, sino realismo.

No demagogia, sino instrumentos eficaces para hacer retroceder la extrema pobreza.

No masas dirigidas y niveladas hacia abajo, sino personas libres para emprender, para producir, para consumir.

Mucho menos comprendida -por ser, quizás, aún más compleja y sujeta a más variables- ha sido la labor del Gobierno Militar en el campo político-institucional.

Sin embargo, también ella ha sido exitosa en todo lo esencial, a saber, en la construcción de un orden democrático, nuevo y perfeccionado, sobre las ruinas del que se desmoronó en 1973, por causas acumuladas largamente durante el decenio anterior, cuando menos; en la transición desde la situación caótica en que se hallaba el país, hasta el clima de normalidad y prosperidad en que fue traspasado el mando a las nuevas autoridades elegidas, en marzo de 1990; desde la inestabilidad llevada hasta el enfrentamiento, a una estabilidad que ha probado poder sobreponerse a importantes crisis durante ya casi una década y media.

II.- PARA TRANSITAR DEL ODIOS A LA CONVIVENCIA

Los grandes conflictos civiles durante la vida de Chile como República muestran como rasgo relevante la rapidez con que los bandos enfrentados pudieron reconciliarse al término de los mismos.

Así ocurrió, desde luego, después de las guerras de la independencia -que incluyeron "la guerra a muerte"-, en las que criollos militaron tanto en el campo realista como en el patriota.

Treinta años después de 1818, las luchas habidas hasta ese año eran asunto del pasado.

Sucedió de modo parecido tras las guerras civiles de 1829, 1851, 1859. Y, más notablemente aún, muy pocos años después de la guerra civil de 1891, que costó al país unas 10 mil vidas -entre cruentas acciones bélicas por mar y tierra, ejecuciones y actos brutales de ambos bandos-, los odios entre las dos partes estaban apagados: sucesivas amnistías cada vez más amplias; prontamente normalizada acción partidista de los derrotados; tranquila y natural incorporación de éstos al funcionamiento del régimen de gobierno que habían combatido encarnizadamente; reanudación de los vínculos entre los enemigos de la víspera; fusión de unos y otros en el seno de los partidos.

Treinta años después, en 1921, la guerra civil no tenía ya ninguna significación importante en el desenvolvimiento de la vida política de ese momento.

Asimismo, tras la "segunda anarquía" (1925-1932) y la caída del Presidente Ibáñez, las odiosidades de ese período fueron prontamente sepultadas y aun olvidadas; tanto, que ese ex Presidente, derrocado en 1931, continuó siendo un protagonista de la vida política y fue reelegido por abrumadora mayoría en 1952.

No ha ocurrido otro tanto en el período previo y posterior al de 1973.

Las odiosidades y rencores acumulados en esos años han derivado en desconfianzas y temores, hostilidad y hasta actos violentos que se han prolongado en las décadas posteriores, amenazando arrastrarse por tiempo indefinido y contagiar a las generaciones más jóvenes.

Pues aunque no llegó a haber guerra civil en el Chile del siglo XX, sí se produjo

una división total, un quiebre de la unidad nacional básica, que el país no ha logrado restablecer.

Se inició ella a mediados de la década de 1960, se exacerbó hasta el odio desenfrenado durante el gobierno del presidente Allende, superando a las fuerzas y organizaciones políticas y sociales, inflamando a toda la población y separándola en dos bandos inconciliables.

La lógica del "ellos" y "nosotros", de la recíproca repugnancia insalvable, impregnó las mentes de unos y otros en términos de desearse mutuamente la aniquilación. Hombres, mujeres y jóvenes, que en 1960 se sentían unidos y solidarios ante los catastróficos terremotos de ese año, en 1971 se miraban como enemigos irreconciliables.

Al "poder popular", las "armas para el pueblo" y el "cinturón industrial" de los unos, respondían los otros con la "protección comunal", los "cacerolazos", los paros gremiales y nacionales.

Una tras otra, todas las instancias institucionales previstas por la Constitución de 1925, alarmadamente reforzadas con miras a la preservación democrática en el Estatuto de Garantías exigido por la Democracia Cristiana en 1970, fueron sobrepasadas por hechos políticos encendidos por el odio.

La violencia callejera y campesina era asunto cotidiano. Los llamados a la pacificación de la Iglesia Católica y otras voces caían en el vacío.

Al desastre económico se unió el desastre institucional, con "la ruptura total de los consensos básicos en el campo político, económico y social, y la consiguiente pérdida de legitimidad y, en consecuencia, de autoridad de las instituciones y poderes del Estado, incluidos los instrumentos democráticos de solución de conflictos o la imposibilidad de su aplicación en el clima existente (el caso de un plebiscito o de nuevas elecciones).

El odio de 1970-1973 fue, en parte, una réplica en Chile de la Guerra Fría, que desde 1945 dividía al mundo entre capitalistas y socialistas.

La guerra de Vietnam y el aplastamiento por Moscú de la "revolución de terciopelo" en Checoslovaquia (1968), que buscaba dar "un rostro humano al socialismo", hitos de esa época, recordaban a todos que ese dilema se estaba zanjando por la fuerza en todo el globo.

El régimen social, político y económico que quisieron imponer el Presidente Allende y los partidos que integraban su gobierno reconocía explícitamente como modelo la Cuba de Fidel Castro -idolo entonces de la izquierda latinoamericana- y como "hermano mayor" a la Unión Soviética.

Dos tercios del país, cuando menos, repudiaban ese modelo, incluida la Democracia Cristiana.

En otra medida, ese odio derivaba asimismo de que las fórmulas políticas y económicas no habían sido eficaces para hacer avanzar al país hacia un grado aceptable de desarrollo.

No lo había conseguido el capitalismo al modo como lo entendieron los pseudoparlamentaristas hasta el primer gobierno de Arturo Alessandri (1920-

1925).

Tampoco el modelo crecientemente estatista impulsado con distintos matices desde el primer gobierno de Ibáñez (1927-1931) y acentuado desde el del Presidente Aguirre Cerda (1938-1941).

Las esperanzas despertadas por la "revolución en libertad" del primer gobierno de la Democracia Cristiana (1964-1970) habían resultado ampliamente fallidas. La prédica de la "revolución a la chilena", variante local del modelo marxista cubano propiciada por la Unidad Popular, había agregado a la frustración y la amargura de un país cada vez más retrasado - el componente de lucha de clases.

Esa opción explícita de la izquierda por "la violencia revolucionaria", por el inevitable "enfrentamiento armado" para la "toma del poder político y económico" -que una vez conseguido no se abandonaría nunca más, pues la misma violencia revolucionaria se emplearía para "su ulterior defensa y fortalecimiento"- fue el factor que dividió a Chile en términos que aún no se superan del todo.

Esa meta de implantar su modalidad local de "dictadura del proletariado", expresada en mil formas por un tercio del país que se identificaba con alguna de las corrientes de la izquierda, comprensiblemente era percibida como una amenaza mortal para todas las formas de organización y convivencia del tercio que se identificaba con la derecha, , pues eran una realidad de esa época "el paredón" cubano y las manifestaciones totalitarias más aberrantes en todos los países gobernados por los "socialismos reales".

Tan palmaria era esa evidencia, que no tardó en sentir igual temor también el tercio de centro, el grueso de la Democracia Cristiana.

Tanto, que sus dirigentes exigieron a la Unidad Popular estrechamente vencedora en las elecciones presidenciales de 1970 un "Estatuto de Garantías", que se hizo célebre por su ineficacia práctica, tan pronto como el conglomerado de izquierda accedió al gobierno.

Para la UP, su aceptación no había sido más que una maniobra táctica para alcanzar el poder.

Si pudiera reducirse una complejísima realidad a sus componentes más gruesos, debería señalarse la opción de la izquierda por la violencia, para alcanzar el poder total y definitivo.

La expresa y sistemática validación de la violencia como instrumento político, su justificación ideológica y doctrinaria, su prédica y su aplicación como eje de la acción de los partidos socialista, comunista y demás colectividades menores que seguían sus aguas, significaron un hito sin precedentes en la historia nacional.

Esos vientos se convertirían rápidamente en tempestades que azotarían a todos los sectores, y aun se volverían contra quienes los habían desatado.

Quienes así postularon la violencia se vieron ayudados por factores externos.

El odio que predicaron contenía también un eco retardado del estallido

estudiantil y juvenil que en 1968 había estremecido, entre otros, a Francia, Alemania, Italia y los Estados Unidos.

Entre las generaciones que habían nacido después de la Segunda Guerra Mundial, muchos rechazaban el orden de posguerra en Occidente -la "revolución de las flores", el hippismo-, y la izquierda parecía ofrecerles vías de canalización de ese rechazo, de reemplazo de la sociedad capitalista por otra en la que sus expectativas de libertad, justicia, bienestar igualitario podrían realizarse.

El cómo pudiera ocurrir ello no tenía modelos, pues los socialismos reales distaban infinitamente de tales ideales, pero eso no les restaba fuerza a éstos.

"En la década de los sesenta, Chile fue víctima de un proceso mundial de sobreideologización".

Hoy se puede ver en ese fenómeno, asimismo, no poco de un brusco cambio generacional de mentalidades, en algún grado parecido al reguero de estallidos revolucionarios en la Europa de 1848: para los jóvenes rebeldes de 1968, también era un asunto de cambio de la sociedad, que sólo por la fuerza podría resolverse.

Para todo lo anterior, la Constitución de 1925 no tenía solución que ofrecer.

La mezcla de esos elementos escapó ya completamente al control de todos los actores durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973).

"El conflicto que se precipitó en septiembre de 1973... fue producto de ilusiones disparatadas, de una fiebre utopista, de una lectura simplista de los idearios en boga, de una falta fundamental de comunicación, de miedos irracionales...

La Unidad Popular no conoció las condiciones del mundo internacional

No supo que el socialismo real se encontraba en franco retroceso en todas partes y no pudo sacar las consecuencias de este hecho para Chile". Esta percepción de la crisis integral del país en el período 1970-1973 no es, por cierto, compartida por la izquierda que en ese lapso gobernó, ni tampoco por la demócratacristiana entonces opositora y ello es causa de un gran desencuentro nacional.

Por el curso natural de las cosas, ese odio no puede comprenderse en plenitud desde la perspectiva del año 2003.

Para las generaciones nacidas después de 1970, es historia lejana, casi ajena, de la que casi sólo han escuchado la versión unilateral que de ella ha martillado en todas las instancias la izquierda nacional y mundial.

Esas generaciones, además, crecieron ignorando las circunstancias y las responsabilidades que llevaron a ese quiebre durante, cuando menos, la década anterior a 1973.

Ni siquiera quienes vivieron esa época con conciencia juvenil o adulta pueden ya recordar ese odio con la intensidad que entonces tuvo.

Quienes se opusieron al intento totalitario de la Unidad Popular, quienes perdieron sus bienes, quienes marcharon al autoexilio, quienes lo resistieron

con riesgo de sus propias vidas en las calles, en los lugares de trabajo, en los medios de comunicación, en las escuelas, en los tribunales, en el Congreso, en la Contraloría, en las juntas de vecinos, en los campos, ellos preferirían olvidar o, en todo caso, perdonar y mirar hacia adelante.

Hoy, la pesadilla de la Unidad Popular parece algo irreal.

Las reacciones provocadas por la prédica y práctica de la violencia aparecen así sin causa, por generación espontánea.

Semejante análisis puede tener eventual uso político, pero no corresponde a los hechos.

Nada justifica los excesos que se cometieron, pero considerar el contexto en que entonces se vivía es indispensable para entender el Chile del último tercio del siglo pasado.

Si no se recuerda la intensidad de los odios de entonces, no puede aquilatarse el valor de la evolución que ha seguido el país desde 1973 a la decisión constitucional de 1980, al inicio de la transición constitucional en marzo de 1981, al plebiscito de 1988, al de 1989 y al impecable traspaso del poder por el Gobierno Militar luego de elecciones libres y limpias .

Mucho de la situación actual podrá disgustar a unos u otros.

Pero sería injusto y equivocado no evaluarla como positiva, a la luz del torbellino de odio en que los chilenos nos encontrábamos hace treinta años.

Y, para que ese balance fuera, pese a todo, positivo como lo es, la Constitución de 1980 ha sido y es eje y resorte fundamental del proceso.

Esa Constitución ha sido sistemáticamente criticada por la Concertación.

Y es comprensible que ella prefiera tender un manto de olvido sobre la situación política y social chilena previa a 1973, por lo que ése es un tema que muy generalizadamente se omite en el debate político de nuestros días.

Además, es natural y sano que el país quiera dejar atrás experiencias tan amargamente traumáticas para todos.

Pero si no se considera la profundidad de las convulsiones sociales que atravesó el país entre 1964 y 1973, y que alcanzaron hasta lo más profundo a ambos bandos y a todos los chilenos sin excepción, no es posible una evaluación mínimamente objetiva de la Constitución. Si la Constitución de 1980 fuese esa suerte de burla política y jurídica que dibujan sus detractores, sería incomprensible que se hubieran prestado a ello, ni aun al precio de alcanzar el poder, tres Presidentes de la República posteriores al Presidente Pinochet.

Y es muy decididor el que tres Congresos hayan sido democráticamente elegidos y funcionado en plena democracia durante más de una década en el marco institucional que esa Constitución estableció .

Descalificar en semejantes términos a la Constitución de 1980 envuelve, pues,

una descalificación de todos los hechos y las fuerzas políticas que en su marco se han desenvuelto durante dos décadas, sin excepción.

Asunto diferente es que ella no exprese un consenso universal de todos los sectores en todos los componentes de la organización básica de la sociedad chilena.

Planteada esa exigencia, ningún texto constitucional, desde la emancipación hasta ahora, resistiría la prueba de legitimidad.

Baste recordar la oposición acérrima que despertó la Constitución de 1833 en vastos sectores en las seis décadas posteriores a su entrada en vigor; oposición que estalló en las revoluciones de 1851 y 1859, en una pugna que vino a resolverse cruentamente en 1891, en lo formal, en torno a dos interpretaciones incompatibles del mismo texto fundamental.

Y es de notar, igualmente, la precaria legitimidad que tendría, a esa luz, la Constitución de 1925, desde su gestación hasta su derrumbe.

No obstante, con la perspectiva del tiempo, son precisamente esas dos Constituciones, en su tiempo siempre discutidas y criticadas, las que han estructurado la vida republicana del país y, en lo fundamental, su democracia.

Merece, cuando menos, un lugar digno junto a ellas la Constitución de 1980, con más de dos décadas de vigencia, que la erigen ya, con amplitud, como la tercera en duración de las once leyes fundamentales que ha tenido la república.

Ese rasgo, por sí solo, habla de su eficacia y de su éxito.

En términos históricos, los textos constitucionales han de evaluarse no tanto por su perfección técnica o el acierto con que cristalicen tales o cuales ideales doctrinarios -que en ninguna democracia serán compartidos por todos sin excepciones-, sino por el grado de convivencia aceptable y pacífica que sean capaces de brindar a los pueblos que se rigen por ellos.

También desde esa perspectiva, la Constitución de 1980 ha sido exitosa, en cuanto ha dado hasta ahora una solución a los dos más grandes problemas nacionales existentes en 1973.

1º) Estructuró un régimen político que, pese a los grandes cambios y a las fuertes tensiones a que ha estado sometido en diversos momentos, ha funcionado pacíficamente durante más de 20 años.

2º) Sentó las bases jurídico-institucionales para la reconstrucción económica del país, que en 1973 se encontraba en el nivel más ruinoso que haya conocido desde la independencia; y no para reconstruir la economía subdesarrollada que existía al asumir el mando el Presidente Allende en 1970, sino para llevar adelante una modernización económica general, que en la década de 1980 y hasta mediados de la de 1990 situó a Chile en una posición de liderazgo continental en esta materia, incluso como modelo para la ulterior modernización económica de muchos otros países.

Además, proporcionó un marco funcional para que el Gobierno Militar, cuyas atribuciones no tenían limitaciones, se autoencauzara en una institucionalidad jurídico-política y en un itinerario de normalización, entre marzo de 1981 y marzo de 1990; para que cumpliera dicho itinerario en todas sus partes,

incluso en cuanto resultó contrario a sus expectativas y deseos; para que en 1989 se eligiera democráticamente a un conglomerado de oposición para encabezar el Ejecutivo, ocupar la mayoría de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado; para que en 1990 traspasara el poder al nuevo gobierno elegido.

Es justo, en consecuencia, reconocerle su mérito en hacer que el país dividido y al borde de la guerra civil en 1973 haya podido, si no aún reconciliarse en plenitud, sí retomar su trayectoria democrática y crecer económicamente a un ritmo sin precedentes en un siglo, entre 1990 y 1997.

El mundo mismo ha cambiado sustancialmente, y no sólo en los treinta años transcurridos desde la llegada al poder de la Unidad Popular, sino muy dramáticamente en la década de 1990.

Eso no habría sido posible con el ordenamiento de 1925.
De hecho, la crisis de 1970-1973 probó que no lo era.
En cambio sí lo ha sido con la Constitución de 1980.

III.- PRINCIPALES ELEMENTOS CONSTITUCIONALES QUE HAN PERMITIDO EL ÉXITO DE LA TRANSICIÓN.

No cabe ignorar la incidencia en el desenvolvimiento histórico de las pasadas dos décadas de factores personales, circunstanciales, internacionales y muchos otros ajenos por completo a la voluntad de los actores nacionales.

Tampoco puede ignorarse el influjo del imprevisto -¿quién podía imaginar en 1988 la caída del Muro de Berlín un año más tarde, o la disolución de la Unión Soviética, tres años después?-.

Pero, sin perjuicio de todo ello, no cabe desconocer que ese desenvolvimiento también pudo ser orientado en grado importante por la previsión prudente de quienes, en momentos muy críticos, tuvieron la responsabilidad de trazar un camino institucional que fuera transitable para la gran mayoría del país.

1) Multiplicidad de aportes

Esa transitabilidad común es lo que intentaron todos cuantos intervinieron en la elaboración de la Constitución de 1980 en sus sucesivas etapas: los integrantes de la Comisión de Estudios, del Consejo de Estado, los ministros y funcionarios, la Junta de Gobierno y sus asesores y el propio Presidente.

Y también los académicos nacionales y extranjeros, los medios de comunicación, los gremios y numerosos particulares que, por múltiples vías, hicieron a esa Carta un valioso aporte de ideas en diversos momentos y materias, a lo largo de los casi siete años que llevó su elaboración.

Porque la realidad de esa elaboración fue muy distinta de la caricatura que han trazado luego sus críticos.

Si sólo se hubiera tratado de "dar legalidad al Gobierno Militar" como se ha planteado por algunos sectores, una nueva Constitución habría podido ser redactada, sin más, en pocas semanas después del 11 de septiembre de 1973.

Y, por cierto, no tendría explicación que ella hubiera regido, como lo ha hecho, 13 años después de terminado el Gobierno Militar.

La nueva Carta logró eso porque recogió no una visión unipersonal o de un pequeño grupo, sino las de muchos y de muy distintas inspiraciones y experiencias: desde ex Presidentes de la República y connotados hombres públicos hasta personas corrientes.

En los años iniciales de labor de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, incluso contó con el aporte de muy distinguidos juristas que más tarde renunciaron a ella y se orientaron hacia la oposición; las actas de esa Comisión, en las que constan las opiniones y votos de todos los juristas.

Esa multiplicidad de aportes tuvo incidencia en el resultado constitucional y en su durabilidad, pues permitió reflejar una parte muy significativa del sentir y de las aspiraciones nacionales.

Incluso es posible pensar que, en los hechos, lo hizo en grado más amplio que si la Carta hubiera emanado de una asamblea constituyente, cuya integración habría sido resuelta sólo por los partidos políticos.

2) Elaboración prolongada

El factor precedente se vio reforzado, además, por el lapso prolongado por el cual se extendió esa elaboración: de hecho, desde fines de 1973 hasta las horas inmediatamente precedentes a la aprobación del texto que en definitiva se sometió a plebiscito.

Fueron, pues, casi siete años de elaboración, durante los cuales no sólo fueron confluyendo las diversas contribuciones antes mencionadas, sino también fue apaciguándose, en alguna medida, lo peor de los odios que hervían en el Chile inmediatamente previo y posterior a septiembre de 1973.

Una referencia a dichos odios -elocuente e inobjetable como testimonio- se encuentra en un libro del ex Presidente Aylwin,

Ese clima no cambió de un día a otro después del 11 de septiembre de 1973.

Fue un lento despejamiento que tomó años y que, por desgracia, aún no concluye enteramente.

Si se hubiera redactado y promulgado una Constitución en los primeros años posteriores a esa fecha, inevitablemente habría ella reflejado mucho de los temores y los odios todavía inflamados.

En tal caso, esa normativa y la institucionalidad resultante difícilmente habrían podido encauzar la vida pública del país a lo largo de los años ochenta -ya muy distintos de la década anterior-, y mucho menos en los años noventa y posteriores, en los que, sin Guerra Fría, el mundo era otro.

Con toda probabilidad, y por parecidas razones, habría tenido una vigencia tan efímera como la tuvieron los intentos constitucionales chilenos previos a 1833.

En cambio, el mayor serenamiento de los ánimos en 1980 permitió la moderación y el equilibrio de las normas, en una elaboración que, pese a todo, estuvo plena de dificultades, pues fue preciso ir superando paso a paso las desconfianzas y el rechazo que despertaba la idea de que pudiera reeditarse el régimen político de 1973.

He dado cuenta de ese proceso en otras obras.

El Gobierno De Las Fuerzas Armadas y de Orden tuvo permanente conciencia de que el sistema político y económico que se quería instituir no podía ser una mera reposición del de 1925; el cruento fracaso de éste lo había deslegitimado totalmente.

La línea matriz de la obra de la Comisión de Estudios, del Consejo de Estado y de la Junta de Gobierno no se apartó nunca de la meta de una democracia occidental, que conjugara el modelo clásico con las necesidades contemporáneas.

Sin perjuicio de ello, no habría sido realista pretender pasar sin transición desde el derrumbe institucional de 1970-1973 y el gobierno que fue su consecuencia, a una democracia plena.

De allí que se diseñara una etapa de transición relativamente larga -entre 1981 y 1989.

Ella debía enlazar el régimen propiamente militar con la democracia plena en que él desembocaría.

Sería de ocho años, con aplicación total de una parte de la normativa permanente y, eventualmente, gradual en otra.

Un plebiscito resolvería sobre el candidato que los Comandantes en Jefe propusieran para el próximo período presidencial -1989-1997-.

Si ese candidato no recibía la aprobación ciudadana, la transición se prolongaría por un año más, al cabo del cual se entregaría el poder -en 1990- a quien resultara triunfante en elecciones que se celebrarían dentro de ese año adicional, conjuntamente con las primeras elecciones parlamentarias.

Esa posibilidad de que el gobierno se prolongara por ocho años más, si el plebiscito previsto dentro de los primeros ocho favorecía al candidato de los Comandantes en Jefe, se prestó posteriormente a diversas especies nacidas de una confusión.

Se sostuvo, así, que el General Pinochet buscaba a todo trance un mandato de dieciséis años a lo menos, y que el plebiscito en la mitad del mismo fue la única manera de moverlo a aceptar la fórmula que se le proponía.

No es efectivo.

El Presidente era un realista y sabía que la ciudadanía no aprobaría una fórmula por la que él gobernara, en total, veintitrés años.

Eso resultaba incompatible con el espíritu de la Constitución que se iba a someter a plebiscito, en un paso que comprometía el prestigio de las Fuerzas Armadas.

El Presidente, la Junta y los miembros de la comisión redactora sabían con precisión cuáles eran los límites dentro de los cuales podía actuarse con pragmatismo y seriedad.

Con todo, la posibilidad de esos ocho años adicionales, que en aquella época podían concebirse como alcanzables, se prestó a largos malentendidos, porque

se la confundió con la norma relativa a la posibilidad de permanencia de los Comandantes en Jefe en sus cargos por dieciséis años, lo cual era, no obstante, muy distinto.

Una transición de ocho años era un largo período.

Largo, pero indispensable para llevar adelante las modernizaciones sectoriales - laboral, previsional, educacional, de salud, justicia, entre otras- cuya ausencia había sido un factor importante del subdesarrollo y creciente desmoronamiento de la democracia desde los años cincuenta, indispensable para consolidar la recuperación económica que comenzaba a manifestarse, sobre la base de una economía de mercado que, por entonces, distaba mucho aún de ser un común denominador mundial; indispensable para afianzar el nuevo régimen democrático, para permitir la reincorporación institucional de la oposición a la vida política, para devolver paulatinamente un espacio natural a todas las fuerzas que habían confluído en la gran crisis de 1973, pero que en 1980 actuaban en la oposición al Gobierno Militar; y necesario, por sobre todo, para que las grandes divisiones y odiosidades de los años sesenta y setenta se morigeraran por el tiempo, permitiendo que en la vida pública pudieran volver a intervenir, sin violencia, como actores y no como desplazados, todos los protagonistas de esa etapa histórica.

La participación política de la oposición a partir de algún momento del proceso de transición era una posibilidad deliberadamente prevista.

Un plebiscito anunciado con más de ocho años de antelación suponía necesariamente que así fuera, como también lo suponía el que durante la transición se dictara toda la legislación complementaria de la Carta, incluyendo la relativa a sistema electoral y partidos políticos.

La seriedad y estabilidad del proceso quedaban ratificadas por la condición de que, durante la transición, todo cambio de las normas constitucionales requiriera de plebiscito.

4) Balances y contrapesos en el articulado permanente

Los mecanismos previstos por el articulado transitorio de la Constitución fueron, en mi opinión, determinantes para asegurar la paz y estabilidad con que se desarrolló el proceso político a partir del plebiscito de 1980.

Y, así como ese articulado transitorio explica la pacífica evolución política entre 1980 y 1990, las normas permanentes de aquella explican la estabilidad y normalidad de la vida política durante los trece años siguientes.

Para comprender las razones de ese éxito -cuya envergadura se aprecia mejor cuando se lo compara con las turbulentas experiencias políticas y económicas de Latinoamérica y otros países en desarrollo en ese mismo período-, es preciso examinar qué motivos y objetivos tuvieron en vista los constituyentes.

Entre los principales defectos de la institucionalidad de 1925 que consideraron los constituyentes destacan: un Ejecutivo con atribuciones insuficientes; partidos políticos que controlaban sin contrapeso la totalidad del sistema político; un Legislativo convertido en mero eco de las decisiones partidistas; derechos y libertades personales y sociales reducidas a su mínima expresión, o anulados frente a un Estado desmesurado; y, consecuentemente, una economía dependiente del Estado, esto es, de las fuerzas partidistas que dominaran el aparato estatal.

Frente a lo anterior, se adoptaron correctivos que se han probado certeros .

a) Robustecimiento del Ejecutivo: Según la crítica común de muchas décadas, una de las fallas principales del sistema político entre 1925 y 1973 radicó en la insuficiencia de las atribuciones presidenciales. Esta insuficiencia solía desdibujarse a resultas del desmesurado crecimiento de las dimensiones y atribuciones del Estado en esa misma época; pero la hipertrofia estatal no equivale a una institución presidencial eficaz y vigorosa.

Los Presidentes de la República de ese período invariablemente sostuvieron que el Congreso, esto es, en la práctica, los partidos políticos, "no los dejaban gobernar".

Y se referían, con eso, no sólo a la oposición, sino también a los propios partidos a que ellos pertenecían o que eran el sustento de sus gobiernos.

La misma queja recorre los discursos de los Presidentes liberales, radicales o independientes.

El Presidente Jorge Alessandri la llevó incluso a un vasto proyecto de reforma constitucional, que no prosperó.

El Presidente Frei Montalva la expresó también.

Todos ellos sentían "que no los dejaban gobernar".

En otras palabras, el Ejecutivo estimaba que le faltaban facultades suficientes para enfrentar los problemas nacionales con eficiencia y eficacia.

Y, de hecho, el país se fue sumiendo, década tras década, en un estancamiento y una declinación que lo situaban cada vez más lejos de sus anteriores posiciones de liderazgo continental en progreso y desarrollo.

Es sintomático que las grandes reformas constitucionales de 1943 y de 1970 expresaran la tendencia, manifestada ya desde 1925, hacia el robustecimiento de las atribuciones gubernativas para conducir el Estado, especialmente en lo económico y social.

Al reforzar las facultades del Ejecutivo, la Carta de 1980 respondió, pues, a una aspiración en la que, invariablemente, coincidieron todos los hombres, de todas las fuerzas políticas, que accedieron al mando supremo.

La Constitución de 1980 recogió esa experiencia y esa aspiración, traduciéndolas en un efectivo reforzamiento de las facultades gubernativas.

Por eso rompió con los resabios pseudoparlamentaristas y radicó resueltamente en el gobierno la responsabilidad superior de la conducción del país, constituyéndolo en colegislador preeminente.

Para ese efecto, amplió el ámbito de las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, incluyendo en él casi todas las materias importantes para la dirección del país -muy en particular las económicas-; estableció, además, el "dominio máximo legal" -inspirado en la Constitución de la V República francesa-, que consiste en una enumeración taxativa de las materias propias de ley -sólo ellas pueden ser objeto de regulación por esa vía-, para evitar que el legislador invada el campo que corresponde a la esfera gubernativa.

b) Freno al partidismo omnímodo: Al mismo tiempo que reforzar las atribuciones colegisladoras del Presidente de la República, la Constitución de 1980 quiso abrirle un margen de independencia y autonomía respecto de los partidos políticos, cogiendo la experiencia de una sucesión de gobernantes que expresaron su desaliento e impotencia frente a las imposiciones de ese origen.

A este respecto, es de recordar el constante conflicto entre el Presidente y el partido gobernante entre 1938 y 1952, que incluso empujó al Presidente Aguirre Cerda a tener redactada su renuncia al mando por ese motivo, en febrero de 1940.

"Así no se puede gobernar", expresó en una carta al Presidente de la Cámara de Diputados.

Y, un año más tarde, cercano ya a su muerte, sostenía en otra carta: "Naturalmente, en el cumplimiento de mis funciones debo ser algo más que un soldado de mi partido".

La posibilidad de ese "algo más" es lo que la Constitución de 1980 le entregó al Presidente de la República. Esto, porque en el esquema de 1925 el carácter de "equilibrio" que se atribuía con exclusividad al Parlamento tropezaba con un obstáculo insuperable: tratándose de dos voluntades igualmente políticas, si ellas eran coincidentes, el Congreso no operaba como factor de equilibrio ni contrapeso alguno; y si eran divergentes, la acción gubernativa se esterilizaba o neutralizaba en transacciones paralizantes.

La Carta de 1980 entregó también una solución a esa situación, en primer término por la vía de ampliar las leyes de iniciativa presidencial exclusiva, muy especialmente en el orden económico, y de establecer el principio de dominio máximo legal.

Pero, además, estableció un conjunto de otras instancias cuyo funcionamiento asegura que el Presidente pueda ejercer sus preeminentes responsabilidades de conducción, dando posibilidad de salida expedita a conflictos institucionales que no la tenían en el antiguo ordenamiento.

Esas instancias son el Poder Judicial independiente, el Consejo de Seguridad Nacional, los Tribunales Constitucional y Calificador, los senadores institucionales, el Banco Central autónomo, entre otras.

En cada una de las instituciones enumeradas, el Jefe del Estado no sólo encuentra un contrapeso a sus propias facultades, sino también, eventualmente, un elemento de apoyo.

c) Mecanismos de contrapeso: Como hemos dicho, frente al fortalecimiento del Ejecutivo por razones de eficiencia e independencia, la Constitución de 1980 atendió también a crear un amplio y complejo conjunto de equilibrios y contrapesos, para evitar que esa autoridad reforzada del Ejecutivo pudiera derivar en menoscabo de las libertades públicas y privadas, erigiendo una Presidencia cesarista.

Ese equilibrio se buscó y se encontró no en el simple y tradicional incremento

paralelo de las atribuciones del Congreso, porque eso, según se comprobó históricamente, conduce a una pugna de poderes con consecencial estancamiento de la marcha del Estado.

Los constituyentes tuvieron asimismo presente la experiencia mundial según la cual, caídos el Ejecutivo y el Legislativo al propio tiempo bajo el control de una misma corriente determinada, se crean las condiciones para la pérdida de la libertad.

El ejemplo de Alemania en 1933 es paradigmático. El Congreso sigue siendo, por cierto, el principal y más importante elemento de contrapeso y equilibrio frente al gobierno, pero no es el único órgano al que el articulado permanente encomienda esa responsabilidad.

En cambio, se estructuró un conjunto cuidadosamente balanceado de instituciones que pueden poner freno eficaz a eventuales excesos del Ejecutivo.

Éste es fuerte para ser eficiente, mas no para ser omnipotente.

Esa gama de contrapesos y equilibrios contempla desde elementos fundamentales y genéricos hasta mecanismos instrumentales específicos, concebidos con toda precisión.

Deben mencionarse entre los principales:

i) Resguardo de los derechos de las personas: Un defecto sustancial del antiguo ordenamiento consistió en la desmesurada dimensión que adquirió el Estado, llegando a invadir la vida privada hasta sofocar las libertades y derechos de la persona, la familia y la sociedad.

La Constitución de 1980 corrigió esa distorsión, fortaleciendo los derechos de las personas en toda la medida que legítimamente les corresponde, y disponiendo expresamente que la soberanía encuentra en ellos su límite. La Carta reconoce que existen derechos anteriores y superiores al Estado, que puede reglamentar su ejercicio, mas no ignorarlos ni conculcarlos, pues no es él quien los otorga, sino que son consustanciales a la persona.

Uno de sus más importantes inspiradores conceptuales lo resumió así: "Apoyamos la Constitución de 1980 quienes pensamos que una sociedad libre debe garantizar sólidamente los derechos cotidianos, es decir, aquellos de índole predominantemente económico-social, que cada persona ejerce día a día para decidir su más propio destino, como las libertades de enseñanza, de trabajo, de asociación o de emprender cualquier actividad económica privada no sujeta a las discriminaciones injustas de burocracias discrecionales y omnipotentes".

Al afianzamiento de los derechos clásicos consagrados por la Carta de 1925, se añadieron o explicitaron otros, configurando una red de derechos y libertades básicos cuya amplitud y resguardo no tenían precedente en nuestro ordenamiento.

En ese mismo sentido han avanzado las democracias occidentales más modernas en las últimas dos décadas, así como las nuevas constituciones dictadas en los países emergidos o reemergidos a la vida internacional tras el fin de la Unión Soviética.

Este fortalecimiento se expresó no sólo en su mejor reconocimiento explícito, sino en el establecimiento de eficaces normas y recursos procesales para hacerlos valer.

Es el caso, por ejemplo, de los recursos de protección y de amparo.

De trascendental importancia es, asimismo, la disposición general, en cuya virtud la Constitución ordena que los preceptos legales que regulen o complementen las garantías, o que las limiten -todo ello cuando la misma Carta lo autorice-, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones que impidan su libre ejercicio.

En general, y pese a ciertos intentos en tal sentido, los derechos de las personas no se han debilitado desde 1980 en adelante; por el contrario. El uso de los recursos de amparo y de protección -los instrumentos básicos que consagró la institucionalidad de 1980 para el resguardo de los derechos fundamentales de las personas- se ha generalizado hasta representar una porción sustancial del trabajo de los tribunales.

Cabe mencionar, entre esos derechos, la acogida y el desarrollo vertiginoso que han tenido los relativos a medio ambiente y su resguardo.

ii) El armónico balance de las atribuciones: Como se desprende de lo anterior, la Constitución de 1980 es un todo orgánico, que en última instancia consiste en un conjunto de contrapesos y equilibrios entre los distintos poderes y órganos.

La libertad de las personas y de la sociedad, el balance armónico de los distintos componentes de la comunidad, depende de que ninguno de aquellos poderes y órganos domine a los demás.

Los contrapesos que representan los instrumentos que a continuación se reseñan son una innovación dentro del ordenamiento chileno, pero no son una invención arbitraria del constituyente de 1980.

En rigor, son una adaptación de lo que la moderna doctrina constitucional denomina "poderes neutros", esto es, no representativos de corrientes partidistas, un eficaz mecanismo para resguardo de la supremacía legal.

Ellos están llamados a impedir tanto el autoritarismo del Ejecutivo como la omnipotencia de una mayoría electoral.

Y, precisamente, ésa es la función que han cumplido en la práctica en Chile desde su vigencia.

Denunciados muchas veces como "bastiones del autoritarismo", en realidad son exactamente lo opuesto, bastiones del equilibrio entre los órganos y poderes, sin el cual no existe democracia real.

Ese balance ha funcionado bien durante más de una década de plena democracia.

Por cierto, como toda obra constitucional, requiere en determinados momentos de ajustes que representen un perfeccionamiento democratizador.

De hecho, el texto de 1980 ha experimentado desde entonces , importantes

reformas.

No obstante, se ha logrado en ese lapso evitar que uno de los elementos del sistema, los partidos políticos, y específicamente los que han sido hasta ahora mayoría, queden en situación de predominio total, la democracia se define por el gobierno de la mayoría, pero con respeto a los derechos de las minorías.

Desde esa perspectiva, el éxito de la institucionalidad de 1980 se explica por un equilibrio de las atribuciones y poderes.

De allí que sea necesario examinar los instrumentos que han hecho posible ese equilibrio.

- Los senadores designados: Los senadores designados representan un contrapeso frente a mayorías electorales ocasionales y partidos políticos. Los partidos son indiscutiblemente necesarios para una democracia, pero el sistema se desequilibra y corre riesgo de desnaturalizarse si ellos controlan y politizan todos los cuerpos intermedios de la sociedad.

Los senadores designados son un factor de sano equilibrio frente a esa tendencia.

Se ha criticado al ordenamiento constitucional de 1980 que, por no ser enteramente de elección popular el Senado, no sería representativo de la soberanía nacional.

Pero ese mismo argumento descalificaría a los Ministros de Estado, al Contralor General de la República, a los jueces y miembros de todos los tribunales, al Fiscal Nacional, a los intendentes y a toda otra autoridad no elegida popularmente, lo cual es absurdo.

En la práctica, los senadores institucionales, han cumplido una función moderadora indiscutible.

Han impedido el desmantelamiento de la institucionalidad reconstruida entre 1973 y 1990, que, de no mediar su existencia y en un cuadro exclusivamente electoral, habría sido el resultado más probable del cambio de poder político en ese último año.

- Los quórum especiales: Como otro elemento moderador, la Constitución de 1980 dispuso una ampliación del mecanismo de los quórum especiales para la aprobación de determinados proyectos en el Congreso: quórum progresivamente más altos, según el grado de trascendencia de la respectiva materia.

Las normas al respecto deben expresar un grado suficiente de consenso social, con el objeto de evitar arbitrariedades e inestabilidad; si una modificación reúne consenso suficiente, no tendrá problemas serios en reunir el quórum previsto; pero no lo conseguirá fácilmente, en cuanto se trate más bien de una imposición que una mayoría ocasional intente imponer sobre una minoría. Los quórum más altos son, en consecuencia, un mecanismo de resguardo para las minorías y garantizador del pluralismo.

En suma, los quórum especiales han probado no sólo ser un mecanismo de razonable contrapeso al multiplicado poder presidencial estatuido en 1980 -con sus amplísimas facultades colegisladoras, iniciativa exclusiva extendida, manejo de las urgencias y de las tablas del Congreso-, sino, más aún, un incentivo para la

promoción de consensos y de consecencial estabilidad institucional y desenvolvimiento gradual de los cambios, incluso los mayores.

- Fortalecimiento e incremento de las funciones del Poder Judicial: El fortalecimiento del Ejecutivo fue equilibrado también mediante un incremento de las funciones y participación del Poder Judicial en instancias institucionales de la mayor trascendencia para la vida nacional.

Se asignó el rango de ley orgánica constitucional -cuya aprobación requiere de aprobación por cuatro séptimos de los parlamentarios en ejercicio- a las normas relativas a la organización y atribuciones de los tribunales, para evitar que esa pieza fundamental del orden institucional, de la que depende la eficacia de todos los derechos de las personas, pueda ser modificada por simples mayorías circunstanciales.

Para la vida cívica cotidiana, la Constitución de 1980 añadió un instrumento capital, que refuerza sustancialmente el imperio de los tribunales de justicia, cual es el que ellos puedan ahora "impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren". La ausencia de esta facultad determinó el incumplimiento de los fallos judiciales durante la Unidad Popular, por cuanto el gobierno retardaba o negaba el auxilio de la fuerza pública para ello.

- El Tribunal Constitucional: Es, un exitoso y eficaz instrumento de contrapeso y resguardo del Estado de Derecho que diseñó el constituyente de 1980. Sin embargo la organización prevista en 1980 del Tribunal Constitucional es objeto actualmente de modificaciones que perfeccionaran su funcionamiento .

- El Tribunal Calificador de Elecciones: Similares razones tuvo el constituyente para estructurar este tribunal con criterio eminentemente técnico-judicial. Actualmente está integrado por cuatro ministros de la Corte Suprema y un ex Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Cámara elegido por sorteo.

- El Consejo de Seguridad Nacional: Esta innovación de la Carta de 1980 es también un elemento de equilibrio que ha contribuido muy importantemente a la estabilidad institucional y a la fluidez del desenvolvimiento de la transición. Es la única instancia en que orgánicamente se reúnen las más altas jerarquías institucionales del país -Presidente de la República, Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, Comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y General Director de Carabineros y Contralor General de la República-, para analizar en conjunto materias de la máxima trascendencia, que puedan afectar a las bases de la institucionalidad o a la seguridad nacional, interior o exterior.

Es, también, la vía para "integrar responsable y orgánicamente a las Fuerzas Armadas y Carabineros a la vida cívica del país. Su composición, sin embargo, es mixta, ya que la preservación de la seguridad nacional incumbe a todos los chilenos y su supremo responsable es el Presidente de la República, quien, por eso mismo, preside el organismo" En la práctica, ha sido la instancia en que, frente a situaciones políticas o institucionales de tensión o de inquietud pública, los máximos personeros institucionales civiles y militares se han reunido y, mediante el examen y debate personal en el más alto nivel, han encontrado invariablemente medios y formas para resolver aquéllas dentro de los cauces jurídicos normales.

Es la única instancia de trabajo -no ceremonial- que reúne a todas las instituciones fundamentales del Estado, representadas por sus más altos personeros, y recoge sus puntos de vista frente a graves problemas nacionales.

Es una instancia de solución constitucional a conflictos entre autoridades y, además, opera como disuasivo o atenuador de esos conflictos. Para que así ocurra, debe tener una relativa independencia de los demás Poderes.

Pero no constituye un "superpoder", ni sus resoluciones tienen, en general, un carácter político resolutorio, ni de veto, ni codecisorio.

La existencia de este Consejo ha sido duramente criticada por la Concertación. Se la ha calificado como una "institucionalización del golpe de Estado".

Sin embargo, se trata exactamente de lo contrario: es el instrumento que hace posible que los más altos mandos de los institutos armados puedan exponer su opinión de manera oficial y responsable, sin verse forzados a expresar sus puntos de vista por medio de canales inorgánicos o extrajurídicos. No sería realista ignorar esta evidencia a lo largo de la historia nacional y mundial. Numerosos incidentes de esta última especie se produjeron durante la vigencia de la Carta de 1925, que probablemente habrían podido evitarse de haber existido este canal.

Incluso es de pensar que el desenvolvimiento y desenlace de la crisis de 1970-1973 pudo ser enteramente diferente, si hubiera existido y actuado entonces un órgano con semejantes atribuciones.

A la inversa, en la década de 1990 el Consejo de Seguridad ha cumplido amplia y repetidamente una función armonizadora, cuando quiera se dieron circunstancias de tensión.

Realista es igualmente, recoger la evidencia de que "una sana subordinación militar al poder político exige la participación uniformada a título consultivo en el Consejo de Seguridad Nacional, en materias profesionales".

- La inamovilidad relativa de los Comandantes en Jefe: Para que el Consejo de Seguridad Nacional pueda cumplir las vitales funciones que se le encomiendan, es indispensable que sus integrantes dispongan de cierto grado de autonomía e independencia frente al Presidente de la República.

Como es obvio, si éste pudiera remover a su voluntad al Presidente del Senado, al de la Cámara de Diputados o al de la Corte Suprema, al Contralor General o al Fiscal Nacional, a los jueces, alcaldes, parlamentarios o concejales, evidentemente los órganos que ellos encabezan no serían sino dependencias políticas del Ejecutivo.

Similar criterio justifica la inamovilidad relativa de las jefaturas máximas de las instituciones armadas.

Estas son "esencialmente obedientes y no deliberantes" (art. 90, inc. 4º), pero se ha eliminado la antigua facultad presidencial de llamado discrecional a retiro a cualquier oficial.

Se consagra un período fijo de cuatro años para sus jefaturas máximas, si bien el Presidente de la República puede removerlos durante ese lapso, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de la acusación constitucional en juicio político, que procede contra generales y almirantes, si comprometieren gravemente el honor

o la seguridad de la nación.

Igualmente, el Presidente de la República debe designar a las máximas jefaturas militares de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan los requisitos exigidos por sus estatutos institucionales.

Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales operan, igualmente, a proposición de la máxima jefatura institucional, pero es el Presidente de la República quien resuelve al respecto.

Se propicia así la despolitización de los ascensos y retiros, y se vela por la profesionalización de las instituciones armadas.

Porque hay un contrasentido en postular dicha profesionalización como meta deseada por todos y, al mismo tiempo, postular que ascensos y retiros correspondan discrecionalmente a la autoridad política por excelencia, el Presidente de la República.

Este elemento de equilibrio ha sido determinante para impedir la politización y la instrumentalización política de las instituciones armadas, uno de los problemas crónicos de la historia latinoamericana y causa de frecuentes roces y conflictos en la relación entre civiles y militares también en la vida republicana de Chile.

Situaciones como la incorporación al gabinete ministerial de un Comandante en Jefe, y la petición de renuncia a esta última calidad cuando el mismo manifiesta su voluntad de dejar las responsabilidades ministeriales -como se produjo durante el gobierno del Presidente Allende respecto del General del Aire César Ruiz Danyau- no caben dentro del esquema previsto por la Constitución de 1980.

La supresión de la inamovilidad relativa de las jefaturas militares -como se ha planteado por la Concertación, las haría dependientes del vaivén político.

En la práctica de una década bajo tres gobiernos distintos, esta normativa ha significado un decisivo aporte a la normalización democrática.

Las jefaturas institucionales se han renovado regularmente, conforme a las previsiones constitucionales. Unas y otras han debido, igualmente, buscar vías de concordancia y acuerdo en materia de ascensos y retiros.

- El Banco Central Autónomo: Los constituyentes de 1980 habían experimentado personalmente los efectos demoledores para la calidad de vida de la población y también para estabilidad institucional de una muy larga sucesión de políticas económicas erráticas, demagógicas, ajenas a las realidades técnicas o inspiradas en mesianismos ideológicos.

Corregir esas prácticas y establecer una sana administración monetaria requirió elevar al Banco Central a la categoría de organismo constitucional autónomo, que no deja la emisión al arbitrio del Ejecutivo de turno y es capaz de incidir determinantemente en la política monetaria, cambiaria y crediticia.

Igualmente importante es la prohibición de que el Estado, sus organismos y empresas se endeuden con el Banco Central, o que éste les otorgue su aval; y la prohibición de que un gasto público se financie con créditos del Banco Central.

Estas normas han dificultado las emisiones inflacionarias y los deslices demagógicos que fueron una constante hasta 1973.

5) Resguardo de un sistema económico libre Factor decisivo del éxito de la Constitución de 1980 ha sido el haber definido un sistema básico de organización económica libre, llamado a regir establemente al país, fundado sobre la subsidiariedad del Estado, la propiedad privada de los medios de producción y la iniciativa particular como motor básico de la economía.

Por eso y para eso consagra el derecho de toda persona a desarrollar libremente cualquier actividad económica no contraria al orden público, a la moral o a la seguridad nacional, y sujetándose a la legislación regulatoria correspondiente.

Y consagra el derecho a la propiedad privada de toda clase de bienes; la prohibición de discriminar arbitrariamente en el trato que dispensen el Estado y sus organismos -rasgo típico de la discrecionalidad propia de las economías estatistas-; la prohibición de tributos injustos o desproporcionados.

En general, todo su articulado tiene como una de sus inspiraciones rectoras el hacer posible la existencia y funcionamiento de una economía libre .

6) La legislación complementaria de la Constitución El desenvolvimiento normal y exitoso de la institucionalidad política y económica del país desde 1980 no obedece sólo a la prudente normativa de la Constitución, sino también a la legislación complementaria prevista por la misma -leyes orgánicas constitucionales, de quórum calificado y leyes simples-, que reguló varias de las áreas más importantes del nuevo orden institucional, planteando correcciones profundas de la normativa anterior, o aportando creación jurídica y política en aspectos hasta entonces no normados.

En 1990, al traspasar el poder a un nuevo gobierno, la casi totalidad de la legislación complementaria prevista por la Constitución había sido dictada, y con ella se había logrado, en lo sustancial, la modernización jurídico-institucional del país.

No es posible detenerse aquí en esa legislación. No obstante, por sus trascendentales alcances sobre el curso político de la transición a la plena democracia deben mencionarse las leyes sobre sistema electoral público, esto es, la regulación de los registros electorales, la inscripción en ellos, los actos electorales y plebiscitarios, los reclamos que pudieran presentarse, los escrutinios, la entidad a cargo del sistema y todos los aspectos vinculados a éste.

En cuanto a registros electorales, recogiendo la negativa experiencia de 1970-1973, se atendió a prevenir la repetición de fraudes tales como el uso de cédulas de identidad falsas, la corrupción administrativa y las debilidades del sistema manual del Registro Civil que permitían tal uso, la inscripción electoral ante sólo un funcionario, la ausencia de medios auxiliares de control y otros resquicios que malearon los registros electorales empleados en 1973, al facilitar distintas clases de fraude, como la suplantación de votantes, la duplicación de inscripciones y la eliminación de electores contra su voluntad.

El sistema de determinación de los elegidos fue el aspecto central de la discusión.

La Comisión de estudios de los anteproyectos de legislación complementaria de la Constitución (que funcionó entre 1983 y 1990) no logró acuerdo en torno a si

el sistema electoral debía ser proporcional o mayoritario, y presentó al gobierno dos opciones.

Como presidente de dicha comisión, fui ferviente partidario de aquella que postulaba un sistema binominal.

Lo creo el más conducente a la estabilidad de la democracia: da expresión a las grandes corrientes de opinión, ejerciendo un efecto reductivo en el número de partidos; da claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto, así como pragmatismo a sus decisiones y las de los demás actores de la vida política; favorece la moderación, en desmedro de los extremos.

Los grandes partidos tienen mucho que ganar si se acercan al centro político real, y mucho que perder si se alejan de él.

En cambio, a muchos pequeños partidos le es indiferente, o aun ventajoso, competir por los extremos, porque tienen poco que perder y sólo pueden ganar; pero esa competencia produce desestabilización institucional. El centro político normalmente se traduce en respeto por la estabilidad de las instituciones, promoción de las libertades personales y sujeción al sistema democrático pluralista. Esa competencia por el centro facilita los grandes consensos, empuja a concordar en fórmulas de coexistencia entre las distintas perspectivas; y, mientras

más se aleje la actividad política de los extremos, tantos más puntos de coincidencia podrán encontrarse, lo que redundará en estabilidad. Se planteado muchas veces un retorno al antiguo sistema electoral proporcional, aduciendo que el país es una sociedad pluripartidista, por lo que "dicho pluralismo debe expresarse de manera real".

En realidad, el sistema proporcional abre la posibilidad de influencia preponderante a parcialidades, matices y liderazgos locales o personales; lo particular adquiere un peso desproporcionado sobre lo general, y al reflejar cada vez más minorías, conduce a un cuadro anárquico.

Tampoco contribuye a la eficacia del Parlamento ni de las instituciones la existencia de un número excesivo de partidos, ni el fraccionamiento excesivo de la opinión pública, productos del sistema proporcional. La multiplicación de los partidos conduce al estancamiento por recíproca anulación o al predominio de las posiciones que compiten por superarse en extremismo.

Esa forma de multipartidismo fomenta la ideologización y acentúa las diferencias por sobre las coincidencias.

Esto es debilitador para el país, desvía la atención de los problemas nacionales reales y alienta la demagogia.

La ilimitada multiplicación partidista fomenta también la aparición en política de personalidades "mesiánicas", que rompen el esquema de partidos -raramente para bien del país-.

No es casual que el sistema proporcional sea contrario a la experiencia de algunas de las democracias más exitosas, como las de los EE.UU. y Gran Bretaña, donde el bipartidismo ha excluido por más de dos siglos a las figuras ajenas al sistema democrático.

El sistema proporcional ni siquiera es, por sí mismo, protector de las minorías. La verdadera protección de éstas, en la Constitución de 1980, está dada por otros factores, tales como el quórum de reforma constitucional más alto que el de reforma legislativa, y la independencia e imperio de los tribunales.

Si una mayoría parlamentaria sobrepasa esos límites, ningún sistema electoral puede impedirlo, ni proporcional ni mayoritario; éste es un problema de la democracia representativa, no del sistema electoral.

Desde 1990, la Concertación ha planteado reiteradamente el retorno al método proporcional.

Sería el retorno a la proliferación desenfrenada de los partidos, a la mayor competencia demagógica y confusión del electorado, al juego de combinaciones de conveniencia coyuntural entre las múltiples colectividades, con la consiguiente inestabilidad institucional.

Precisamente, el haber refrenado todo eso es una de las causas del éxito del ordenamiento constitucional de 1980.

7) Plebiscito de consolidación

En conformidad con las disposiciones transitorias de la Constitución, en 1988 debía tener lugar el plebiscito para resolver sobre quién ocuparía la Presidencia de la República durante el primer período de plena aplicación de toda la normativa permanente de la Constitución de 1980.

Durante la campaña previa a dicho plebiscito, la oposición quiso darle un alcance diferente al previsto por la Constitución, sosteniendo: "El pueblo, al votar mayoritariamente por el 'No', estará pronunciándose por una transición rápida y ordenada a la democracia, distinta del itinerario previsto por el régimen".

Como Ministro del Interior en esa etapa, señalé que el eventual triunfo del 'No' tendría por consecuencias exactamente las previstas en la Constitución, y no otras.

Efectuado el plebiscito el gobierno dio estricto cumplimiento a lo prescrito por la Constitución.

Durante el referido año de prórroga, el gobierno del Presidente Pinochet pactó con la oposición 54 reformas a la Constitución de 1980.

Alcanzado el consenso al respecto, fueron sometidas a plebiscito en julio de 1989, y aprobadas por el 85,7% de los sufragios.

En conjunto, ellas significaron modificaciones importantes a la Carta, pero lo esencial de la nueva institucionalidad se mantuvo.

Fue en ese marco institucional -y rigurosamente conforme a los plazos y modalidades previstos en 1980- que en diciembre de 1989 se realizaron las elecciones presidenciales y parlamentarias.

A mi juicio, el de 1988 fue un plebiscito de consolidación.

La institucionalidad aprobada ocho años antes ofreció a la ciudadanía la fórmula para una decisión política capital, entre dos opciones para reanudar la normalidad democrática.

El pronunciamiento ciudadano fue acatado por el gobernante, en todas sus consecuencias, pese a no ser favorable a sus aspiraciones. Pero la persona misma del gobernante no era lo esencial, sino la institucionalidad en la que esa etapa debería desenvolverse.

El plebiscito de 1989, producto de una negociación y un acuerdo político entre el gobierno y la oposición, también tuvo lugar estrictamente dentro de los procedimientos previstos por la Constitución de 1980 para la eventualidad de su reforma. En esa misma medida contribuyó a afianzar el orden constitucional. El conjunto de ese proceso, previsto constitucionalmente en sus plazos, sus instrumentos y sus consecuencias, para culminar en la reanudación de un sistema democrático, da prueba de que los instrumentos

institucionales diseñados por la Constitución de 1980 fueron acertados y exitosos.

. IV. LA EXITOSA TRANSICION

La transición es un término al que se han dado múltiples alcances en los últimos 20 años.

Desde una de las perspectivas que admite su análisis, a saber, en cuanto aplicación de las normas transitorias que la Constitución de 1980 previó y fueron aprobadas por el plebiscito de 1980, la transición no comenzó, sino que terminó el 11 de marzo de 1990.

En esa fecha llegó al poder un gobierno elegido, en estricta conformidad con lo que la Constitución de 1980 había previsto una década antes.

Esa transición, concebida, desarrollada y culminada conforme a derecho, impulsada invariablemente por el Presidente Pinochet y por la Junta de Gobierno, fue una de las obras más trascendentales del Gobierno Militar.

En 29 disposiciones transitorias, la nueva Carta diseñó un preciso esquema que debía llevar a la plena democracia, llegando a ella desde un Gobierno Militar de siete años y medio -11 de septiembre de 1973 a 11 de marzo de 1981-, a través de un período de transición de ocho años -11 de marzo de 1981 a 11 de marzo de 1989-, eventualmente prorrogable por un año más, si la ciudadanía no aceptara plebiscitariamente la propuesta de los Comandantes en Jefe respecto del Presidente de la República por el siguiente período, como, en efecto, ocurrió.

El plebiscito de 1988 no le permitió al Presidente Pinochet continuar en el mando, pero sí confirmó que, pese al desgaste natural de 15 años de ejercicio del mismo, contaba con un gran respaldo - 43 % -, que ratificaba el prestigio de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Este prestigio, además, se vio realzado, incluso internacionalmente, por la impecable corrección del acto plebiscitario y el riguroso e incondicional atenuamiento a sus consecuencias políticas.

De este modo, las instituciones militares no tuvieron -como sí lo han tenido en otros países- motivo alguno de resentimiento y su función de garantes de la institucionalidad se apoya en una base sólida. El prestigio ganado al evitar la implantación de un régimen totalitario se redobló, al restaurar una democracia saneada.

La transición que se llevó a cabo fue un fenómeno político muy original. En primer lugar, porque se la ideó, planificó y comenzó a aplicar con mucha antelación, mientras el Jefe del Estado se encontraba en pleno ejercicio del poder y en la cúspide de su poderío político, con un gran respaldo popular.

En segundo término, porque se la aplicó en todas sus partes, dentro de sus plazos y sin alterarla en nada con ocasión del plebiscito que en 1989 modificó otros aspectos de la Carta.

No sólo en esto, sino en diversos otros aspectos se diferencia de otras transiciones a la democracia desde regímenes militares.

La comparación con otros precedentes históricos es decisiva.

En el caso español, por ejemplo, la transición no se dio sino después de la muerte del general Franco; las providencias previstas por éste, que no llevaban directamente a elecciones libres, fueron modificadas, debiendo mediar previamente el Pacto de La Moncloa.

En Chile, en cambio, ella fue respaldada y cumplida cabalmente por el Presidente Pinochet y las Fuerzas Armadas y de Orden mientras se encontraban en el poder.

En el caso argentino, no hubo una transición, sino el rápido derrumbe del régimen militar, tras una derrota bélica.

En el caso uruguayo, hubo una acelerada y, en buena medida, imprevista entrega del poder, después de serle adverso el plebiscito al gobierno apoyado por los militares, sin que se hubiese contemplado un cauce político-institucional para ese evento.

En los dos últimos casos, además, todo ello ocurrió en medio de muy graves dificultades económicas. La chilena fue una transición compleja en su diseño. Deliberadamente se la concibió así, para permitir el asentamiento de las bases institucionales y el enraizamiento de un sistema económico saneado.

Cuando se la aprobó, la atención de la gran mayoría estaba puesta más bien en el plazo que en el desenvolvimiento que tendría lugar al término del mismo y prevalecía en el gobierno y en sus partidarios una completa confianza en que el plebiscito sería favorable.

Por fortuna para la estabilidad institucional, no se descuidó la eventualidad contraria.

El año adicional -11 de marzo de 1989 al 11 de marzo de 1990- facilitó -y quizás, incluso, permitió- la exitosa culminación del proceso, haciendo posible la preparación no sólo organizativa, sino también anímica de los distintos sectores.

Un elemento determinante del éxito del proceso fue, a mi juicio, el que la transición haya previsto que, a su término, existiesen equilibrados espacios políticos e institucionales para los diferentes elementos en juego, cualquiera fuese el resultado del plebiscito de 1988.

Porque la transición fue pacífica, eficaz y coherente, y porque en ella la ciudadanía tuvo amplia y reiterada oportunidad de llegar a expresarse, tanto electoralmente como en todas las demás instancias -sin limitación alguna durante el último año y medio-, la institucionalidad democrática pudo comenzar en buen pie la etapa que se inició el 11 de marzo de 1990.

Una transición accidentada, violenta, parcialmente incumplida o al borde de estallar por presiones contenidas, habría sido el peor antecedente para la democracia que se reinició.

Pienso que cuando las pasiones concluyan de apagarse por el paso del tiempo, en la historia subsistirá el hecho central de que militares y civiles, bajo la Presidencia del general Pinochet y el gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, recibieron un país dividido y destrozado, en la ruina material, moral y

social, al borde de la guerra civil o del totalitarismo; y, al cabo de menos de dos décadas, entregaron un país renovado, próspero y libre, capaz de retomar el rumbo de desarrollo que había perdido.

V.- FUTURO DE LA CONSTITUCION DE 1980

Desde la perspectiva del constitucionalismo mundial, el futuro de la Constitución de 1980 permite variadas proyecciones.

De mantenerse el ritmo de progreso tecnológico del último siglo, con los cambios sociales que eso conlleva, cabe pensar que la sociedad de la información universal e instantánea, la sociedad planetariamente globalizada, tenderá a exigir de su aparato político niveles de responsabilidad efectiva ante la ciudadanía y de capacidad técnica para resolver los problemas colectivos que hoy están lejanos.

Mayor conocimiento conlleva mayores aspiraciones de autonomía y mayor acción para conseguirla.

Por eso, probablemente el ámbito de decisiones de los poderes públicos debería, en general, tender a circunscribirse, en la misma proporción en que las personas y las organizaciones intermedias cobren conciencia de sus crecientes capacidades propias.

El retroceso de las fórmulas estatistas en el mundo parece ser un síntoma de esa tendencia.

Cabe, asimismo, pensar que esa sociedad exigirá de su aparato institucional flexibilidad y libertad para que grandes masas de población con un nivel de información, de expectativas y de intereses no conocido hasta ahora la puedan expresarse y actuar sin trabas limitantes de su diversidad y derechos.

El detalle de la modalidad que revistan las instituciones en cinco o diez décadas más no es previsible, pero sí parecen serlo las grandes tendencias a que ellas respondan.

Una de ellas es la descentralización del poder político, cuyas bases se encuentran en la Constitución de 1980 con una claridad y determinación que no se encuentran en las anteriores. Una de sus más graves manifestaciones actuales, el desequilibrio entre la capital y las regiones, por tantas vías prolongado hasta ahora, es incongruente con la tendencia democratizadora y con la realidad de poblaciones regionales que, no encontrándose ya en el aislamiento informativo de otrora, no admitirán mucho más largamente la perpetuación del actual estado de cosas.

También en esto, la Constitución de 1980 abrió las puertas a una evolución que debe acelerarse. Mucho resta por avanzar en este campo, pero las bases constitucionales ya sentadas son sólidas y pueden permitir los perfeccionamientos que la sociedad del nuevo siglo sin duda va a exigir al respecto.

Un indicio de esto puede ya advertirse en el nuevo sistema procesal penal.

Con todo, y en directa vinculación con los elementos anteriores, a mi juicio lo central que perdurará de la Constitución de 1980 es su reconocimiento y fortalecimiento de los derechos y libertades fundamentales de las personas y de la sociedad.

Por importante que sea todo lo demás, es derivativo o accesorio frente a este elemento esencial.

En la misma medida en que esos derechos sean efectivamente reconocidos, garantizados y respetados, en que puedan ser ejercidos con plenitud por las personas, sin que reste impune su atropello por terceros o por el Estado, se vivirá no sólo en una democracia real, sino también en una civilización más alta.

VI.- EL COMPROMISO CUMPLIDO

Tal vez la Constitución de 1980 no rija por noventa años, como lo hizo la de 1833.

La historia de nuestra época corre mucho más vertiginosamente, sus ritmos son otros que los de entonces y, por cierto, la duración no es el único factor para medir el éxito de una empresa histórica, como esa normativa y su aplicación lo han sido y lo son.

En cuanto ella devolvió al país a la normalidad después de una crisis total, en cuanto le abrió posibilidades reales de desarrollo. La nueva institucionalidad social, política y económica emanada de ella y la transición que se ha dado en su marco han sido ya un gran éxito.

Confío plenamente en que así serán evaluadas por las generaciones que vendrán.

En todo caso, sí estoy cierto de que, cuando el paso del tiempo abra camino a la serena objetividad y a la imparcialidad que hoy no son aún posibles, esas generaciones del mañana sabrán que el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, presidido por el General Augusto Pinochet, cumplió amplia y cabalmente el compromiso que contrajo al asumir el poder: entregar una moderna y eficiente institucionalidad que permite a Chile avanzar a su mayor desarrollo y progreso.

Estamos ciertos que este aporte trascendental de restauración de la democracia será debidamente apreciado en toda su inmensa dimensión .



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivo-chile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.) Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

