

PLEBISCITOS Y REGLAS DE JUEGO EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: CHILE Y URUGUAY*

Plebiscites and Rules in the Transition to Democracy: Chile and Uruguay

María José Romero**

Resumen. Este trabajo estudia en forma comparativa los procesos de transición a la democracia en Chile y Uruguay, analizando la interacción desarrollada por un lado, entre el gobierno autoritario y la oposición democrática, y por otro, entre los partidos políticos y los movimientos sociales. El resultado de los plebiscitos constitucionales de 1980 generó en cada caso dinámicas institucionales y posicionamientos muy diferentes. Mientras en Chile, el resultado fortaleció aún más al gobierno autoritario y debilitó a la oposición democrática, en Uruguay, fue la oposición quien fortaleció su estrategia, obligando al gobierno autoritario a ensayar una salida negociada. La oposición democrática de cada país mostró posibilidades y capacidades diferentes al momento de formular una estrategia que finalmente permitiera el cambio de régimen.

Palabras clave: Reglas; Régimen Autoritario; Transiciones

Abstract. This paper studies comparatively the processes of transition to democracy in Chile and Uruguay, analyzing the developed interaction between the authoritarian governments on the one hand, and the democratic opposition on the other, as well as between political parties and the social movements. The result of the constitutional plebiscite in 1980 generated different institutional dynamics and positioning in each case. While in Chile the result strengthened even more the authoritarian government and weakened the democratic opposition, in Uruguay, it was the opposition that strengthened its strategy, forcing the authoritarian government to try a negotiated way out. The democratic opposition in each country showed different possibilities and capacities at the time of formulating a strategy that finally allowed a change of regime.

Key words: Rules; Authoritarian Regime; Transitions

* Artículo recibido el 19 de junio de 2007 y aceptado para su publicación el 9 de octubre de 2009

* Este artículo es una síntesis de la tesis final de Licenciatura en Ciencia Política, "Transición: partidos políticos y movimientos sociales. Chile – Uruguay". Agradezco los valiosos comentarios de los Profs. Daniel Chasquetti, Jorge Lanzaro, Daniel Buquet, Rosanna Castiglioni y Daniel Corbo, así como los dictámenes de dos árbitros anónimos que evaluaron el trabajo.

** María José Romero es Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, y candidata a Magister por la misma Universidad. Especialista en Instituciones Financieras Internacionales en el Instituto del Tercer Mundo (ITeM).

Introducción

La tercera ola democratizadora, utilizando palabras de Huntington, tuvo en los casos de Chile y Uruguay dos ejemplos paradigmáticos de transición. La realización en ambos países de plebiscitos constitucionales que básicamente buscaban legitimar el accionar de los gobiernos autoritarios y establecer cronogramas de transición hacia una democracia tutelada por las fuerzas militares, resultó determinante para la resolución de ambos procesos. Más aún, los resultados específicos de dichas instancias electorales, y como los actores se adaptaron (o no) al formato institucional, promovieron distintos tipos de salida.

Este trabajo analiza en forma comparativa los procesos de transición a la democracia posteriores a 1980 en Chile y Uruguay, bajo la hipótesis de que aún en regímenes autoritarios las reglas de juego pueden determinar o promover resultados específicos. La literatura neo institucionalista interpreta de este modo los procesos desarrollados en regímenes democráticos o semidemocráticos, donde prima en mayor o en menor medida el estado de derecho, y un quantum importante de legitimidad respecto a la importancia de las reglas de juego. Sin embargo, a la hora de analizar contextos autoritarios, donde reina la incertidumbre y el poder es ejercido en base a la discrecionalidad de sus detentores, este enfoque teórico no suele considerarse.

Uruguay y Chile mostraron a lo largo del siglo XX características políticas, económicas y sociales bastante similares. La ruptura de la democracia en ambos casos coincidió en el tiempo y los regímenes autoritarios estatuidos mostraron rasgos comunes. Dichas similitudes hacen aun más interesante la comparación de los procesos de transición cuyo desenlace fue notoriamente distinto. Mientras en Chile, el resultado del plebiscito de 1980 vigorizó aún más al gobierno autoritario, debilitando a la oposición democrática, en Uruguay, el resultado marcó la derrota de los militares y el fortalecimiento de las fuerzas que clamaban por una salida democrática.

El trabajo está dividido en tres secciones. La primera, presenta algunas consideraciones teóricas que enmarcan el problema planteado. La segunda sección reseña desde una perspectiva comparada los principales antecedentes históricos de cada país. La tercera analiza como influyó la existencia (o no) de un marco institucional flexible en la dinámica política posterior a 1980.

1. Consideraciones teóricas

El proceso de transición a la democracia de América Latina en la década de los ochenta, ha sido objeto de estudio de la ciencia política desde distintas perspectivas. El análisis se ha centrado fundamentalmente en las características de los regímenes autoritarios, en la democracia como punto de llegada y en los distintos actores del proceso. El trabajo de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) marcó una primera sistematización de conceptos y casos, dando así inicio a una línea de estudio de las transiciones. Esta literatura presenta clasificaciones en término de modalidades

de transición hacia la democracia a partir de la fuerza relativa de los actores (Stepan 1986, Schmitter y Karl 1991 y Huntington 1994, entre otros).

De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1988:19), la transición es *“el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En su transcurso las reglas del juego político no están definidas. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y por el otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. (...) Las reglas del juego político se hallan en flujo permanente, y por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores”*. Para este enfoque resulta importante delimitar temporalmente el objeto de estudio, al entender que la transición finaliza con la instalación de un gobierno democrático luego del período autoritario. El análisis de las características específicas del proceso que se inicia formaría parte de un problema diferente, la consolidación democrática. A su vez, estos autores sostienen que los determinantes principales del proceso de transición son el grado de cohesión del régimen autoritario y la dinámica que se produce al interior de las fuerzas armadas, distinguiendo entre militares “duros” y “blandos”, y entre éstos y los partidos políticos que pugnan por la democratización.

En este trabajo pretendo ir más allá de la teorización sobre los aspectos más saliente de las transiciones, al considerar particularmente la influencia de ciertas reglas en los regímenes autoritarios. Aunque la literatura que estudia la influencia de las instituciones en la vida política se concentra en los regímenes democráticos, en este trabajo se aplicarán algunos de esos conceptos para analizar la dinámica política en escenarios autoritarios caracterizados en proceso de liberalización.

Las instituciones políticas, formales e informales, constituyen el entramado en el que se desarrolla la acción social. Los actores toman la decisión de actuar (o no) y de cómo hacerlo, en un ambiente institucional históricamente definido, que al menos parcialmente condiciona sus decisiones, al permitirles o impedirles ciertas acciones. Para North (1998:109), *“el marco institucional es un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y su carácter en términos de enforcement. Todos juntos definen las restricciones que determinan la interacción humana. Son las reglas de juego, y por tanto definen la manera en que se juega. Las organizaciones que surgirán consecuentemente, reflejarán las oportunidades disponibles en este conjunto institucional”*.

En términos generales esta perspectiva se apoya en dos proposiciones: i) las instituciones importan: ellas influyen en las normas, creencias y acciones; y ii) las instituciones son endógenas: su formato y funcionamiento depende de las condiciones bajo las cuales emergen y perduran (Przeworski 2004). En este sentido, una determinada distribución de poder entre los actores da lugar a un marco institucional, y éste condicionará las preferencias y estrategias de dichos actores.

Desde este punto de vista, los formatos institucionales emergentes de los plebiscitos realizados en Chile y Uruguay en 1980, condicionaron las respectivas

transiciones. En Chile, la nueva constitución estableció un mandato legal de ocho años para el dictador Pinochet; en Uruguay, los militares derrotados debieron redactar un cronograma donde se incluía la negociación con los partidos y la salida democrática.

2. Antecedentes históricos

Chile y Uruguay presentan importantes similitudes en sus trayectorias históricas, al ser dos de los sistemas democráticos más antiguos de América Latina. La tradición democrática del sistema político chileno se construyó en un largo período (1932 a 1973) a partir del desarrollo de un sistema de partidos multipartidista y competitivo, sobre la base de tres grandes bloques ideológicos con profundas raíces en la sociedad. La articulación entre los partidos y el Estado, permitió a los primeros canalizar eficientemente las demandas sociales, quedando los conflictos subordinados a la negociación en la arena política (Scully 1996). En Uruguay, el rol central cumplido por los partidos como actores primordiales del proceso gubernativo constituye una clave configuradora de la política uruguaya. La existencia de un Estado tradicionalmente inclusivo y relativamente autónomo, con una cultura política mesocrática y fuertemente vinculada a una tradición electoralista, contribuyó al mantenimiento de la estabilidad democrática durante largas décadas. (Caetano, Rilla y Pérez 1988).

La coyuntura crítica que dio lugar al régimen autoritario en ambos países estuvo marcada por la crisis económica y la polarización política, pese a que los gobiernos de Salvador Allende y Juan María Bordaberry presentaban diferencias ideológicas sustanciales.

Tres características distinguen a los regímenes autoritarios instalados en 1973. En primer lugar, ambas dictaduras establecieron metas diferentes para legitimar su desempeño. En el caso chileno se desarrolló un proceso rupturista orientado a la “*salvación de la democracia amenazada*”, haciendo alusión al proyecto socialista del presidente Allende (Moulián-Letelier 1989). En el caso uruguayo se propuso como meta la “*reconstrucción nacional*”, lo cual suponía una depuración de los partidos tradicionales y de la sociedad, sin buscar por ello la conformación de una base partidaria de apoyo y mucho menos un intento de eliminación de los conglomerados históricos. (Gillespie, 1994)

En segundo lugar, existió una diferencia en el grado de concentración o dispersión de la autoridad del ejecutivo. El régimen chileno se caracterizó por una concentración de la autoridad en la figura del Comandante en Jefe del Ejército, Gral. Augusto Pinochet, quien ocupó la presidencia durante todo el período. La cohesión interna de las Fuerzas Armadas también caracterizó al régimen chileno, pues ésta no dependía tanto del consenso acerca del proyecto político sino de su propia naturaleza organizativa. Las fuertes tradiciones jerárquicas y una férrea disciplina permitieron establecer una clara separación funcional entre los militares como institución y los militares como gobierno (Cortázar 1987). El régimen autoritario uruguayo, en cambio, se constituyó a través de una Junta de Gobierno que mantuvo hasta 1976 a Juan

María Bordaberry como presidente. En la Junta de Oficiales Generales, el Comandante en Jefe era tan solo un *primus inter pares*. Dicha característica provocó una tendencia a la “feudalización” de la administración pública, provocando problemas de coordinación debido a las disputas internas entre facciones militares interesadas en controlar espacios relativamente autónomos de poder (Gillespie 1994).

En tercer lugar, aparecen diferencias notables en el manejo de la economía por parte de ambos regímenes. El grupo de tecnócratas denominado *Chicago boys* marcó el rumbo en materia económica durante el período autoritario chileno, siguiendo una firme línea neoliberal. En Uruguay, dentro de los mismos postulados neoliberales, pero sin un grupo específico de referencia, el gobierno desarrolló una política económica aperturista pero carente de reformas estructurales. Sus resultados no alcanzaron los logros del caso chileno, lo cual posiblemente pueda explicarse por la dispersión de poder señalada en el punto anterior y por la moderación de su orientación neoliberal.

La posición que respecto al régimen tomaron los partidos políticos y los movimientos sociales en uno y otro país, tiene estrecha relación con las características de los sistemas políticos en el período previo a 1973. En este sentido, el punto más destacable en Chile es la conflictiva relación entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana (DC) en el período 1970-73, tanto en materia ideológica como de política económica. El profundo rechazo manifestado por la DC a las medidas más radicales del presidente Allende, llevaron a sectores de ese partido y del sindicalismo centrista, a manifestar inicialmente una actitud optimista frente al nuevo régimen. En el caso uruguayo, la instauración del régimen militar pudo haber generado tres reacciones inmediatas: el respaldo, la resistencia y el repliegue. Sectores minoritarios de los partidos tradicionales¹ y de las cámaras empresariales, en especial rurales, respaldaron a los militares en su aventura. La resistencia al golpe estuvo protagonizada por los sindicatos, el Frente Amplio y los sectores centristas del Partido Nacional². El movimiento sindical, caracterizado por su unidad de acción (que contrasta con el fraccionalizado sindicalismo chileno³) impulsó una dramática huelga general de quince días. En el repliegue es posible identificar al sector de la lista 15 del Partido Colorado, que asumió una actitud pasiva y expectante, oponiéndose al golpe militar pero distanciándose de la resistencia antidictatorial promovida por la izquierda. Luego de estas primeras reacciones, el camino que uno u otro sector político o social recorrió estuvo determinado por los niveles de represión específicos y por los espacios públicos establecidos por el régimen autoritario.

1 La Unión Colorada y Batllista del Partido Colorado (ex-presidente Pacheco), y los sectores del Partido Nacional liderados por Aguerrondo y Echegoyen.

2 El Movimiento Por la Patria de Wilson Ferreira, y el Movimiento Nacional de Rocha de Carlos Julio Pereyra. Estos sectores protagonizaron otro hecho político partidario al inicio del régimen autoritario al hacer público el 5 de julio de 1973 el documento: “Bases para la salida de la actual situación” (Caetano y Rilla, 1987).

3 Al interior del movimiento sindical chileno estaban representado tres corrientes partidarias: comunista, socialista y demócratas cristianos. Luego del golpe de Estado, el movimiento sindical adapta su estructura interna a dos corrientes: el sindicalismo centrista, de dirigencia demócrata cristiana, y el sindicalismo de izquierda (León, 1989).

No obstante, a pesar de las diferencias, hacia finales de la década del setenta, ambos regímenes se plantearon objetivos fundacionales que pretendieron ser ratificados en las urnas. En Chile, luego de cumplir con su propósito inicial, el régimen anunció un plan político de largo plazo ("Plan Chacarillas", 1977). Dicho plan marcó el inicio de un proceso de institucionalización política, al tiempo que abrió la discusión en el seno de los sectores que apoyaban al régimen en torno a los proyectos constitucionales propuestos. En los debates no estaba en discusión el liderazgo de Pinochet, sino los plazos temporales que suponían institucionalizar su presidencia. El proyecto a plebiscitar en 1980 consagraba un régimen militar hasta 1989 y una "democracia protegida" para el futuro. Si bien se reconocían las instituciones del sistema político liberal, las mismas quedaban supeditadas al poder de veto de organismos burocrático-militares como el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional, al tiempo que consagraban la exclusión de la izquierda y la más completa separación entre el ámbito político y la esfera social. Asimismo, el proyecto estatuyó un régimen hiper-presidencialista, al tiempo que se degradaba el poder del congreso.

En cuanto a los propósitos del régimen uruguayo, la idea se gestó luego de que en 1976 las Fuerzas Armadas resuelven deshacerse del presidente golpista, Juan María Bordaberry, quien había propuesto eliminar a los partidos políticos tradicionales y establecer un régimen corporativo de corte fascista. El proyecto constitucional finalmente puesto a consideración, preservaba el clásico esquema bipartidista uruguayo, colocando al Estado bajo la tutela de las Fuerzas Armadas, a través de un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Se establecía, además, un período de transición para el cual se elegiría un presidente en elecciones con candidato único designado por los partidos tradicionales y aprobado por las Fuerzas Armadas.

Los proyectos plebiscitados en 1980 intentaban legitimar e institucionalizar el accionar de cada régimen. En Chile, se procuraba alcanzar un régimen autoritario de más largo aliento que culminara con una refundación del sistema político, mientras que en Uruguay el objetivo suponía una democracia tutelada luego de haber puesto "la casa en orden". Los proyectos constitucionales ambientaban una institucionalidad que, de ser aprobada, otorgaba el protagonismo y la conducción del gobierno a las Fuerzas Armadas.

En cuanto al acto plebiscitario, las posiciones a favor y en contra de los proyectos presentados siguieron el esquema planteado al comienzo del período autoritario. En Chile, la DC se había plegado a la oposición democrática, compuesta básicamente por los partidos de centro e izquierda. En Uruguay, los sectores centristas de los partidos tradicionales y la izquierda constituyeron la oposición a la nueva constitución.

Los resultados del plebiscito chileno marcaron un triunfo del régimen por un 67% de los votos, en tanto los del plebiscito uruguayo establecieron el triunfo de la oposición por un 56%. Estas cifras marcaron claras diferencias respecto al grado de apoyo que cada régimen autoritario tenía. Casi un 70% de los votantes chilena apoyó al gobierno militar de Pinochet y sólo un 44% apoyó al gobierno militar uruguayo. Los resultados y las reglas emergentes de ambas consultas condicionarían las estrategias del gobierno militar y de la oposición democrática.

3. Los actores y las reglas del proceso

Los resultados de los plebiscitos de 1980 en Chile y Uruguay generaron “reglas de juego” que regularon la relación de los gobiernos militares con sus respectivas oposiciones. El resultado favorable al gobierno autoritario en Chile provocó la institucionalización del régimen, con plazos rígidos que garantizaban la conducción de Pinochet hasta por lo menos 1989. En Uruguay, el voto contrario al proyecto obligó a los militares a formular un conjunto de reglas flexibles que facilitó la actuación de la oposición política y social, favoreciendo escenarios de negociación para la transición.

¿Cuánto influyó el marco institucional vigente en cada caso en el desenlace final?, ¿de qué manera las reglas condicionaron las preferencias y estrategias de los actores? En esta sección intentaré demostrar cuanto incidió la configuración de nuevas reglas sobre la dinámica política posterior a 1980 en uno y otro régimen. El análisis está dividido en torno a dos actores: el gobierno autoritario y la oposición democrática, bajo la salvedad de que en ningún caso es posible considerarlos como actores unitarios.

El reposicionamiento del gobierno autoritario

Tras el plebiscito constitucional, los actores se reposicionaron en el escenario político manifestando rápidamente sus estrategias y aspiraciones. En Uruguay, esa etapa se extiende hasta finales de 1982, cuando se realizan las elecciones internas de los partidos habilitados por el régimen. En Chile, el proceso se extiende hasta la reactivación de las movilizaciones sociales originadas por la aparición de la crisis económica. A partir de 1983, en ambos países se inicia una segunda etapa que perdura hasta el efectivo cambio de régimen. En Uruguay el proceso será relativamente breve e intenso, pero en Chile, se extenderá por casi seis años.

Al interior del gobierno militar uruguayo, las consecuencias de la derrota de noviembre de 1980 se hicieron sentir en los primeros meses del año siguiente. Según Gillespie, se desató “una lucha por el poder entre los militares que querían continuar la redemocratización, en base a los “interlocutores válidos” de los partidos tradicionales, y los que pensaban que la democracia tenía que quedar fuera del cronograma” (1995:98). En ese momento, el Ejército se constituyó en la “columna vertebral” del gobierno, dada la desilusión de la Marina con la orientación asumida y la división creciente al interior de la Fuerza Aérea. Dichos conflictos inducen un cambio -aunque sin demasiada publicidad- al interior de la Junta de Oficiales Generales, que más tarde deviene en la designación del Tte. Gral. Gregorio Álvarez⁴ como el primer presidente militar del régimen.

⁴ En su primer discurso presidencial Álvarez dijo haber sido designado “para conducir el proceso de reconstrucción nacional en la etapa de su normalización institucional”, insistiendo en ello al expresar “que serán provistas todas las garantías necesarias para que el ejercicio de esos derechos -que vienen siendo parcialmente restablecidos- continúen hasta el logro del objetivo de la total normalización institucional” (La Democracia, 04/09/1981).

El bloqueo a todo posible intento fundacional que supuso la derrota en las urnas, implicó la definición de un nuevo cronograma político, en un momento que parecía favorecer la reactivación partidaria. Conscientes del rol central que desempeñaban los partidos en la sociedad, los Coroneles Bolentini y Carreras Hughes, ambos consejeros de Estado, lanzaron la idea de formar un “partido político del proceso”, integrado por figuras disidentes de los partidos tradicionales dispuestas a promover la candidatura presidencial de Gregorio Álvarez en las elecciones nacionales de 1984. Sin embargo, esta idea no tuvo buena recepción al interior del régimen, pues rápidamente se hicieron públicas las diferentes visiones que poseían los principales actores respecto al papel diferenciado de los partidos y las Fuerzas Armadas.

En Chile, bajo el nuevo escenario institucional, el Gral. Pinochet fue designado “Presidente de la República” el 11 de marzo de 1981, siete años y medio después de haber derrocado al presidente Salvador Allende. Este hecho fortaleció aún más a un régimen autoritario que ya había dado pruebas de solidez, y que con la victoria en las urnas reafirmó a Pinochet como su conductor. El resultado del plebiscito produjo la institucionalidad que necesitaba el régimen. Hacia el exterior, el gobierno chileno emitía una señal de estabilidad, condición indispensable para lograr las inversiones que el modelo económico requería. Hacia el interior, el resultado permitió ampliar la base social de apoyo, a lo que se agregó una sostenida campaña ideológica destinada a cooptar amplios sectores de la población.

La nueva constitución chilena contenía disposiciones que, entre otras cosas, creaban un Tribunal Constitucional y un Consejo de Seguridad Nacional. El primero debía velar por la consistencia entre las leyes aprobadas y el andamiaje institucional montado, por lo cual podía ser convocado para zanjar diferencias entre el Presidente y la Junta de Gobierno. El hecho de que sus fallos fueran inapelables, constituiría un factor importante en los años siguientes, dado que la regulación de la normativa sobre el plebiscito de 1988 quedaría bajo su órbita (Valenzuela 1997).

Durante esos años, ambos países debieron soportar una fuerte crisis económica identificada por la literatura como “crisis de la deuda”. La caída pronunciada de las reservas internacionales provocó una devaluación próxima al 50% en ambas economías, a lo que se sumó la restricción internacional para la obtención de créditos. Los desastrosos resultados y la demanda social pusieron en tela de juicio la viabilidad de los modelos económicos aplicados, aunque ello no significó el descarte de sus postulados básicos por parte de los gobiernos.

El gobierno de Pinochet debió enfrentar una presión social mayor que el uruguayo. Las elites económicas chilenas hicieron público su descontento y a partir de entonces, un pequeño sector de la derecha, autodefinido como democrático, fue expandiendo en forma gradual el espacio de la actividad política. A esto debe agregarse las fisuras nacientes en el seno de la Marina, la Fuerza Aérea, y los Carabineros, dado el creciente descontento respecto a la perspectiva de perpetuación en el poder de Pinochet. Pese a todo, el Ejército se mantuvo leal a su líder, oficiando de

contrapeso frente a la aparición de otros puntos de vista (Drake y Jaksic 1993)⁵.

En el caso uruguayo, la pronta realización de elecciones internas en los partidos, contribuyó a canalizar el descontento social en términos políticos. En el caso chileno, la crisis alentó la fragmentación del apoyo civil al régimen, una fuerte personalización del poder en la figura de Pinochet, un mayor aislamiento del gobierno militar, y un descontento de los sectores medios que derivó en una amplia movilización popular (Garretón 1987). Ese fue un marco ideal para la emergencia pública de los partidos políticos. No obstante, la situación crítica y sus múltiples consecuencias no lograron desestabilizar por completo al régimen.

Las condicionantes institucionales y sociales de la oposición democrática

En Uruguay, luego del rechazo al proyecto constitucional, los partidos políticos aumentaron su nivel de actividad. La prensa de oposición creció en número e intensidad, haciendo públicas las críticas al régimen. También se aceleraron los contactos intra e interpartidarios con el objetivo de recomponer la organización y funcionamiento. Para ese momento, el Partido Colorado presentaba una mayor cohesión interna que el Partido Nacional, pues esta colectividad se encontraba dividida y con su principal líder en el exilio. La izquierda continuaba aún más dispersa, fragmentada y excluida de toda posible negociación con el régimen.

Tras el plebiscito chileno, los partidos políticos se mostraron impotentes y desorientados. El fracaso de la instancia electoral supuso el planteamiento de una nueva estrategia de acción con el objetivo de conformar un frente opositor. Según Garretón (1993), en el Partido Demócrata Cristiano primó la idea de conformar una alianza con los partidos de izquierda -alternativa negada hasta entonces- que no incluyera al Partido Comunista. En ese entonces, este partido sufría un cambio estratégico de suma importancia; de estar posicionado a la derecha del Partido Socialista durante el gobierno de Allende y la primera etapa del golpe, pasó a colocarse a la izquierda. La nueva estrategia diseñada por los líderes comunistas implicaba una insurrección de masas que lo acercaba a las formas más revolucionarias de movilización política, la lucha armada. Dicha concepción fue promovida a partir de 1980 y generó sus mayores efectos luego de 1983, con la creación y consolidación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez. El Partido Socialista, por su parte, inició a su interior un doble proceso: renovación ideológica y reunificación parcial. El primer proceso implicaba la promoción del agrupamiento y vinculación con grupos provenientes de la democracia cristiana y de centro de la antigua Unidad Popular, tales como el MAPU y sectores independientes. El segundo proceso culminó años más tarde con la formación de dos Partidos Socialistas, el de Núñez y el de Almeyda, “renovado” y “clásico” respectivamente.

La reconfiguración partidaria se desarrolló en ámbitos semi-clandestinos,

5 Según estos autores, “aunque del seno del régimen surgió el suficiente número de “blandos” – al decir de O'Donnell et al – como para hacer viable el proceso de transición, estos esperaron hasta después de la derrota de Pinochet en el plebiscito para iniciar en serio negociaciones con la oposición en torno a la introducción de reformas democráticas”. (pág.34)

debido a la represión selectiva desarrollada por el régimen. La actividad política de los años inmediatos al plebiscito fue de carácter esencialmente cupular, siendo difícil la relación de los dirigentes con sus bases y con los actores sociales. Por razones éticas y políticas, resultaba inexistente e inaceptable la vinculación o negociación con el gobierno autoritario.

La relación partidos - gobierno autoritario, transitó en Uruguay un camino muy diferente, producto de la dinámica desatada por el plebiscito constitucional. En setiembre de 1981, los militares, por intermedio de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas (COMASPO), convocaron a los partidos tradicionales para negociar el Estatuto de los Partidos. Tras diferentes propuestas presentadas por los sectores partidarios, todos coincidieron en torno a la necesidad de restaurar la vida partidaria y la entrada en vigencia de los derechos de reunión y libertad de expresión. Tras complicadas negociaciones, el régimen aprobó en diciembre de 1981 el “cronograma” de transición y el proyecto de Ley de Partidos. Mediante dicho texto, se fijaban las elecciones internas para el último domingo de noviembre de 1982 y se restauraba el doble voto simultáneo –pese a que los militares lo habían criticado duramente-. La ley mantenía proscripto a un número importante de dirigentes políticos de los partidos tradicionales, como también a todos los sectores y partidos de izquierda. No obstante, esta medida, contraria a todo pluralismo político, dejó abierta la posibilidad de que la Democracia Cristiana y el Socialismo Democrático pudieran funcionar como tales, previo reconocimiento de la Corte Electoral.

La campaña electoral para las elecciones internas de los partidos se desarrolló en un clima de inestabilidad política, en cuanto a los límites establecidos por el régimen para las manifestaciones públicas. A la legalización de buena parte de la oposición política, se contraponía la clausura de medios de comunicación y el arresto de dirigentes por los discursos emitidos en los actos de campaña. El procedimiento previsto estableció una serie de dificultades legales para que la oposición alcanzara sus objetivos. Por ejemplo, los candidatos a la convención de cada partido sólo podían integrar listas en un solo departamento; las hojas de votación no podían identificarse con sus números históricos ampliamente conocidos por los votantes; quedaba prohibida la acumulación de votos por sublema.

La oferta electoral de los partidos expresó el escenario político posterior al plebiscito de 1980. Entre los colorados, los partidarios del “No” se postularon en dos grandes agrupamientos: “Unidad y Reforma”, y “Libertad y Cambio”; en tanto los partidarios del “Sí” se agruparon en la “Unión Colorada y Batllista”. Los nacionalistas contrarios al proyecto constitucional de 1980, se organizaron en torno a la lista ACF (de Wilson Ferreira) y el “Consejo Nacional Herrerista”. Los partidarios del “Sí” presentaron el sublema “Libertad y Servicio”. La izquierda, que se encontraba aún proscripta, participó en forma indirecta y dividida. La Mesa Ejecutiva del Frente Amplio, liderada desde la cárcel por el Gral. Seregni, convocó públicamente a votar en blanco, pero la dirección del Partido Comunista en el exterior, comprometida con Wilson Ferreira en la Convergencia Democrática, convocó a votar por la lista ACF. Los militantes y adherentes de este partido en el interior del país, se debatieron entre seguir a Seregni o adoptar la posición tomada por la dirección partidista. Los resulta-

dos de las elecciones dieron un amplio respaldo a los sectores opositores al régimen. El Partido Nacional obtuvo el 49.2% de los votos, seguido por el Partido Colorado con el 41.8%. Dentro del primero, el 69.4% de los votos estuvo dirigido a la fracción wilsonista, mientras que dentro del Partido Colorado, el 60.1% le dio la victoria a los sectores comprometidos con la salida democrática. El voto en blanco promovido por la izquierda alcanzó el 6.8%, muy por debajo de lo conseguido en 1971 por el Frente Amplio (18.2%), pero meritorio dada las fuertes restricciones que sufría esta fuerza política. El resultado final de las internas partidarias fue interpretado como otra dura derrota para el régimen, pues los sectores afines fueron arrasados electoralmente dentro de los partidos. La participación fue del 60.5%, una proporción relativamente alta si se considera que el voto no era obligatorio y que los medios de comunicación mantuvieron un silencio informativo alarmante. Esta instancia electoral, posible a partir de cronograma acordado entre militares y partidos, permitió la recomposición partidaria y la posterior movilización política y social.

En Chile, mientras tanto, la actividad partidaria continuaba sin definir una estrategia precisa de oposición al régimen, pues existían importantes diferencias respecto al camino a desarrollar. El marco institucional tampoco brindaba espacios concretos para la reorganización y la acción.

En Uruguay, el accionar de los movimientos sociales durante el período posterior al plebiscito (1980-82), estuvo signado por las demandas económicas que coincidían con reclamos de carácter político (restauración de libertades, defensa de los derechos humanos y regreso a la democracia). Pero en Chile, la interrelación de demandas económicas y políticas fue aún más acentuada. Las manifestaciones de protesta con ocupación de instituciones, intensificaron la política represiva del régimen y su enfrentamiento con la Iglesia Católica, que brindaba protección a los perseguidos. Paralelamente, a causa de la aplicación de la nueva normativa universitaria (Ley General de Universidades) se produjo una reactivación del movimiento estudiantil, posibilitando un accionar conjunto con el movimiento sindical. La represión selectiva que ejerció el régimen, procuraba aumentar la brecha entre las cúpulas sindicales y sus bases sociales, entre los sindicatos y los partidos políticos.

Mientras tanto, en Uruguay se procesaba, en forma casi simultánea con las elecciones internas de los partidos, la reorganización del movimiento sindical y la reactivación del movimiento estudiantil. En el sindicalismo, la renovación de su militancia se aceleró a partir de la Ley de Asociaciones Profesionales de 1981⁶, que establecía mecanismos para el desarrollo de la actividad sindical. El régimen deseaba una rehabilitación restringida del sindicalismo, que vigilara a los trabajadores y los circunscribiera al ejercicio de sus reivindicaciones parciales y laborales. Paradojalmente, esta normativa abrió un espacio legal que fue aprovechado por los nuevos dirigentes sindicales para desarrollar operaciones que iban más allá de lo previsto en la ley (Lanzaro, 1986). A partir de la entrada en vigencia de este marco legal, los trabajadores, pese a haberlo criticado, se organizaron respetando los criterios allí establecidos. Las organizaciones de base surgidas en 1982-1983 dieron paso a la formación del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), que como comando político de la fuerza

⁶ Los contenidos de la ley son analizado por Pucci (1992).

sindicalizada, cumpliría un papel central en el cambio de régimen.

Los estudiantes universitarios, por su parte, se organizaron y movilizaron en respuesta a la política educativa aplicada por el régimen (pruebas de ingreso a la Universidad pública) mediante la creación de la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Enseñanza Pública (ASCEEP). Al mismo tiempo y como producto de la crisis económica, proliferaron un conjunto de nuevas organizaciones sociales de carácter extra-estatal y extra-partidario, como las comisiones de vecinos, las ollas populares y los clubes de compra. Este nuevo entramado social rápidamente se conectó con los movimientos sociales organizados y con un importante actor emergente como la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM).

El régimen respondió ambiguamente a la reactivación social, producto de las diferentes posturas que dentro de su cúpula militar coexistían y de las normas que regulaban el cronograma de la transición. Al tiempo que avanzaba la liberalización parcial de ámbitos políticos y sociales, el régimen mantenía la represión en ciertas manifestaciones públicas.

La actividad de los partidos políticos y de los movimientos sociales en ambos países alcanzó su punto más alto en el año 1983. En Chile, los movimientos sociales estuvieron a la vanguardia, por encontrarse en mejores condiciones para liderar la movilización conjunta. Durante el período 1983-86 se desarrolló un ciclo de protestas y paros con la realización de once “jornadas”, interrumpidas por el estado de sitio instaurado desde noviembre de 1984 a junio de 1985. El impacto político de cada una de ellas varió, tanto para el régimen como para la oposición, de acuerdo al actor convocante y al contexto autoritario dentro del cual se desarrollaron; los niveles de represión marcaron también muchas de estas instancias. Estas manifestaciones provocaron reacciones internacionales contrarias al régimen, ante las cuales Pinochet se mantuvo firme.

Con esta actividad dio comienzo un ciclo donde los movimientos sociales y los partidos políticos se articularon con dificultad y se turnaron en la convocatoria. En forma paralela se produjo el agrupamiento de sectores políticos y sociales, con el objetivo de lograr un accionar en conjunto que provocara la deseada ingobernabilidad del régimen, que condujera hacia la transición. Entre éstas cabe destacar la formación del Proyecto de Desarrollo Nacional (PRODEN)⁷, el Comando Nacional de Trabajadores, integrado por cinco de las más importantes organizaciones sindicales, la Alianza Democrática⁸, el Bloque Socialista⁹, el Movimiento Democrático

7 El PRODEN planteó una reforma constitucional que proponía una elección democrática del congreso. En marzo de 1983, la derecha republicana, la democracia cristiana, la socialdemocracia y sectores socialistas impulsaron, sin éxito, la formación de una multipartidaria que postulaba el término del régimen.

8 La Alianza Democrática se forma a mediados de 1983 a partir de la democracia cristiana, la derecha democrática republicana, la socialdemocracia, corrientes del radicalismo y organizaciones socialistas de izquierda. El Partido Comunista había quedado excluido de dicha alianza, en la que la democracia cristiana ocupaba un papel fundamental.

9 Este bloque estaba compuesto por el mismo partido socialista que integraba la Alianza Democrática y los nuevos grupos de la izquierda socialista, como el MAPU, Izquierda Cristiana y Convergencia.

Popular¹⁰, el Acuerdo Nacional para la Transición Plena a la Democracia¹¹, y en 1986 la Asamblea de la Civilidad, agrupación política que incluía por primera vez a los comunistas. Esto provocó que el régimen combinara la política con la lógica militar que hasta entonces había puesto en práctica. Hacia agosto de 1983, Pinochet modificó la integración del gabinete con el objetivo de reunir apoyo en torno de un político derechista tradicional, Sergio Onofre Jarpa, lo que implicaba conceder algún margen informal de maniobra a la oposición política. A través de Jarpa, en su calidad de Ministro del Interior, el gobierno aceptó dialogar con la Alianza Democrática, reconociendo así la existencia de un actor político opositor.

La fuerte crisis económica y la presión internacional en defensa de los derechos humanos operaron a favor de la oposición en el desarrollo de este proceso. Producto de estas conversaciones se produjo el levantamiento de algunas restricciones a las libertades públicas. Estas “negociaciones” contribuyeron a liberalizar ciertas reglas del régimen, ya que la obtención de la efectiva transición estuvo a priori limitada por los pocos aspectos sustantivos que la oposición estaba dispuesta a ceder¹² y a la fuerte convicción de Pinochet de mantenerse en el poder. La pronta interrupción del diálogo por parte de la oposición, dejó en evidencia un enfrentamiento de roles y posiciones que sólo podía ser dirimido por la constitución vigente, carente de legitimidad para la oposición democrática, tanto por su origen como por su contenido.

En 1986, a raíz de la detención de dirigentes de la oposición, el descubrimiento de arsenales pertenecientes al Frente Patriótico Manuel Rodríguez y el atentado a Pinochet, reivindicado por el mismo grupo, se puso fin al movimiento de protestas mediante la declaración de un Estado de Sitio que duró de setiembre de 1986 hasta enero de 1987. Como consecuencia de esto, la Asamblea de la Civilidad perdió capacidad de convocatoria y unidad. A partir de entonces, la oposición bajo el impulso de Patricio Aylwin comenzó a examinar la posibilidad de derrotar al régimen militar a través del plebiscito programado para 1988. Hubo un intento de tratar de forzar al gobierno a cambiar la legislación para permitir una elección presidencial directa, pero no prosperó dada la inflexibilidad del gobierno en mantener el itinerario trazado por la constitución. La oposición insistió, por tanto, que el nuevo plebiscito tenía que celebrarse con todas las garantías necesarias para que reflejara cabalmente la opinión ciudadana. Será para esa instancia que la oposición democrática en su conjunto volvió a tomar protagonismo.

En Uruguay, el proceso de movilizaciones, simultáneo a las negociaciones entre políticos y militares, fue producto de la consolidación de las organizaciones sociales, retroalimentadas por los partidos políticos. Las concentraciones uruguayas, a

10 Esta agrupación estaba compuesta por el Partido Comunista, el otro partido socialista, el MIR, y otras facciones socialistas. Dicho movimiento actuó separadamente de la Alianza Democrática, aun cuando se concertaron para organizar las protestas, a causa de la estrategia armada del Partido Comunista.

11 El Acuerdo Nacional fue promovido por la Iglesia Católica y se constituyó en el agrupamiento más amplio conseguido hasta esa fecha, abarcaba desde grupos de derecha hasta los partidos miembros de la Alianza Democrática.

12 La Alianza Democrática reclamaba entre otras medidas, la renuncia de Pinochet, el término inmediato de los estados de emergencia, el dictado de la ley electoral, el reconocimiento de los partidos políticos y la realización de un plebiscito para la creación de una Asamblea Constituyente (Opinar, 1º/9/1983).

diferencia de las chilenas, provenían de la acción concertada de los actores políticos y sociales, articulados como un frente opositor democrático. En los primeros meses de 1983, el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) comenzó a actuar apelando a la continuidad histórica y al protagonismo de la vieja central sindical (CNT). El acto del 1º de mayo de ese año, marcó el inicio de una movilización social fuertemente articulada con los partidos políticos.¹³ En este marco de movilización, partidos y movimientos sociales se unieron en la Intersectorial¹⁴ en la que el PIT y la ASCEEP cumplieron funciones decisivas. El acto celebrado el 27 de noviembre de 1983 en el Obelisco a los Constituyentes, merece especial referencia por haber sido convocado por todos los partidos y las organizaciones sociales en respaldo a una salida democrática y a la realización de “elecciones nacionales sin presos políticos ni proscripciones”. La gigantesca concentración cumplió con su cometido y la oposición democrática legitimó ante el régimen a sus principales figuras.

El 18 de enero de 1984, el PIT marcó nuevamente su papel protagónico con la realización del primer paro general. Pese al alto acatamiento, la convocatoria provocó profundas divergencias al interior de la Intersectorial, retirando los partidos políticos sus representantes. A partir de entonces, las relaciones entre los partidos políticos tradicionales y la izquierda se debilitaron. Los primeros, privilegiaban la negociación y se encontraban a la espera de una nueva convocatoria de los militares, mientras que la izquierda, priorizaba la movilización a través de los movimientos sociales. Durante este período, la represión del régimen contrastaba con el anuncio de desproscripción de todos los dirigentes de los partidos políticos habilitados que aún se encontraban en esa condición, a excepción de Wilson Ferreira.

El momento decisivo y la flexibilidad de los marcos institucionales

La liberalización del régimen en Uruguay se volvió más notoria a partir de marzo de 1984, con la liberación del Gral. Líber Seregni, quien se pronunció a favor de la pacificación y la concertación. En ese momento, la izquierda asumió un rol moderador, constituyéndose en árbitro de las divergencias entre blancos y colorados. Pese a los signos liberalizadores, el régimen aun poseía los medios necesarios como para continuar reprimiendo. Cuando Wilson Ferreira decidió regresar al país, el régimen no dudó en detenerlo y mantenerlo en prisión hasta que se produjera el traspaso de autoridades.

La concentración del 1º de mayo y el “paro cívico” organizado el 27 de junio fueron las últimas movilizaciones importantes de este proceso. La decisión del gobierno militar de aceptar a la izquierda como interlocutor, en detrimento del

13 Algunos hitos de este proceso fueron la jornada de protesta convocada para el 25 de agosto, en ocasión de la cancelación de las conversaciones en el Parque Hotel; la “Semana del Estudiante” organizada por la ASCEEP; la declaración conjunta que los partidos tradicionales hicieron pública el 8 de octubre; y la manifestación del 9 de noviembre, a la que el régimen respondió con un fuerte operativo represivo que frustró su realización.

14 La “Asamblea Intersectorial por Democracia Ahora” contó con el apoyo de la Corriente Batllista Independiente, la Corriente Popular Nacionalista y algunas figuras del Movimiento Por la Patria, Unidad y Reforma y Libertad y Cambio. Los movimientos sociales representados fueron el PIT, ASCEEP, FUCVAM y SERPAJ.

Partido Nacional, produjo un conflicto de intereses entre los partidos de oposición. La postura negociadora de Seregni profundizó dicho conflicto. Su disposición hacia una salida negociada, aún con proscipciones, lo enfrentó con la dirigencia blanca y con un sector minoritario de sus propias bases. La posición del Partido Nacional se radicalizó, manifestándose sus dirigentes contrarios a toda negociación mientras su líder continuara preso y proscrito. La “posición de fuerza” que proponía Wilson Ferreira¹⁵ como salida al régimen, se vería bloqueada por la estrategia de las dirigencias del Partido Colorado y del Frente Amplio.

En este proceso, los partidos políticos desempeñaron un rol de activos negociadores, aprovechando la disponibilidad que el gobierno autoritario le brindaba como interlocutor. Las primeras conversaciones entre los partidos políticos “habilitados” y la COMASPO se desarrollaron en junio de 1983, pero fueron interrumpidas por los primeros, dado el fuerte desacuerdo con el régimen¹⁶. Durante el impasse negociador la oposición se movilizó y sacó rédito del contexto regional favorable al proceso democratizador, en especial, el caso argentino.

Con vistas a las negociaciones finales, el régimen había encontrado en el Frente Amplio un actor capaz de otorgarle legitimidad al desenlace, por intermedio de sus fuertes vínculos con los movimientos sociales. La intransigencia del Partido Nacional produjo su autodesplazamiento del escenario de transacción, quedando a la espera del resultado.

Durante las negociaciones de julio de 1984, los partidos consiguieron la libertad de prensa, la liberación de una buena parte de los presos políticos (no la de Ferreira), y la desproscripción de algunos partidos integrantes del Frente Amplio. En la reunión posterior, realizada en el Club Naval, las Fuerzas Armadas accedieron a legalizar el lema Democracia Cristiana, a partir del cual se le permitía al Frente Amplio presentar su candidatura, aunque Seregni su candidato histórico continuaba proscrito. La liberación de Wilson Ferreira no fue puesta a consideración, como así tampoco la posibilidad de un juicio civil a los militares por los casos de violación de los derechos humanos. Haber intentado negociar sobre estos temas hubiera implicado una vuelta atrás en el diálogo y un retraso en la salida.

El resultado de las negociaciones dejó implícita la realización de elecciones nacionales el 25 de noviembre de ese año con candidatos proscritos. El Acto Institucional N°19, del 3 de agosto, fue producto del “pacto” entre las Fuerzas Armadas y los partidos participantes, lo que hacía posible el efectivo final de la transición – en sentido formal – el 1° de marzo del año siguiente.

La resolución del proceso dejó en evidencia el enfrentamiento entre el Partido Nacional y el resto del espectro político partidario. En filas de la izquierda, el liderazgo de Seregni mitigó, en parte, el rechazo que provocaba una salida bajo estos

15 “La salida que la patria necesita y reclama con desesperación - decía Ferreira desde el exilio - no se logrará mientras las fuerzas populares confíen más en la disposición de irse de quienes hoy usurpan el gobierno, que en sus propias fuerzas. [...] Una solución negociada es la única racionalmente deseable [...]. Pero para lograr un diálogo eficaz el país tiene que exigirlo desde una posición de fuerza” (Caetano y Rilla, 1987:97).

16 Las principales discrepancias se centraban en torno a tres puntos fundamentales: el “estado de subversión”, los interrogatorios y el habeas corpus (Búsqueda, 23/6/1983).

términos para los militantes más radicales. El Partido Nacional, en cambio, criticó duramente el pacto por considerarlo una traición a la proclama del Obelisco (“elecciones sin presos políticos ni proscripciones”). La alianza entre el Partido Colorado y el Frente Amplio, suponía una garantía suficiente como para desarrollar una retirada sin sobresaltos. El “momento político” que constituyó la negociación fue el “momento de los partidos”, que bajo el liderazgo de Sanguinetti y Seregni hicieron uso de las posibilidades que la flexibilidad institucional y la debilidad del régimen les permitían. Las elecciones de 1984 mostraron una distribución electoral similar a la de 1971, aunque con importantes cambios al interior de los partidos. El carácter restaurador de la transición uruguaya, posiblemente responda al fracaso del régimen en su intento por institucionalizarse mediante un proyecto político con base social de apoyo.

En Chile, el “momento decisivo” tuvo lugar años más tarde, ante una nueva instancia electoral, tal como se estipulaba en la constitución de 1980. Mientras Uruguay aceleraba su transición, en Chile se producía un impasse, muy rico en términos de movilización pero infructífero desde el punto de vista de una salida efectiva. A partir de 1986, la oposición chilena, consciente de las escasas posibilidades de alterar los plazos establecidos, privilegió la dinámica interna a fin de alcanzar un mejor posicionamiento en la etapa final del proceso. El hecho de que la oposición democrática aceptara la constitución de 1980 como base legal para el tránsito a la democracia, fue de fundamental importancia, pues implicaba participar y buscar ganar el plebiscito de 1988. En ese proceso se inscribe el acuerdo firmado en febrero de 1988, de trece partidos políticos opositores, la Concertación por el “No”¹⁷. Las negociaciones que condujeron a ese acuerdo y a la ulterior presentación de la Concertación de Partidos por la Democracia¹⁸ en las elecciones nacionales de 1989, no fue nada fácil. Después de todo, sus principales miembros, la democracia cristiana y los grupos socialistas habían estado enfrentados durante el gobierno de la Unidad Popular. Esto también implicaba aislar a todos aquellos grupos que continuaban apostando por la lucha armada.

Un hecho a destacar en dicho proceso fue la decisión del Tribunal Constitucional que determinó que el plebiscito presidencial de 1988 debía someterse a la ley general de elecciones. De lo contrario, el plebiscito no habría dado garantías a la oposición - un nuevo empadronamiento electoral de la ciudadanía, acceso de la oposición a los medios de comunicación, y el derecho de todos los partidos a nombrar representantes en cada mesa receptora - y habría sido similar al de 1980. Esta decisión fue contestada por el gobierno, aunque difícilmente estaba en condiciones de desconocer el fallo. El régimen creía que existirían muchas formas de manipular el proceso plebiscitario sin contravenir las normas legales. El fallo del Tribunal fue entonces un factor importante, aunque no suficiente, para crear las condiciones de una

17 El Partido Comunista se plegó a la “Concertación por el No” cuatro meses después y hacia fines de 1988 eran 17 los partidos que suscribían dicho acuerdo.

18 Los principales partidos de la Concertación fueron: el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia, y el Partido Socialista en sus dos corrientes, Nuñez y Almeyda. Estos últimos inician una recomposición que diluye las diferencias históricas, transformándose en un solo gran partido.

competencia plebiscitaria limpia. La oposición preparó cuidadosamente las medidas necesarias para contrarrestar las posibles acciones del gobierno.

En el plebiscito del 5 de octubre de 1988, la Concertación venció a Pinochet con un 54.72% de votos (opción “No”) contra un 43.01% (opción “Sí”), con una inscripción superior al 90%. Este resultado llevó a la derecha y al gobierno a hacer una nueva lectura de la constitución de 1980, ya que de mantenerse unida la oposición iba directo a ganar la elección presidencial y legislativa del año siguiente. A partir de entonces se abrió un proceso en el que proliferaron las iniciativas de reforma a la carta de 1980, provenientes de todo el espectro político y social. Esto terminó en la negociación y el acuerdo entre la derecha, la oposición democrática y el gobierno militar, de un nuevo proyecto de reforma a plebiscitar, tal como lo requería la carta de 1980. Para llegar a esto, el gobierno debió aceptar que para modificar las condiciones de poder superlativo que regían para el presidente debía contar con el visto bueno de los líderes de la oposición, de lo contrario la propuesta a plebiscitarse no tenía muchas posibilidades de triunfar y se abría la posibilidad de redactar una constitución totalmente nueva. La Concertación, por su parte, podía exigir que se introdujeran cambios “democratizantes” en la constitución¹⁹. Este nuevo proyecto de reforma constitucional resultó aprobado el 30 de julio de 1989 por el 91,25%.

Hacia el final del proceso, Pinochet y la Junta militar recurrieron una vez más a la aprobación de reglas, que en este caso buscaban controlar el cambio de régimen y limitar lo más posible la representación parlamentaria de la Concertación, y los poderes del Ejecutivo y del Congreso entrantes en áreas que consideraban críticas. Estas leyes “de amarre”²⁰ no podían alterarse sin el voto de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Como podrá apreciarse, en uno y otro caso existieron reglas que condicionaron la dinámica del proceso de transición. La diferencia entre los marcos institucionales que regularon la salida reside en el grado de flexibilidad. Mientras en Uruguay, el “cronograma” formulado por los militares resultó ser muy flexible, la Constitución chilena de 1980 resultó extremadamente rígida.

En Uruguay, el gobierno autoritario estableció un conjunto de reglas de juego que intentaban ser funcionales a sus objetivos, entre ellos, atomizar al movimiento sindical y depurar a los partidos políticos. La Ley de Asociaciones Profesionales de 1981 y la Ley de Partidos Políticos de 1982, fueron concebidas con esa ambición. Sin embargo, la institucionalidad que generó ambas normas facilitó el accionar inteligente de los partidos y sindicatos. Dichas reglas, junto al “cronograma” establecido

19 Entre otras modificaciones, el segundo plebiscito constitucional redujo a cuatro años sin reelección el siguiente período presidencial, fortaleció al parlamento frente a los vetos del presidente en los proyectos de reforma constitucional, e incorporó a todos los partidos políticos al ámbito de la ley.

20 Por medio de estas leyes se suspendió la facultad constitucional de la cámara de diputados para investigar y fiscalizar los actos de todos los miembros del régimen militar; se estableció la autonomía del Banco Central; se aprobó una ley para regular el funcionamiento y la carrera dentro del poder judicial; y se limitaron las facultades del presidente sobre las Fuerzas Armadas y los Carabineros, entre otras. En cuanto a la ley electoral, la principal modificación fue la creación de un sistema único - binominal por distrito electoral, y bimayoritario por lista. El sistema fue creado para que la derecha pudiera aspirar a elegir la mitad de las bancas parlamentarias sujetas a elección popular.

en 1982, conformaron el marco institucional “ad-hoc” a partir del cual el régimen autoritario pautó su retirada. La flexibilidad que en términos institucionales poseían estas normas contrasta con la rigidez del caso chileno.

Desde esta perspectiva, las reglas de juego generadas en los plebiscitos de 1980 marcaron en uno y otro país, los tiempos del proceso, e influyeron directamente sobre las preferencias y estrategias de los actores de oposición. La transición chilena, enmarcada en una constitución creada para institucionalizar al régimen, estuvo controlada por el gobierno autoritario, pese a los esfuerzos de la oposición por acelerar su retirada. El proceso de transición uruguayo se desarrolló en un marco de reglas “negociadas”, en el que la oposición democrática resultó fortalecida. Las reglas que imponía la constitución en Chile obligaron al arco de partidos políticos opositores a reestructurarse con el objetivo de frente al régimen de manera eficiente.

3. Apuntes a modo de conclusión

El análisis planteado parte del contraste de casos específicos de un mismo fenómeno, con la pretensión de dejar en evidencia como el marco institucional, producto del plebiscito constitucional de 1980 en Chile y Uruguay, influyó en la dinámica posterior del proceso y en el efectivo cambio de régimen.

Ambos gobiernos coincidieron en una apelación a la ciudadanía con plebiscitos constitucionales que pretendían institucionalizar los regímenes autoritarios. Sin embargo, los resultados de dicha convocatoria marcaron a partir de entonces caminos distintos para uno y otro país. La legitimidad y fortaleza con la que contaba el régimen chileno luego de la aprobación de la constitución de 1980, obligó a la oposición democrática a regirse por dichas reglas, pese a cuestionar su contenido y los procedimientos de su aprobación. Sólo dentro del marco institucional vigente la oposición pudo hacer frente al régimen, todas las estrategias alternativas consiguieron a lo sumo liberalizar condiciones, pero no la efectiva apertura. En este proceso, las fuertes tensiones al interior de la oposición política chilena favorecieron el imperio del status-quo. En Uruguay, en cambio, el régimen autoritario fracasó en su intento de institucionalizar su proyecto político. En su lugar, se produjo un fortalecimiento de la oposición democrática que llevó a los partidos políticos a desempeñar un rol fundamental en la resolución del proceso. Las reglas con las que el régimen intentó regular la actividad de partidos políticos y movimiento social no lograron sus objetivos y sirvieron de base para la reactivación.

Por lo anterior, los casos expuestos son dos ejemplos paradigmáticos de transición a la democracia dentro de marcos institucionales notoriamente opuestos, que sin embargo, condicionaron las estrategias de los actores. Las reglas de juego y como los actores se adaptan a ellas, aun en regímenes autoritarios, se muestra en estos casos como un factor explicativo a tener en cuenta para el análisis y la clasificación de estos procesos.

Bibliografía

- Caetano, Gerardo y José Rilla. 1987. *Breve historia de la dictadura*. CLAEH. Banda Oriental. Montevideo.
- Cortázar, René. 1987. "La no-transición a la democracia en Chile, y el plebiscito de 1988" *CIEPLAN* N°22, Chile.
- Drake, Paul y Ivan Jaksic. (ed.) 1993. *El difícil camino hacia la democracia en Chile. 1982-1990*. FLACSO. Santiago.
- Garretón, Manuel A.. 1987. *Reconstruir la política: transición y consolidación democrática en Chile*. Andante. Santiago.
- Gillespie, Charles. 1995. *Negociando la democracia. Políticos y Generales en Uruguay*. FCU. ICP. Montevideo.
- González, Luis E. 1993. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. ICP, FCU. Montevideo.
- Huntington, Samuel. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Paidós, Buenos Aires.
- Lanzaro, Jorge. 1986. *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985*. FCU. Montevideo.
- León, Patricio. 1989. "Dinámica sociopolítica en Chile:1970-1983". En Camacho y Menjívar (ed.) *Los movimientos populares en América Latina*. Siglo XXI.. México.
- Moulián, Tomás y Lili Letelier. 1989. "Sectores populares, autoritarismo y democracia en Chile". En Cotler, Julio (comp.) *Clases populares, crisis y democracia en América Latina*. IEP.
- North, Douglass. 1998. "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción". En Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comp.). *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*. EUDEBA. Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comp.) 1986 (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 4 Tomos. Paidós. España.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986 (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós. Buenos Aires.
- Przeworski, Adam. 2004. "Institutions Matter?". En *Government and opposition: An international journal of comparative politics*. N°4. pp. 527-540
- Pucci, Francisco. 1992. *Sindicatos y negociación colectiva (1985-1989)*. CIESU, Montevideo.
- Schmitter, Philippe y Karl, Terry. 1991. "Modes of transition in Southern and Eastern Europe and South and Central America". *International Social Science Journal*. N°128. pp. 269-284
- Scully, Timothy. 1996. "La reconstrucción de la política de partidos en Chile". En Mainwaring y Scully (comp.) *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. CIEPLAN, Chile.

- Stepan, Alfred. 1986. "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos". En O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo III. Paidós. Buenos Aires.
- Valenzuela, Samuel. 1997. "La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile". Working Paper N°242. Kellogg Institute for International Studies. Universidad de Notre Dame.