

# LA TRANSICIÓN HA TERMINADO

CARLOS HUNEEUS M.\*

La pregunta respecto de si la transición ha terminado en Chile, tiene una respuesta académica (qué dice la disciplina, es decir, la ciencia política, el derecho constitucional o la sociología política) y una respuesta política (de qué sirve para la acción política de Chile). Nuestros comentarios se referirán a ambos aspectos.

## 1. Las respuestas de la disciplina

No hay en la literatura politológica afirmaciones muy precisas respecto de cuando comienza y cuando termina la transición. El interés, más bien, fue por saber qué ocurría durante la transición y cómo se instauraba el orden pluralista, que giraba en buena medida en torno a la realización de las primeras elecciones generales. En efecto, las elecciones competitivas<sup>1</sup> requieren que estén funcionando diversas instituciones democráticas, como los partidos políticos, que haya prensa libre, etc., lo que quiere decir, que se den las condiciones señaladas por Robert Dahl<sup>2</sup> para definir una poliarquía. Schmitter y O'Donnell precisaron de donde se parte ("transiciones **desde** un gobierno autoritario" (subrayado mío)), pero no fueron muy explícitos en señalar hacia adonde avanzaba la transición, planteando unas conclusiones muy prudentes, que titularon "Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas"<sup>3</sup>. Más tarde, O'Donnell sostuvo que la transición no se agotaba con la instauración de la democracia, pues quedaban tareas pendientes que correspondía desarrollar al primer gobierno elegido por el pueblo, el que debía impulsar una "segunda transición"<sup>4</sup>. El problema es que si hay una

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

1 Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo* (Madrid: Centro de estudios Constitucionales, 1980).

2 Robert A. Dahl: *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

3 Véase Guillermo O'Donnell y C. Philippe Schmitter *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Paidós, 1988).

4 Guillermo O'Donnell: "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en: Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo & Valenzuela, Samuel J. (eds): *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1991).

segunda transición, por qué no puede haber una tercera con el segundo gobierno democrático y seguir así indefinidamente.

La imprecisión sobre el momento del término de la transición está asociada a la dificultad de precisar cuando está consolidada la democracia. Algunos autores han señalado que el traspaso del poder de un jefe de gobierno de un partido, a otro perteneciente a la oposición, constituye un muy buen indicador de que la democracia está firme; usando el caso de España, especialmente si hubo antes un intento de golpe de Estado que fue rechazado por todos los partidos<sup>5</sup>. Argentina sería otro ejemplo, especialmente porque recién después de más de medio siglo consiguió que un Presidente civil le entregara el poder a otro elegido por el pueblo, que resultó ser de la oposición. Sin embargo, esta afirmación admite otras lecturas, pues si se elige un Presidente del mismo partido y coalición de partidos, no es signo de que la democracia esté débil, sino de que el gobierno ha obtenido un importante triunfo electoral como resultado de la buena gestión. Ha sido el caso de Chile.

Huntington<sup>6</sup>, en su último libro, plantea dos temas centrales de la consolidación (el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y el restablecimiento de las relaciones cívico-militares), lo que supone que cuando esos problemas están "resueltos", la democracia está consolidada. Nuevamente, el tema sigue sin solución, pues ¿cuándo y quién puede dar por resuelto esos temas? ¿Podemos concluir que la democracia no está consolidada cuando hay temas pendientes en los derechos humanos? Hay países que avanzan más rápidamente que otros en esto, debido a las muy distintas condiciones que asumió el autoritarismo y a las modalidades que asumió la transición.

Robert Dahl<sup>7</sup>, hace ya veinte años, en un libro que sigue siendo una referencia fundamental, obvió estas dificultades conceptuales y analizó la instauración democrática a través del concepto de "inauguración", partiendo de la base que se instala un régimen democrático imperfecto —la poliarquía— que requiere de un constante perfeccionamiento. Para Dahl la democracia es un concepto normativo, que no puede aplicarse al análisis de los casos reales, pues existen sólo poliarquías, que se esfuerzan por perfeccionarse para acercarse más a la democracia. La acción política, por tanto, se propone un perfeccionamiento del orden político.

---

5 José María Maravall, *La política de la transición* (Madrid: Taurus, 1982).

6 Samuel P. Huntington: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* (Londres: University of Oklahoma Press, 1991), traducción al castellano en Paidós de Buenos Aires.

7 Dahl, *Polyarchy*, op. cit.

En su clásico estudio sobre la transición, Dankward Rustow<sup>8</sup> planteó una respuesta similar, al distinguir entre la "transición", gatillada cuando se produce un acuerdo de las élites para establecer un sistema de convivencia democrática, y una fase de "habituation", que puede tomar mucho tiempo, en la que la ciudadanía asume los comportamientos democráticos. En consecuencia, no hay un momento concreto en el que termina una fase y comienza la otra; la diferencia entre las etapas radica en las distintas tareas que hay que realizar en cada una. De allí que no se pueda reprochar a los politólogos que no hayan dado respuestas muy claras a la pregunta cuándo y cómo termina la transición.

## 2. Transición y política de consenso

Si la literatura politológica no ha prestado demasiada atención en identificar el momento en que termina la transición, sí ha analizado los efectos que tienen los distintos tipos de transiciones en la consolidación del orden pluralista. Respecto de los distintos caminos a la democracia (por la vía de la "reforma" o por la vía de la "ruptura" ), hay una amplia literatura que sostiene que el camino reformista es el mejor, pues establece condiciones favorables para la consolidación de la democracia. Pero como todas las transiciones en el sur Europa y América Latina, con la excepción de Portugal, se desarrollaron por una vía que pertenece a este tipo, hay que introducir otro elemento de diferenciación analítica, y ese es el grado e intensidad de la política de consenso entre las élites.

Las transiciones más exitosas son aquellas en que ha habido una política de consenso entre el gobierno y la oposición, pues favorecen el establecimiento de las instituciones democráticas al reducir la intensidad del conflicto político. La experiencia de España es ilustrativa de las ventajas de este camino, especialmente a la luz de su dramática historia<sup>9</sup>.

Chile avanzó a la democracia por la vía de la reforma, a través de los mecanismos institucionales establecidos por el autoritarismo en la Constitución de 1980 para asegurar su continuidad, y que tuvo un componente electoral en el plebiscito del 5 de octubre de 1988. La estrategia del cambio de régimen, siguiendo a Lepsius<sup>10</sup>, fue más bien una entrega de poder y no una caída del poder de los militares.

8 Dankward Rustow, "Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2, 1970.

9 Rafael López Pintor, *La opinión pública española: del franquismo a la democracia* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982).

10 Usamos los conceptos de M. Rainer Lepsius "Matctübernahme und Machtübergabe. Zur Strategie des Regimewechsels 1918-19 und 1932-33", en su libro *Demokratie in Deutschland* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1993).

Esta transición por la "reforma" tuvo uno de sus ejes en el consenso entre las élites, expresado en dos momentos distintos, lo que supuso negociaciones y compromisos sobre distintos temas. El primer momento ocurrió durante el régimen militar, después de la derrota de éste en el plebiscito de 1988, entre la oposición democrática y el gobierno del general Pinochet, y se expresó en tres temas: la reforma constitucional de 1989, que corrigió algunos de los elementos que constituían el modelo de "democracia protegida" que tenía la Constitución de 1980; la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA., que fijó un marco jurídico-institucional para ellas, o sea, una democracia que les diera seguridad ante el hecho de un gobierno de la oposición al régimen que ellas encabezaban; y la designación del primer directorio del Banco Central, establecido con gran autonomía en la Constitución de 1980, integrado por personalidades de la Concertación por la Democracia y de partidarios del gobierno militar, más un independiente (los que disponían de un alto nivel técnico). Estos acuerdos establecieron bases políticas favorables para el primer gobierno democrático.

El segundo momento ocurrió más tarde, entre el gobierno de Aylwin y la oposición, y tuvo en la reforma tributaria un hito muy importante, y al acuerdo entre empresarios y trabajadores, que fijaron, con la presencia del gobierno, una política de reajustes de remuneraciones y de asignaciones familiares. Este acuerdo estableció bases muy positivas para la política económica en democracia.

El alto rol del consenso permitió, no sólo lograr avances muy significativos en el establecimiento de las instituciones de la democracia, sino también ayudó a establecer un clima de convivencia ciudadana muy favorable para acometer las tareas normales de un gobierno (resolver los problemas concretos de la gente), todo lo cual fue un factor muy importante para avanzar decididamente en la consolidación del orden pluralista.

Una política de consenso no implica que todo deba entrar en la agenda, ni tampoco que el conflicto y la tensión política desaparezcan. Significa que hay mejores condiciones para encarar esas dificultades, pues hay mayor cohesión política de la democracia, producto de una disminución de las zonas de tensión y división<sup>11</sup>.

### *3. Los límites de la política de consenso.*

Hay bastante acuerdo entre los estudiosos de las transiciones que

---

11 Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1966).

la política de consenso es esencialmente transitoria, pues supone reconocer una situación como delicada, que obliga a la cooperación de todos, disminuyendo no sólo los niveles de antagonismo político, sino también de la competencia política. La prolongación de la política del consenso más allá del tiempo necesario es contradictorio con la consolidación de la democracia en la medida en que da cuenta de una situación de emergencia que no se desea; los actores quieren dar la sensación de una plena normalidad de las instituciones.

También es complicada la prolongación de la política del consenso pues entrega demasiado protagonismo a las élites (a los "negociadores" más precisamente), con lo cual la política es alejada del ciudadano. No pueden subestimarse las consecuencias de esto, particularmente cuando se analizan las causas de la disminución del interés por la política, e incluso, de la participación política. La política de consenso tiene para la oposición la ventaja de integrarla a la gestación de las grandes decisiones de la democracia, pero tienen el costo de que le priva de disponer de un mayor margen para que se desarrolle adecuadamente, con lo cual el sistema pierde en institucionalización, pues es de la esencia de la poliarquía el que haya una oposición que controle claramente la gestión del gobierno y que sea una real alternativa de poder<sup>12</sup>.

El término de la política de consenso supone un aumento de la competición entre gobierno y oposición. Ambas consecuencias son normales en una democracia estable y de allí que no debieran dramatizarse. Las relaciones industriales mostrarán un mayor grado de conflictividad, pero también habrá un mayor activismo de las instancias de regulación del conflicto social. La integración política y social en una democracia se asegura no sólo a través del consenso, sino también se logra a través del conflicto, como lo han mostrado importantes autores como Dahrendorf, que ha explicitado el rol social del conflicto en las sociedades modernas<sup>13</sup>. La democracia regula pacíficamente el conflicto social, sin eliminarlo, ni esconderlo.

En Chile, el problema no es, por tanto, saber cuando termina la transición, sino cuando termina la política de consenso, es decir, una fase en la cual hay una intensa competencia política, en que el gobierno debe recurrir a sus propias fuerzas y la oposición maximizar sus prioridades políticas y electorales. Las experiencias comparadas muestran que se producen tensiones importantes cuando se pasa de la política de

---

12 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

13 Ralf Dahrendorf, "Die Funktionen sozialer Konflikte", en su libro *Gesellschaft und Freiheit* (München: Piper, 1960).

consenso a la de plena competencia política, ya sea porque la oposición desarrolla con fuerte intensidad su rol o porque en ese contexto aparecen con mayor claridad las debilidades del partido (o partidos) de gobierno que enfrenta las dificultades de la presión opositora. El o los partidos de gobierno deben buscar nuevas fuentes de cohesión y de movilización política, las que no siempre encuentra. La oposición, por su parte, debe medir las consecuencias de la intensificación de su rol, pues el cálculo de ventaja política-electoral por el mayor protagonismo puede traer como consecuencia un perjuicio a la legitimidad de la democracia. Ambas situaciones se produjeron en España: problemas de cohesión de la UCD y sobreactuación de algunos dirigentes del PSOE, hechos que no pueden dejar de considerarse cuando se examina la crisis política del 23-F<sup>14</sup>.

Cuando se declara que la transición ha terminado y que la política de consenso no continuará, no se está reconociendo que no existan problemas institucionales pendientes que es menester resolver para alcanzar una poliarquía más madura. Subsisten numerosas dificultades y limitaciones para perfeccionar nuestra poliarquía, pero ellas no son obstáculos para declarar que la transición ha terminado y que el orden pluralista está asegurado. Cuando el Presidente Aylwin señaló que la transición había terminado no cometió una herejía académica, sino hizo una declaración de voluntad política, para reconocer que la etapa de la emergencia estaba superada y que el país debía acometer la solución de los problemas concretos que afectaban a la inmensa mayoría de los chilenos. Más que dar por cancelada una etapa, estaba con ello reorientando la acción política hacia los temas sustantivos que afectan a todas las democracias.

#### *4. Institucionalización política y políticas públicas*

No vamos a aludir a los temas pendientes en Chile, que son ampliamente conocidos y que serán debatidos con ocasión del proyecto de reforma constitucional presentado por el Ejecutivo. Ellos se explican por el tipo de transición que tuvo Chile. Sí corresponde admitir que, cualquiera sea el resultado de este proyecto, el tema de fondo de nuestra democracia es que tenemos dificultades políticas, las que debemos superar para lograr el fortalecimiento de nuestra democracia.

---

14 Lo hemos analizado en nuestro libro Carlos Huneeus, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985).

En primer lugar, hay problemas derivados del hecho que Chile tuvo un proceso de cambio económico iniciado **antes** del cambio político, lo cual trae como consecuencia que las instituciones políticas (los partidos, los grupos de interés) tengan un menor grado de institucionalización que los agentes desarrollados al calor del cambio económico. El nivel de institucionalización se mide a través del grado de adaptabilidad de las instituciones a las nuevas situaciones políticas, a la complejidad organizativa y de funcionamiento de ellas, a su autonomía respecto a los grupos de interés y a individuos y a la coherencia de las decisiones que toma y de las políticas que implementa. La mayor institucionalización trae como consecuencia una menor personalización de la política y una disminución de los intereses particulares en las decisiones. El régimen militar se caracterizó por un bajo nivel de institucionalización y una alta personalización del poder, de tal manera que ha correspondido a la democracia asumir el proceso de institucionalización que supone un país que crece económica y culturalmente.

Corresponde a los partidos fortalecerse institucionalmente y que ello redunde en sus acciones concretas en las arenas de poder de la democracia: en el gobierno, en el Parlamento, en la Política local. Esto plantea el tema del rol de los partidos en el parlamento, que es uno de los aspectos decisivos de las arenas regulatorias<sup>15</sup> de la democracia en Chile, a pesar de las limitaciones que le asigna la Constitución de 1980. Bien sabemos que las instituciones pueden conseguir mayor o menor presencia política en función del liderazgo que le dan los actores. Los partidos modernos, es decir, con mayor nivel institucional y menor personalización, pueden colaborar para que el parlamento cumpla una afectiva función en las tareas regulatorias, distributivas y redistributivas. Sin esa modernización de los partidos, difícilmente se podrá hacer realidad una posible reforma constitucional que fortalezca las atribuciones del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, el análisis de las limitaciones a las facultades del Presidente—por ejemplo, hacia los altos mandos de las FF.AA.—cabe analizar no sólo en el sentido histórico, sino también en relación a un problema más amplio, que es la existencia de factores externos que limitan las competencias de las autoridades del Estado moderno. Como sostiene Held<sup>16</sup>, es necesario revisar el concepto de Estado y democracia moderna, pues la

---

15 Theodore L. Lowi: "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory" *World Politics*, 1964, vol. 16:4, pp. 677-715.

16 David Held "Democracy, the nation-state and the global system", *Economy and Society* vol. 20: 2, 1991, pp. 138-172; véase también Fritz W. Sharpf: "Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat", en: Roland Czada - Manfred G. Schmidt (eds). *Verbandlungsdemokratie, Interessenvertretung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993).

internacionalización de la política a través de las diversas formas de integración y cooperación y la internacionalización de la economía trasladan competencias de las autoridades públicas más allá de las fronteras, o bien sus decisiones están condicionadas por factores externos. No se puede suponer que el Presidente o el jefe de gobierno tiene todo el poder. Esto plantea nuevos temas de investigación para un país que tiene una economía muy integrada al mercado mundial e inversionistas chilenos están desarrollando una intensa labor fuera de nuestras fronteras, en países con mercados más grandes que el chileno.

Por último, de las transiciones a la democracia en América Latina, sur de Europa y sudeste asiático, ninguna ha visto una reversión al autoritarismo, pero sí muestran resultados muy diferentes en cuanto a solucionar los problemas concretos de la gente. Por tanto, más que preguntarse (casi obsesionadamente) cuando termina la transición, hay que ver qué han hecho los primeros gobiernos democráticos. En esto, el gobierno del Presidente Aylwin presenta un balance muy positivo, que no desconoce las mejores condiciones económicas existentes al momento de la inauguración de la democracia en comparación a otros países de la región, pero tampoco subestiman las delicadas condiciones políticas que tuvo ante sí. Este éxito implica que las exigencias para el segundo gobierno de la democracia parten de un piso más alto, que tiene la doble dimensión de mejores condiciones de partida en la conceptualización de Richard Rose<sup>17</sup>, pero al mismo tiempo, niveles mayores de exigencia en sus resultados.

En consecuencia, junto con analizar lo que ha ocurrido con la transición, hay que ver qué hizo el primer gobierno de la democracia. Esto nos remite a otro tema, que ya escapa al objeto de estas páginas.

---

17 Nos referimos a las "precursive conditions". Richard Rose, "Dynamic Tendencies in the Authority on Regimes", *World Politics*, vol. 21, 1969.