

Auge y crisis de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile

Dissertation

zur

Erlangung des akademischen Grades

doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)

der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Universität Rostock

vorgelegt von

Bautista de Alemán, Paola Rocío, geb. am 28. April de 1981 in Maracaibo aus Venezuela.

Rostock, März 2019

Gutachter:

Prof. Dr. Nikolaus Werz
Ehemaliger Lehrstuhlinhaber

Prof. Dr. Wolfgang Muno
Lehrstuhlinhaber

Datum der Einreichung: März, 2019
Datum der Verteidigung: Juli 2019

Para y por Venezuela...

el lugar donde habitan cada uno de mis afectos

TABLA DE CONTENIDO

Lista de Figuras.....	viii
Lista de Gráficos	ix
Lista de Cuadros.....	xi
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO.....	7
1.1 Descripción de la investigación.....	7
1.2 Objetivos de la investigación	11
1.3 Modelo de la investigación: comparación histórico-empírica.....	11
1.4 Operacionalización de variables e indicadores.....	16
1.5 Aplicación del modelo de investigación.....	18
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	21
2.1 Una aproximación a la democracia.....	21
2.1.1 Democracia pactada o democracia de pactos.....	27
2.1.2 Actores políticos.....	29
2.1.3 Partidos políticos	32
2.1.4 Elecciones	35
2.2 Itinerarios de democratización	37
2.2.1 Liberalización	38
2.2.2 Inauguración.....	40
2.2.3 Consolidación.....	44
2.3 Crisis: desconsolidación y quiebre democrático.	46
CAPÍTULO III: VENEZUELA	53
3.1 Momento fundacional 1958: la transición perfecta.....	53
3.1.1 Las normas básicas.....	54
3.1.1.1 Factores que impulsaron los acuerdos: La unidad hecha acuerdo.....	55

3.1.1.2 Pacto de Puntofijo: La unidad hecha acuerdo.....	61
3.1.1.3 Declaración de Principios y Programa mínimo de Gobierno: Profundizando la unidad.....	65
3.1.1.4 Constitución de 1961: La expresión jurídica de Puntofijo.....	70
3.1.1.5 Otros acuerdos: Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal y Ley del Concordato Eclesiástico.....	74
3.1.2. El sistema de partidos: Pluralismo, cooperación y la lógica del consenso.....	77
3.1.3. Análisis del momento fundacional: la transición perfecta.....	82
3.2 Momento crisis: la reversión perfecta.....	87
3.2.1 La crisis: niveles y desarrollo de las variables.....	88
3.2.1.1 <i>Nivel 1</i> : Pérdida de fe en la democracia.....	88
3.2.1.2 <i>Nivel 2</i> : Fragmentación y polarización.....	103
3.2.1.3 <i>Nivel 3</i> : El quiebre.....	119
3.3 Análisis: de la transición perfecta a la reversión perfecta.....	123
CAPÍTULO IV: ESPAÑA.....	135
4.1 Momento fundacional 1975: A la democracia desde la dictadura.....	135
4.1.1. La liberalización: El desmantelamiento del franquismo.....	136
4.1.2. Normas básicas: La arquitectura del nuevo orden.....	143
4.1.2.1 Factores que impulsaron los acuerdos.....	144
4.1.2.2 Ley para la Reforma Política 1976: La llave de la transición hacia la democracia.....	150
4.1.2.3 Real Decreto de Normas Electorales 1977: pluralismo y participación.....	154
4.1.2.4 Ley de Amnistía 1977: En busca de la reconciliación.....	158
4.1.2.5 Los Pactos de la Moncloa 1977.....	162
4.1.2.6 Constitución de 1978: El acuerdo fundamental.....	166
4.1.3 El sistema de partidos políticos: De la nada al ser.....	173
4.1.4 Análisis del momento fundacional: Construcción de consensos y administración de disensos.....	180
4.2 Momento crisis: Heridas del pasado y tensiones del presente.....	186
4.2.1. La crisis: niveles y desarrollo de las variables.....	186
4.2.2. <i>Nivel 1</i> : Antipolítica, demandas de justicia transicional y “El procés”.....	187

4.2.3 <i>Nivel 2</i> : El regreso al pluralismo moderado.....	206
4.3 Análisis: Una democracia con demandas de renovación.....	217
CAPÍTULO V: CHILE	225
5.1 ¿Momento fundacional 1980?: El predominio del sentido práctico de la política.....	225
5.1.1 La liberalización 1988: El triunfo del No.....	230
5.1.2 Normas básicas: Dos tipos de pactos.....	236
5.1.2.1 Factores que motivaron la liberalización y los acuerdos: mismo fin, distintas visiones.....	237
5.1.2.2. Acuerdo entre el Gobierno y la oposición: La reforma de la Constitución de 1980.....	240
5.1.2.3 Acuerdos internos de la oposición: El cuoteo y el pacto electoral	250
5.1.3 La presidencia de Patricio Aylwin 1990-1994: Gobierno de transición.....	251
5.1.4 Sistema de partidos políticos: Resistencia, unidad y redemocratización.....	255
5.1.5 Análisis del momento fundacional: el predominio de lo práctico.....	258
5.2 Momento crisis: Mar de fondo.....	261
5.2.1 La crisis: niveles y desarrollo de variables.....	261
5.2.1.1 <i>Nivel 1</i> : Estabilidad y moderación.....	261
5.2.1.2 <i>Nivel 2</i> : Abstención histórica y baja filiación partidista.....	269
5.3 Análisis: Acuerdos mínimos, vocación reformista y la polarización incipiente.....	274
CAPÍTULO VI: ANÁLISIS COMPARADO	287
CONCLUSIONES.....	305
BIBLIOGRAFÍA.....	311

Lista de Figuras

Figura 1: Propuesta metodológica de la investigación.....	13
Figura 2: Fases del momento fundacional.....	14
Figura 3: Niveles de intensidad de la crisis.....	15
Figura 4: Variables e indicadores	16
Figura 5: Operacionalización de variables e indicadores.	18

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolución de la percepción de importancia del voto en Venezuela. (VENEVOTE 1973, VENEDEMO 1983, LATINOBARÓMETRO 1995)	96
Gráfico 2: Evolución de abstención electoral en Venezuela. (1958-1998)	97
Gráfico 3: Índice de abstención e hitos en Venezuela (1958-1998)	102
Gráfico 4: Porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI entre 1958 y 1973. (Venezuela)	113
Gráfico 5 : Porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI entre 1973 y 1993. (Venezuela)	114
Gráfico 6 :Porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI entre 1958 y 1998. (Venezuela)	118
Gráfico 7: Evolución de la afirmación “En España hay libertad y democracia” (junio 1979-junio 1982)	192
Gráfico 8: Evolución de la afirmación “Con la democracia los problemas se van a solucionar”. España (junio 1979-junio 1982)	193
Gráfico 9: Evolución de la afirmación “Estoy satisfecho con el funcionamiento de la democracia” (España, junio 1984-enero 2005)	195
Gráfico 10: Evolución de la afirmación “La política me produce desconfianza” (España, junio 1984-enero 2005)	195
Gráfico 11: Evolución de la percepción sobre la situación económica. (España, julio 1996-junio 2017)	197
Gráfico 12: Evolución de la percepción sobre la situación política. (España, julio 1996-junio 2017)	198
Gráfico 13: Evolución de la afirmación “El franquismo fue un periodo positivo para España” (noviembre 1985 -diciembre 2000)	199
Gráfico 14: Evolución de la afirmación “El franquismo fue un periodo negativo para España” (noviembre 1985 -diciembre 2000)	199
Gráfico 15: Evolución de la afirmación “El franquismo fue una etapa que dejó cosas buenas y cosas malas para España” (noviembre 1985 -diciembre 2000)	200

Gráfico 16: Evolución de la percepción de “La corrupción” y “La clase política y los partidos políticos” como problema para los ciudadanos. (España, noviembre 1985 -diciembre 2000)	204
Gráfico 17: Evolución de la afirmación “La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno”. (España, noviembre 1985 -junio 2004)	204
Gráfico 18: Evolución de la afirmación “Estoy satisfecho con la democracia”. (España, noviembre 1985 – enero 2005).....	205
Gráfico 19: Evolución de la afirmación “Sin partidos políticos no hay democracia”. (España, noviembre 1985 – enero 2005).....	205
Gráfico 20: Evolución de la afirmación “La transición democrática es orgullo para los españoles”. (España, noviembre 1985 – abril 2008).....	206
Gráfico 21: Resultados electorales de los comicios de 1982, 1986 y 1989. Etapa de Partido dominante del PSOE. (España)	208
Gráfico 22: Resultados electorales de los comicios de 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011. Etapa del Bipartidismo en España (PP/PSOE).....	209
Gráfico 23: Evolución del porcentaje de votos obtenidos por el PSOE y el PP en España (1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011).....	210
Gráfico 24: Evolución de la abstención (1977-2016) en España.	210
Gráfico 25: Resultados electorales en España. (1977-2016).....	211
Gráfico 26: Nuevos actores en el sistema de partidos español. (2000- 2018)	211
Gráfico 27: La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno (Chile, 1995-2017)	213
Gráfico 28: Estoy satisfecho/muy satisfecho con la democracia (Chile, 1995-2017)	214
Gráfico 29: Sin partidos políticos no puede haber democracia (Chile, 1995-2013)	214
Gráfico 30: Identificación partidista en Chile (1995-2017)	215
Gráfico 31: Identificación por bloque electoral en Chile. (1995-2017)	216
Gráfico 32: Identificación por partido político y por bloque electoral en Chile. (1995-2017)	216
Gráfico 33: Evolución de los problemas que preocupan a los chilenos (1989-2017)	218
Gráfico 34: Evolución de los problemas que preocupan a los chilenos II. (1998-2012).....	218
Gráfico 35: Participación electoral en Chile en elecciones presidenciales (1989-2017)	218

Lista de Cuadros

Cuadro 1: Regímenes híbridos.....	47
Cuadro 2: Partidos políticos en Venezuela en 1945.	59
Cuadro 3: Pacto de Puntofijo (Venezuela, 1958)	64
Cuadro 4: Programa Mínimo de Gobierno. (Venezuela, 1958)	66
Cuadro 5: Elementos del régimen político para asegurar la institucionalidad democrática en Venezuela en 1961. (Brewer, 1983).....	72
Cuadro 6: Elecciones presidenciales en Venezuela en 1958.....	78
Cuadro 7: Participación en elecciones presidenciales de 1958 en Venezuela.....	78
Cuadro 8: Relaciones interpartidistas en Venezuela en 1958.	79
Cuadro 9: Relaciones interpartidistas en Venezuela a partir del 17 de noviembre de 1960.....	80
Cuadro 10: Elecciones presidenciales en Venezuela 1963.....	81
Cuadro 11: Participación en elecciones presidenciales en Venezuela en 1963.....	81
Cuadro 12: Pactos del momento fundacional en Venezuela (1958-1968)	83
Cuadro 13: Resultados de VENEVOTE (1973) y VENEDEMO (1983) (Venezuela).....	91
Cuadro 14: Comparación de resultados de VENEVOTE (1973), VENEDEMO (1983) y LATINOBARÓMETRO (1995) (Venezuela).....	93
Cuadro 15: Índice de frustración de expectativas 1969-1988. (Venezuela)	94
Cuadro 16: Abstención electoral en Venezuela. (1958-1998)	95
Cuadro 17: Resultados electorales de elecciones presidenciales en Venezuela. (1958-1998).104	104
Cuadro 18: Cambios en las variables seleccionadas 1958-1998 (Venezuela).....	133
Cuadro 19: Momento fundacional en España.....	136
Cuadro 20: Momento fundacional, acuerdos y actores políticos en España. (1976-1978).....	144

Cuadro 21: Correlación de fuerzas entre la oposición y el gobierno durante el momento fundacional en España.....	150
Cuadro 22: Resultados del Referéndum Constitucional (España- 1978).	170
Cuadro 23: Fecha de promulgación de los Estatutos de Autonomía (España).	172
Cuadro 24: Resultados electorales de 1977 en España.....	176
Cuadro 25: Participación en los comicios del 15 de junio de 1977 en España.	176
Cuadro 26: Partidos políticos, liderazgo e ideología en el momento fundacional (España)...	177
Cuadro 27: Resultados electorales de 1979 en España.....	178
Cuadro 28: Partidos políticos, liderazgo e ideología en España. (1979)	178
Cuadro 29: Participación en los comicios del 01 de marzo de 1979 en España.	178
Cuadro 30: Factores que impulsaron los acuerdos en el momento fundacional en España...	181
Cuadro 31: Acuerdos fundacionales de la democracia española.	181
Cuadro 32: Estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) consultados para el análisis del caso español.....	187
Cuadro 33: Valoración del franquismo (1985-1990)	198
Cuadro 34: Evolución del sistema de partidos en España desde 1977-2015.....	206
Cuadro 35: Resultados electorales de los comicios de 1982, 1986 y 1989. Etapa de Partido dominante del PSOE. (España)	207
Cuadro 36: Resultados electorales de los comicios de 1993, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2011. Etapa del Bipartidismo en España (PP/PSOE).....	208
Cuadro 37: Resultados electorales de los comicios de 2015 y 2016 en España.	212
Cuadro 38: Momento fundacional. (Chile)	226
Cuadro 39: Factores que motivaron los acuerdos en Chile según la dimensión de la negociación.....	240
Cuadro 40: Listado de las principales Comisiones Técnicas que participaron en la negociación en la transición chilena (1988-1989).	241
Cuadro 41: Actores políticos que participaron en las negociaciones en la transición chilena.....	249
Cuadro 42: Principales fuerzas políticas del sistema de partidos en el momento fundacional de Chile.	256
Cuadro 43: Resultados de la elección presidencial de Chile en 1989.....	257

Cuadro 44: Participación electoral en los comicios del 14 de diciembre de 1989 (Chile).	257
Cuadro 45: Resultados de la elección parlamentaria de Chile en 1989.....	257
Cuadro 46: Participación electoral en Chile en elecciones presidenciales (1989-2017).....	271
Cuadro 47: Resultados en elecciones presidenciales en Chile (1989-2017)	274
Cuadro 48: Fuentes del aprendizaje democrático.	288
Cuadro 49: Relación entre tipo de cambio político y desarrollo de la justicia transicional.	290
Cuadro 50: Relación entre las variables “unidad de la oposición” y “vocación democratizadora en la élite de la dictadura”.....	291

INTRODUCCIÓN

Tzvetan Todorov escribió “La experiencia totalitaria”. El libro recoge ensayos que describen la vida, historias y reflexiones de sobrevivientes del nacionalsocialismo y del comunismo. Todorov es búlgaro, emigró a París cuando era joven y su familia sobrevivió los totalitarismos del S.XX. Su testimonio, publicado dos décadas después de la caída del Muro de Berlín, es una contribución insustituible al estudio de las autocracias.

Sucede que en ocasiones la distancia facilita la comprensión de los procesos políticos y puede ofrecer herramientas para advertir el porvenir. “Fue preciso que el comunismo se derrumbara para que pudiera verlo como un todo del que ya no formaba parte y empezara a analizarlo” (Todorov, 2009: 13). El estudio que presentamos a continuación observa desde la medida que ofrece el tiempo, el nacimiento de sistemas democráticos y profundiza en las posibles crisis que pudieran emerger durante su desarrollo.

Esta introducción cuenta con tres partes. Primero, una descripción del estado del arte. Segundo, la presentación de la investigación, y tercero, una breve descripción de cada capítulo.

I.

El estudio que presentamos acude a fuentes de distintas áreas del conocimiento para alcanzar sus objetivos. Consultamos investigaciones sobre transiciones hacia la democracia, democratización y reversiones autocráticas. Además, acudimos a testimonios, referencias históricas y documentos que refieren a nuestros casos de estudio: Venezuela, España y Chile.

El retroceso de la democracia llama la atención de la comunidad científica y divulgativa. El 4 de marzo de 2019 Pippa Norris publicó un tuit donde destacó el aumento de los estudios sobre populismo en los últimos dieciocho años. En el 2000 se publicaron 42 artículos sobre el tema y 811 en 2018. Si bien se trata de un asunto actual que responde a un fenómeno que luce extendido¹, debemos identificar en “La quiebra de las democracias” de Linz (1989) el punto de

¹ El ascenso de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos de América en 2017 llamó la atención de académicos y analistas políticos que identificaron en su triunfo el retroceso de las preferencias normativas democráticas del pueblo norteamericano (Foa y Mounk, 2017). Una vez en el poder, algunas de sus decisiones fueron catalogadas como una reversión en la dinámica republicana de ese país (Levitsky y Ziblatt, 2018). Si bien el fenómeno Trump animó estudios sobre populismo y erosiones democráticas en el mundo anglosajón, los saltoatrás (Mattheus, 2013) no se limitan a ese país. Ginsburg y Huq (2018) en *How to save constitutional democracy*

partida para comprender lo que nos ocupa. Hace treinta años el científico español-alemán describió los procesos de reversión democrática y consideramos que sus aportes son fundamentales para entender los fenómenos que hoy llaman nuestra atención.

Sumado a los aportes de Linz, debemos hacer mención especial a los estudios sobre el caso venezolano que se publicaron entre 1980 y 2000. Gil (1978), Brewer Carías (1983), Caldera (1986), Lynn (1987), Kornblith (1994, 1997), Castro Leiva (1998), Caballero (1998, 2000), Thibaut (1993), Mc Coy y Smith (1995) y Romero (2010) entre otros, describen desde distintas perspectivas el proceso de erosión democrática que sufrió el país latinoamericano, explican el ascenso al poder de la Revolución Bolivariana y en tal sentido, los podemos considerar pioneros en el estudio de estos fenómenos.

Más recientemente, y a propósito del surgimiento de movimientos y líderes populistas en otras latitudes, ha surgido literatura que refiere el desgaste de los sistemas democráticos y el surgimiento de nuevos modelos autocráticos. Mainwaring y Pérez (2013); Fukuyama (2015); Diamond, Fukuyama, Horowitz y Plattner (2015); Diamond, Plattner y Walker (2016); Foa y Mounk (2017); Howe (2017); Ginsburg y Huq (2018); Levitsky y Ziblatt (2018) y Rojas (2018) son algunos de los académicos que han dedicado sus esfuerzos a profundizar en el tema.

Los autores mencionados estudian la erosión o desgaste democrático en distintos países. Encontramos variaciones en la aproximación al problema. Mainwaring y Pérez (2013) ofrecen un enfoque asociado al comportamiento de los actores políticos. Diamond, Plattner y Walker (2016) destacan el rol que desempeñan las autocracias del mundo en la expansión de sus modelos. Foa y Mounk (2017) brindan un análisis sociopolítico que se centra en el cambio de las disposiciones democráticas de la ciudadanía. Y Ginsburg y Huq (2018) analizan el fenómeno desde una perspectiva jurídico constitucional. Siendo que nuestra investigación es multidisciplinaria y ofrece al contexto un peso específico (Nohlen, 2010), las aproximaciones mencionadas son relevantes y serán tomadas en cuenta.

De esta manera, la investigación toma los antecedentes mencionados y acude a lo más reciente para alcanzar su objetivo general: *comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela, España y Chile.*

refieren al caso venezolano y afirman que se trata de una erosión sistemática que llevó al país latinoamericano a una autocracia férrea. Europa también ha encendido sus alarmas. El surgimiento y crecimiento de movimientos populistas en Francia, España, Italia y Alemania han motivado sus académicos a profundizar en el tema.

II.

Nuestro estudio se titula “Auge y crisis de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile”. Como punto de partida nos preguntamos *¿Por qué algunas democracias que surgieron de transiciones pactadas parecen experimentar crisis varias décadas después de su momento fundacional?* Tal como se puede observar, la interrogante delimita el ámbito del estudio a las democracias pactadas y propone dos momentos para el análisis: el momento fundacional y el momento crisis.

Frente a la pregunta inicial y a modo de hipótesis planteamos que *los elementos que conforman la crisis que pueden experimentar las democracias pactadas décadas después de ser inauguradas [o de sellarse los pactos fundacionales] están relacionados con asuntos no resueltos en los acuerdos de transición*. De esta manera, proponemos que podría existir relación entre los dos momentos de análisis propuestos. Es decir, que las decisiones que se tomen en el momento fundacional pueden generar condiciones que propicien o eviten tensiones futuras.

La pregunta de nuestra investigación y su hipótesis central nos llevan a formular el objetivo general: *comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela, España y Chile*. Y para alcanzar tal propósito establecemos los siguientes objetivos específicos:

1. Estudiar y definir el concepto de democracia pactada en sus diferentes momentos: (i) fundacional y (ii) crisis.
2. Definir el concepto de “crisis” a efectos de esta investigación.
3. Estudiar las experiencias democráticas de Venezuela, España y Chile haciendo énfasis en el momento fundacional y en las posibles crisis.
4. Crear un instrumento de análisis que permita estimar la evaluación e impacto de la variable seleccionada y sus categorías para conocer el comportamiento del sistema político democrático.
5. Emplear el instrumento de análisis en los casos de Venezuela, España y Chile.

6. Realizar un estudio político comparado del impacto de la variable y sus categorías seleccionadas para conocer el comportamiento del sistema político democrático con particular énfasis en el momento fundacional y en la posible crisis estructural.

Una vez establecido nuestro objetivo general y las metas específicas que lo acompañan diseñamos la metodología. Nos decantamos por el método de comparación histórico-empírica de Dieter Nohlen (2010). El autor alemán señala que esta metodología conviene a investigaciones: (i) Cualitativas e inductivas. (ii) De análisis multicausal que permite alcanzar relación circular y recíproca. (iii) Con alcance limitado en sus hallazgos y (iv) tomando al contexto histórico y político como elemento fundamental para el análisis.

Partiendo de la propuesta de Nohlen establecimos dos momentos de análisis: el momento fundacional y el momento crisis. En el primero profundizamos en las razones que motivaron los acuerdos inaugurales, los actores que participaron en ellos y los consensos/disensos alcanzados. También analizamos el sistema de partidos que allí configuró. Para estudiar el momento crisis desarrollamos un concepto de tres fases independientes entre sí y carentes de sentido teleológico. Asimismo, observamos el desarrollo del sistema de partidos en cada periodo de la posible crisis. Después de estudiar ambos momentos, procedimos al análisis comparado de cada país. Y para finalizar comparamos los casos entre sí.

III.

El estudio cuenta con seis capítulos. El *primero* es el Marco Metodológico. Incluye la descripción de la investigación, sus objetivos, el modelo metodológico seleccionado (comparación histórico-empírica), la operacionalización de las variables e indicadores y la aplicación del modelo de investigación. En sus páginas se encuentran los mecanismos aplicados y el itinerario creado para realizar el análisis del problema que nos convoca.

El *segundo capítulo* es el Marco Teórico. Es nuestro soporte conceptual. Contiene tres partes: una aproximación al concepto de democracia, la descripción del itinerario de democratización y, por último, el desarrollo del término “crisis”. Su diseño responde a las necesidades de la investigación y establece parámetros para profundizar en nuestros objetivos.

El *tercer capítulo* lo dedicamos al caso venezolano. Lo ubicamos en primer lugar siguiendo criterios cronológicos. Comenzamos estudiando el momento fundacional. Profundizamos en los factores que animaron a los actores políticos a crear y suscribir los acuerdos inaugurales.

Identificamos y describimos los seis pactos alcanzados. Y finalmente analizamos el pluralismo moderado que se configuró después de las primeras elecciones democráticas.

Después de avanzamos hacia el momento crisis. El caso venezolano es interesante porque en él encontramos el desarrollo pleno de las fases del concepto que diseñamos para nuestra investigación. Observamos que en el país suramericano se desarrolló la crisis en los tres niveles. En el apartado sobre Venezuela se encuentra una descripción detallada del proceso de erosión democrática y la dinámica que propició el quiebre del sistema político que nació en Puntofijo.

En el *cuarto capítulo* desarrollamos el caso español. Siguiendo la metodología creada iniciamos con el momento fundacional. Dadas las particularidades del país ibérico, nos detuvimos en el proceso de liberalización. Al concretarse por vía de reformas, presenta una complejidad especial que debió ser considerada en el análisis de los acuerdos. Luego, distinguimos los factores que animaron al consenso de los actores políticos y estudiamos los cinco pactos que ofrecieron la arquitectura jurídica, política y constitucional a la democracia española. Después estudiamos el pluralismo moderado que se constituyó en las elecciones inaugurales. Una vez culminado el análisis del momento fundacional, procedimos al momento crisis. En el caso español, encontramos el desarrollo en los niveles 1 y 2. El análisis comparado reveló que la democracia española es un sistema con demandas de renovación.

El *quinto capítulo* corresponde al caso chileno. Al igual que el apartado dedicado a España, nos detuvimos en el estudio del proceso de liberalización. En el país austral encontramos un nivel superior de dificultad porque esta fase fue amplia y compleja. Se extendió durante once años. En más de una década los actores políticos impulsaron acciones, moderaron sus preferencias y construyeron consensos mínimos que permitieron la inauguración democrática. El estudio de los acuerdos reveló dos tipos: entre el gobierno y la oposición y entre los opositores. Seguidamente analizamos el sistema de partidos que surgió en la primera elección libre que ocurrió en Chile después de diecisiete años de dictadura militar. En cuanto a la crisis, identificamos su desarrollo en los niveles 1 y 2. En el análisis destacamos la importancia de acuerdos mínimos, el surgimiento de un sistema con vocación reformista y la presencia de una polarización incipiente.

El *sexto capítulo* es el análisis comparado de los casos estudiados. Se contrastarán los resultados obtenidos en el estudio particular de cada caso con el propósito de identificar hallazgos generales. De esta manera, la investigación ofrecerá dos niveles de resultados: los

correspondientes al análisis particular de cada país y el general, que se expondrá en el mencionado capítulo.

Antes de culminar debemos recordar que este estudio no pretende ofrecer premisas definitivas sobre los procesos de cambio político y las posibles crisis que pueden enfrentar los sistemas democráticos. En su desarrollo confirmamos que, si bien las transiciones y las crisis son procesos susceptibles a la metodología comparada, existen particularidades que las hacen tan únicas como el pueblo y el liderazgo que las impulsa. Esperamos que nuestra metodología contribuya el estudio de los fenómenos y facilite su comprensión. Al igual que Germaine Tillion, entendemos que “el conocimiento en sí conduce a la acción, y el papel del erudito consiste no sólo en estudiar, sino también en intervenir” (Todorov, 2009: 68).

“Auge y crisis de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile” fue posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y de la Universidad de Rostock. Agradezco la generosidad del Profesor Nikolaus Werz, quien recibió la propuesta de investigación con interés y la impulsó con el favor de quien comprende el duro momento que vivimos los venezolanos. Debo mencionar a mi familia, especialmente a Gustavo y nuestros hijos. Los cuatro supieron construir una estructura de solidaridad alrededor de mi proyecto académico y profesional. La incondicionalidad de Ramón Cardozo y Juan Miguel Matheus Y la ayuda de Héctor Briceño Montesinos y Miguel Ángel Martínez Meucci.

CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO

La investigación que se presenta se propone comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis de sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas, tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela, España y Chile. Para alcanzar nuestro propósito hemos diseñado un modelo metodológico que nos permitirá profundizar en el objeto de nuestro estudio. A continuación planteamos el camino que recorreremos para alcanzarlo. En el capítulo dedicado al Marco Teórico precisaremos nuestros objetivos, estableceremos nuestras hipótesis y describiremos el modelo de la investigación.

1.1 Descripción de la investigación.

Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba suscribieron el Pacto de Puntofijo en Caracas el 31 de octubre de 1958. Este acuerdo de gobernabilidad inauguró el periodo de estabilidad democrática más extenso de la historia de Venezuela (1958-1998). Refiriéndose al recién inaugurado orden, Rómulo Betancourt dijo: “pourvu que ça dure!”. El líder socialdemócrata acudió a la famosa frase de Letizia Bonaparte para expresar su deseo más profundo y su mayor preocupación: la permanencia del sistema democrático que acababa de nacer.

La aspiración y la inquietud del fundador de Acción Democrática era compartida. Testimonios y registros de la época muestran que el principal motor para alcanzar los consensos fue el sufrimiento compartido durante la dictadura y el temor a caer en manos de un nuevo tirano. Rafael Caldera en “Los Causahabientes: de Carabobo a Puntofijo” (2013) destaca que

Muchas enseñanzas ofreció a los dirigentes del país, el trayecto transcurrido desde el 18 de octubre de 1945 hasta el 23 de enero de 1958. Entre las más importantes fue la de que los luchadores políticos que se combatieron encarnizadamente y que se negaban el uno al otro el pan y la sal, comprendieron que con sus interminables controversias comprometían la estabilidad institucional, olvidando que tenían algo en común que cuidar y era no solamente la integridad y la salud de la patria, sino la libertad, ese don precioso que una vez perdido es difícil reconquistar y que demanda, para su mantenimiento, un acuerdo básico, un principio de solidaridad. (65)

El esfuerzo y el aprendizaje democrático que describe el líder socialcristiano fue el principal impulso para la inauguración del sistema que duró 40 años. Su testimonio revela la aspiración a la democracia como destino común². El orden que nació en Puntofijo sufrió un proceso de reversión³ que tuvo como desenlace su quiebre. El ascenso al poder de Hugo Chávez (1999) significó el inicio de un nuevo sistema⁴ que derivó en la imposición de un régimen no democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018). En sus estudios más recientes, Foa y Mounk (2017) profundizan en los procesos de desconsolidación democrática y también toman como referencia el caso venezolano. Destacan su carácter progresivo y la dificultad científica que enfrentaron para identificarlo.

Encuestas muestran que, mucho antes de la elección de Chávez, estaba en marcha un proceso constante de desconsolidación democrática: estaba aumentando el escepticismo público sobre el valor y el rendimiento de la democracia. Los ciudadanos estaban cada vez más abiertos a alternativas autoritarias como el gobierno militar. Partidos y movimientos antisistema celebraron importantes victorias. Todo esto se refleja en los datos que estaban disponibles en ese momento. Cuando las encuestas de Latinobarómetro preguntaron a los venezolanos en 1995 si preferían la "democracia" o el "gobierno autoritario", 22.5 por ciento de los encuestados dijeron que preferirían a los segundos; otro 13.9 por ciento fue indiferente. Los niveles de insatisfacción expresada con el desempeño democrático también fueron altos: en 1995, el 46.3 por ciento estuvo de acuerdo en que la democracia "no resuelve los problemas del país", mientras que un

² Hans Kelsen, fundador de la llamada escuela del Derecho político puro, destaca que la democracia comenzó a ser una aspiración mundial a mediados del S.XIX. En 1920 publicó el ensayo "Esencia y valor de la democracia". Sus ideas se hicieron públicas en el periodo interbelico, cuando Europa se reponía de los horrores de la Primera Guerra Mundial y hacía esfuerzos por configurar un sistema político que garantizara la paz. En la introducción del texto, el autor austriaco indica: "Las revoluciones civiles de 1789 y de 1848 convirtieron el ideal democrático en un postulado del pensamiento político; aún sus impugnadores solo osaban oponerse a él con una reverencia cortés o al amparo de una estudiada máscara de terminología democrática. Ni entre los estadistas significados ni en la literatura política de los últimos decenios anteriores a la Gran Guerra puede señalarse una afirmación franca y sin reservas a favor de la autocracia. No obstante la lucha de clases que en este periodo se agudizó entre la burguesía y el proletariado, no hubo discrepancias sobre la forma democrática del Estado. En esta materia no ofrecen diferencia esencial el liberalismo y el socialismo. La democracia es la consigna que durante los S.XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus". (1934: 11)

³ Ginsburg y Huq (2018), en "How to save constitutional democracy" (2018) identifican al caso venezolano como un ejemplo de los procesos de erosión democrática. Señalan los autores que "Venezuela, for example, was beset in the 1990s by an economic crisis due to the decades-long decline in its oil industry, coupled with a collapse in its party system. Between 1994 and 1999, President Rafael Caldera confronted these pressures by fashioning a parliamentary pact with the opposition Democratic Action Party, and by resisting calls to follow the Peruvian example of the self-coup, or *autogolpe*, as it has come to be known. His successor, Hugo Chávez, however, ran on a populist platform of opposition to corrupt and collusive elites, and a vow to sweep established parties "from the face of the earth." Lacking a legislative majority, Chávez successfully called for a referendum on a new constituent assembly, in which his allies won an overwhelming majority. That assembly closed the Congress, purged the judiciary, and appointed new election authorities. The new constitution eliminated the Senate, banned public funding for political parties, and boosted the power of the president". (Ginsburg y Huq, 2018: 45)

⁴ Diego Bautista Urbaneja (2007), politólogo venezolano, indica que el triunfo de Hugo Chávez en 1998 marcó el inicio de un nuevo orden: "Desde 1999 el país ha estado inmerso en un conflictivo acontecer, del cual debe resultar un nuevo régimen político, con un nuevo sistema de objetivos, con unas nuevas reglas de decisión, y con un nuevo conjunto de actores para alcanzar los unos y practicar las otras". (111)

asombroso 81.3 por ciento dijo que recibirían a un líder fuerte (mano dura). Finalmente, los niveles de confianza en los políticos y las instituciones políticas fueron consistentemente bajos a lo largo de este período. En el año en que Chávez tomó el poder, solo 20.2 por ciento de la población expresó su confianza en el Parlamento. La atención a los indicadores de desconsolidación democrática podría, por lo tanto, haber sido capaz de predecir un peligro real para el sistema democrático de Venezuela mucho antes de que los indicadores estándar ahora utilizados por los científicos políticos registraran un declive en la gobernabilidad democrática.⁵ (10)

Los autores hacen una importante precisión conceptual y metodológica. Los estándares científicos utilizados para estimar estabilidad democrática a finales del siglo XX no lograron percibir los síntomas de desconsolidación que emergieron en Venezuela en los inicios del siglo XXI. El carácter electoral, progresivo y popular del fenómeno dificultó su comprensión inicial y solo pudo ser identificado una vez que el distanciamiento democrático se hizo profundo y evidente.

Walker⁶ (2017) y Diamond (2015) coinciden con Foa y Mounk (2017). Los autores alertan sobre el retroceso de la democracia en distintos países. Encuentran un patrón de desconsolidación global y hacen esfuerzos por conocerlo. Sus hallazgos marcan el fin del optimismo que predominó después de la caída del muro de Berlin y reafirman la urgente necesidad de profundizar en ellos. Llama la atención que sistemas democráticos aparentemente estables y consolidados se aparten de los logros alcanzados. En este sentido, nos preguntamos esto e intentamos disponer nuestros esfuerzos a conocer la mencionada realidad.

⁵ “Survey data show that, well before Chavez’s election, a steady process of democratic deconsolidation was already underway: Public skepticism about the value and performance of democracy was rising. Citizens were increasingly open to authoritarian alternatives such as military rule. Antisystem parties and movements celebrated important victories. All of this is reflected in data that were available at the time. When the Latinobarometer surveys first asked Venezuelans in 1995 whether they preferred “democracy” or “authoritarian government,” 22.5 percent of respondents said that they would prefer the latter; another 13.9 percent were indifferent. Levels of expressed dissatisfaction with democratic performance were also high: In 1995, 46.3 percent agreed that democracy “does not solve the problems of the country,” while an astonishing 81.3 percent said that they would welcome a strongman leader (mano dura). Finally, levels of confidence in politicians and political institutions were consistently low throughout this period. In the year Chavez took power, only 20.2 percent of the population expressed confidence in Parliament. Attention to the indicators of democratic deconsolidation might, therefore, have been able to foretell real danger to Venezuela’s democratic system long before the standard indicators now used by political scientists registered a decline in democratic governance. (Foa y Mounk, 2017: 10)

⁶ Christopher Walker, en *El autoritarismo se hace global*, alerta sobre las dimensiones mundiales de los procesos de reversión democrática. “The authoritarian regimes, both large and small, have turned the tables on the democracies. Rather than reforming, most of these repressive regimes have deepened their authoritarianism. And now they are turning it outward. Although the leading authoritarian regimes are today integrated in many ways into the global system, they have not become more like the democracies; rather, they have developed policies and practices aimed at blocking democracy’s advance. Exploiting globalization and the opportunities presented by integration with the West, these states have set out to undermine the very institutions and arenas that welcomed them”. (Walker, 2017: 49)

En el presente estudio reconoceremos el surgimiento de las deconsolidaciones como fenómeno político y como concepto teórico. En concreto, nos preguntamos por los procesos de reversión en democracias pactadas o democracias de pactos (Romero, 2010), entendidas como sistemas políticos que se inauguran con *Acuerdos de Gobernabilidad* suscritos por las élites que propiciaron el cambio político y se dispusieron a construir un nuevo orden democrático después de superar un episodio autocrático. Esta precisión⁷ nos permite acotar nuestro ámbito de estudio y formularnos la siguiente pregunta: *¿Por qué algunas democracias que surgieron de transiciones pactadas parecen experimentar crisis varias décadas después de su momento fundacional?*

Frente a la pregunta central de la investigación proponemos la siguiente hipótesis: *Los elementos que conforman la crisis que pueden experimentar las democracias pactadas décadas después de ser inauguradas [o de sellarse los pactos fundacionales] están relacionados con asuntos no resueltos en los acuerdos de transición.*

Una vez establecida nuestra hipótesis y con la intención de delimitar la investigación, seleccionamos como caso de estudio las democracias pactadas que se inauguraron en Venezuela (1961), España (1978) y Chile (1991). Sus características y su cercanía geográfica, cultural y temporal nos permiten hacer un estudio comparado y profundizar en el fenómeno de las crisis de las democracias pactadas⁸.

La hipótesis central está acompañada de dos hipótesis secundarias:

1. Los actores políticos que no suscribieron el pacto fundacional o quedaron insatisfechos con sus resultados potencialmente pueden protagonizar una crisis futura.
2. La capacidad de representación de los partidos políticos que protagonizaron el momento fundacional disminuye durante la crisis.

⁷ Conviene destacar que los estudios publicados sobre reversiones democráticas y procesos de desconsolidación, tales como Foa y Mounk (2017), Levitsky y Ziblatt (2017) y Ginsburg y Hug (2018), analizan sistemas democráticos sin hacer referencia a al momento fundacional de cada sistema. No se detienen en los casos específicos de las democracias pactadas.

⁸ El Frente Nacional (Colombia), pacto suscrito por liberales y conservadores en 1958, no forma parte de nuestro análisis. La democracia pactada que nació con el Frente Nacional no logró promover un sistema democrático que ofreciera paz a la nación. Si bien apaciguó la violencia interpartidista, no alcanzó contener el conflicto armado que se extendió hasta el S.XXI. (Martínez, 2006) Por tal motivo, no fue considerada como objeto de estudio susceptible de comparación con los casos de Venezuela, España y Chile.

1.2 Objetivos de la investigación

Objetivo general:

Comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela, España y Chile.

Objetivos específicos:

1. Estudiar y definir el concepto de democracia pactada en sus diferentes momentos: (i) fundacional y (ii) crisis.
2. Definir el concepto de “crisis” a efectos de la presente investigación.
3. Estudiar las experiencias democráticas de Venezuela, España y Chile haciendo énfasis en el momento fundacional y en las posibles crisis.
4. Crear un instrumento de análisis que permita estimar la evaluación e impacto de la variable seleccionada y sus categorías para conocer el comportamiento del sistema político democrático.
5. Emplear el instrumento de análisis en los casos de Venezuela, España y Chile.
6. Realizar un estudio político comparado del impacto de la variable y sus categorías seleccionadas para conocer el comportamiento del sistema político democrático con particular énfasis en el momento fundacional y en la posible crisis estructural.

1.3 Modelo de la investigación: comparación histórico-empírica.

Toda investigación exige un método científico. Se trata establecer el camino que recorremos para alcanzar nuestros objetivos. En el caso que nos ocupa, optamos por el *método comparado* porque “es el instrumento apropiado en situaciones en las que el número de casos bajo estudio es demasiado pequeño para permitir la utilización del análisis estadístico” (Pérez-Liñán, 2007: 1). Dentro de la variedad de opciones que ofrece esta metodología, nos hemos decantado por la propuesta de *comparación histórico-empírica* de Dieter Nohlen (2010). El autor alemán propone que

La investigación histórico-empírica es, en consecuencia, cualitativa e inductiva. La observación detenida de la realidad determina la elaboración teórica y su desarrollo. Para el análisis comparativo es de gran importancia el trabajo conceptual, la descripción precisa y la elaboración de clasificaciones y tipologías. Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, dominando las diferencias sobre los aspectos comunes. (6-7)

Debemos destacar que, de acuerdo a este enfoque, la causalidad se concibe como “circular y recíproca, es decir, los efectos influyen en las causas” (Nohlen, 2010: 7). Se trata de un análisis multicausal porque “los fenómenos políticos y sociales son, por lo regular, la consecuencia de una innumerable cantidad de factores de diversa procedencia que están recíprocamente entrelazados”. (8)

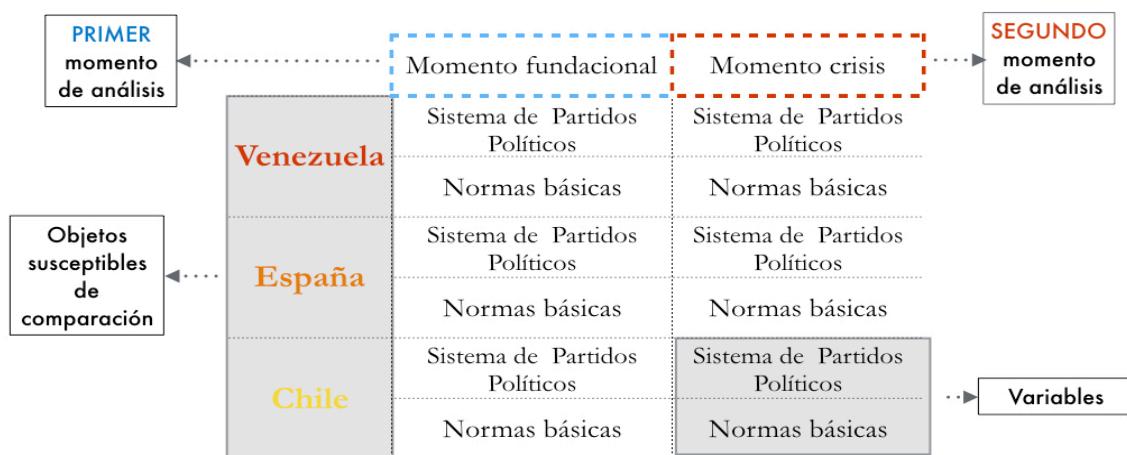
La consecuencia lógica de esta causalidad social compleja es la convicción de que una determinada cantidad de factores, su combinación y su interacción, en un contexto concreto, pueden explicar de manera más acertada un fenómeno político dado y, por lo tanto, su generalización es más limitada (causalidad coyuntural y contingente). En el proceso de investigación se trata, por tanto, de determinar y sopesar el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, y no reducir la complejidad social a explicaciones monocausales. (8)

El investigador de la Escuela de Heidelberg también destaca la importancia del estudio del contexto “para la justificación y para la aplicación de los resultados científicos” (8). Profundizar en el entorno histórico y político facilita la comprensión de los procesos, permite ponderar el peso de las variables independientes y ofrece una perspectiva realista sobre la capacidad expansiva de los resultados.

Considerando que el camino que hemos decidido recorrer es el de la comparación histórico-empírica (Nohlen, 2010), conviene precisar las premisas que el autor nos ofrece y delimitarán el análisis:

1. Es una investigación cualitativa e inductiva.
2. Es un análisis multicausal que permite alcanzar relación circular y recíproca.
3. El alcance de los hallazgos es de generalización limitada.
4. El contexto histórico y político es un elemento fundamental para el análisis.

Figura 1: Propuesta metodológica de la investigación.



Fuente: Elaboración propia

Para avanzar en la propuesta metodológica debemos precisar los objetos susceptibles de comparación y las variables que nos permitirán profundizar en el fenómeno que deseamos conocer.

Los objetos susceptibles de comparación en la investigación son las democracias que surgieron en Venezuela, España y Chile después de superar regímenes autocráticos de naturaleza militar. Los tres países seleccionados experimentaron procesos políticos similares marcados por el establecimiento de acuerdos de élites que permitieron la inauguración de democracias pactadas que superaron la fase inaugural y avanzaron en el proceso de consolidación⁹.

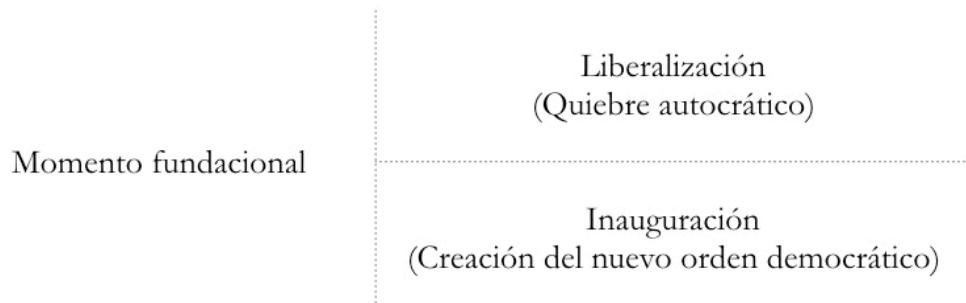
Dado que nuestra hipótesis central propone que existe relación entre los asuntos no resueltos en los acuerdos de la transición y los elementos que conforman las posibles crisis de las democracias pactadas, establecimos dos momentos de análisis: el momento fundacional y el momento crisis.

Para efectos de esta investigación, el *momento fundacional* incluye dos fases: la liberalización y la inauguración democrática (Huntington, 1993). La primera corresponde al quiebre autocrático

⁹ El itinerario de democratización es complejo. Samuel Huntington (1993), consciente de esta realidad y en aras de construir herramientas para la comprensión del proceso, identificó tres momentos: liberalización, inauguración y consolidación. El autor lo describe de la siguiente manera: “The overall process of democratization before and after that election, however, is usually complex and prolonged. It involves bringing about the end of the nondemocratic regime, the inauguration of the democratic regimen, and then the consolidation of the democratic system.” (9) Debemos destacar que la ruta descrita no es lineal y el cumplimiento de una fase no implica necesariamente el avance hacia la siguiente.

y la segunda a la creación del nuevo orden. Es un periodo marcado por la inestabilidad y se destina a la construcción de consensos que permitirá el establecimiento de las bases del modelo democrático que se desea inaugurar.

Figura 2: Fases del momento fundacional.



Fuente: Elaboración propia

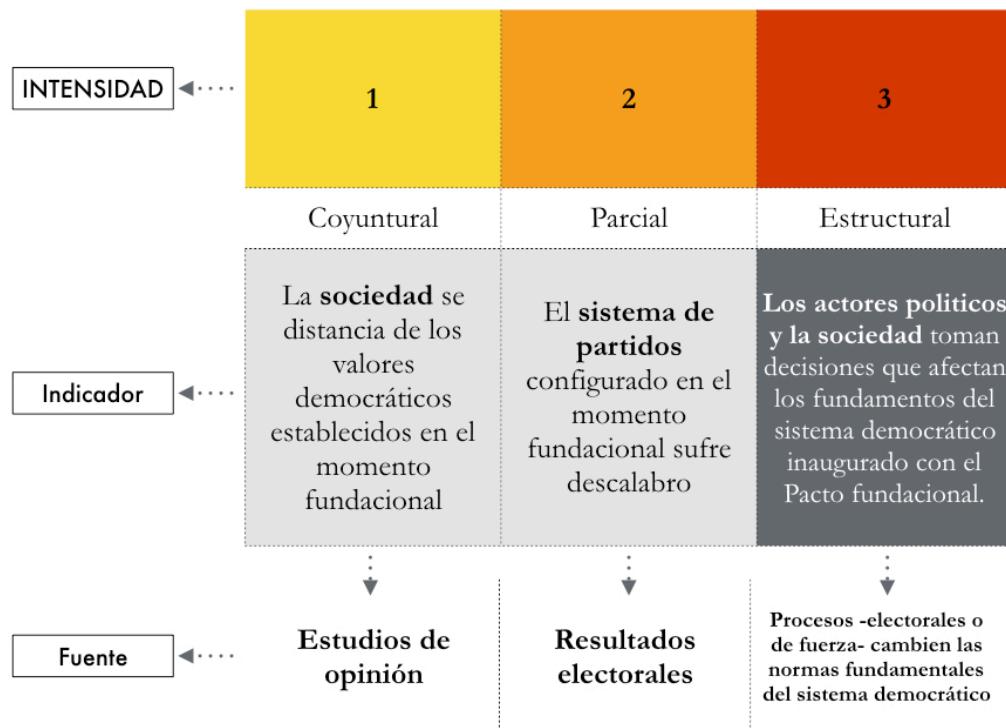
Denominamos *momento crisis* al periodo en el que el sistema democrático experimenta dificultades que pueden propiciar alteraciones y cambios. Esta definición nos obliga a precisar el término *crisis*. Para efectos de esta investigación tomaremos como referencia el término que ofrece Juan Linz (1989) en “La quiebra de la democracia”. El autor señala que se trata de tensiones que ocurren cuando un hito coyuntural¹⁰ exacerbaba asuntos no resueltos por el sistema político y emergen demandas de soluciones inmediatas.

Conviene definir ahora qué entendemos por *asuntos no resueltos*. Consideraremos “asuntos” aquellos temas que son objeto de debate político en un momento determinado. En esta categoría identificamos a los actores que participan de la discusión, la temática y las resultas. Se tomará como “asuntos no resueltos” aquellos sobre los cuales no se logró construir consenso.

Entendiendo la complejidad del concepto de crisis y el peso que tiene el entorno en su desarrollo, construimos un término propio siguiendo los aportes teóricos de Linz (1989), Nohlen (2010), Foa y Mounk (2017) y Levitsky y Ziblatt (2018). Nuestro concepto de crisis distingue tres niveles de intensidad según su grado de influencia en el respeto y cumplimiento de las normas establecidas en el momento fundacional que sustentan el sistema democrático.

¹⁰ Un hito coyuntural puede ser el aumento brusco de la inflación, baja precipitada en el empleo o la imposición unilateral de cambios económicos o sociales.

Figura 3: Niveles de intensidad de la crisis



Fuente: Elaboración propia

De esta manera establecemos tres niveles de intensidad en la crisis:

- *Crisis nivel 1:* Identificamos una crisis en *nivel 1* cuando se registra distanciamiento entre la sociedad y los valores democráticos establecidos en el Pacto inaugural. (Foa y Mounk. 2017; Levitsky y Ziblatt, 2018; Ginsburg y Huq, 2018)
- *Crisis nivel 2:* Identificamos una crisis en *nivel 2* cuando el sistema de partidos políticos configurado en el momento fundacional sufre descalabro. Entendemos descalabro por la pérdida de apoyo popular en procesos electorales y la configuración de un pluralismo polarizado. (Linz, 1989; Ginsburg y Huq, 2018)
- *Crisis nivel 3:* Identificamos una crisis en *nivel alto* cuando ocurren situaciones que afectan fundamentos del sistema democrático inaugurado con el Pacto Fundacional. (Linz, 1989; Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Ginsburg y Huq, 2018)

El criterio que guio el establecimiento de los niveles de intensidad de la crisis se asignó de acuerdo a su relación con los acuerdos fundamentales suscritos en el momento fundacional. De esta manera, establecemos una relación proporcional entre profundidad de la crisis y el

respeto de los acuerdos inaugurales: Mientras más alta sea la intensidad de la crisis, mayor será el impacto en las normas fundamentales.

1.4 Operacionalización de variables e indicadores

Una vez justificados los objetos que serán susceptibles de comparación (Venezuela, España y Chile) y establecidos los momentos de análisis (momento fundacional y momento crisis), conviene detenernos en las variables. Las variables son los elementos que observaremos en ambos momentos y describen el fenómeno que deseamos conocer. Para los efectos de esta investigación, que se propone conocer la relación entre las crisis de las democracias pactadas y sus acuerdos fundacionales, establecemos las siguientes variables e indicadores.

Figura 4: Variables e indicadores

Variable	Indicador
Sistema de partidos políticos	Desempeño electoral de los partidos políticos que participaron en el momento fundacional
Normas básicas	Alteraciones a las normas básicas (Acuerdos de gobernabilidad, Constitución y Leyes Electorales) que sostienen a la democracia pactada.

Fuente: Elaboración propia.

Las variables que observaremos son *sistema de partidos políticos* y *normas básicas*. A continuación compartimos su definición y operacionalización:

1. *Sistema de partidos políticos*: Las democracias pactadas son sistemas políticos que nacen de la voluntad de consenso y la disposición democrática de las élites que elaboran, suscriben y respetan las normas fundacionales. En Venezuela, Chile y España –casos que son objeto de estudio en esta investigación– los pactos inaugurales contaron con la participación y el impulso de organizaciones y coaliciones políticas que configuraron un sistema de partidos que promovió la transición y la democracia.

Para conocer el sistema de partidos políticos debemos identificar:

- a) Mapa de los partidos políticos que integran el sistema.

- b) Mapa de los actores políticos que integran los partidos políticos.
- c) Ideología que guía su acción política.

El indicador que hemos identificado como propiedad observable que evidencia la capacidad de representación del Sistema de Partidos es el desempeño de las organizaciones en procesos electorales. La estimación de este indicador en los dos momentos de análisis nos permitirá comprobar –o no– la segunda hipótesis de nuestra investigación.

2. *Normas básicas:* La inauguración de las democracias pactadas exige el establecimiento y reconocimiento de una arquitectura jurídica que permita el funcionamiento del nuevo orden. Estos documentos son producto del consenso de las élites y, en tal sentido, muestran una radiografía del conflicto que se buscó superar en el debate fundacional. Las normas básicas son las reglas del juego de la democracia pactada.

Se considerarán normas básicas:

- a) Acuerdo de gobernabilidad.
- b) Programa mínimo de Gobierno.
- c) Constituciones o reformas constitucionales.
- d) Leyes electorales.

El indicador que hemos identificado como propiedad observable son las alteraciones que pueden sufrir las normas básicas de la democracia pactada en el momento crisis.

A continuación presentamos la Figura 5 que describe la operacionalización de las variables en indicadores y su relación con las hipótesis que deseamos comprobar o refutar:

Figura 5: Operacionalización de variables e indicadores.

Variable	Momento fundacional	Momento crisis
	Indicador	
Sistema de Partidos Partidos políticos Actores políticos Ideología	Desempeño electoral	Desempeño electoral
Normas básicas Acuerdos de gobernabilidad Programa mínimo de gobierno Constitución (Reformas) Leyes electorales	Descripción	Alteraciones

Fuente: Elaboración propia

1.5 Aplicación del modelo de investigación.

El modelo de investigación propuesto y descrito en líneas anteriores será aplicado en dos pasos:

Paso 1: Realizar en cada caso de estudio (Venezuela, España y Chile).

1. *Identificar el momento fundacional (M1).* Delimitar temporalmente el inicio y el fin del momento fundacional.
2. *Describir el momento crisis (M2).* Identificar temporalmente el inicio de la crisis y estimar su nivel de intensidad.
3. *Estudio de variables en M1.*
4. *Estudio de variables en M2.*
5. *Comparar variables e indicadores.*

Paso 2: Realizar el estudio comparado entre países: Venezuela, España y Chile.

Para finalizar el apartado dedicado a la metodología conviene recordar que la seleccionada para alcanzar el objetivo de nuestro estudio es la comparación histórico-empírica (Nohlen, 2017), la cual ofrece importancia al contexto histórico y permite realizar un análisis multicausal con generalización limitada de los hallazgos. Esta decisión nos exige desarrollar un marco teórico interdisciplinario que permita cumplir con el alcance de la investigación y avanzar en su desarrollo.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En el capítulo anterior explicamos la metodología que seleccionamos y desarrollamos para avanzar en nuestra investigación. En el que inicia ofreceremos los fundamentos teóricos que nos permitirán alcanzar nuestro objetivo: *Comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas*. De esta manera, nos dedicaremos a estudiar las democracias pactadas, las transiciones, los procesos de desconsolidación y las crisis.

Daremos inicio a nuestra exposición con una breve aproximación a la democracia. Luego nos detendremos en el concepto de su versión pactada y describiremos los componentes que nos resultan más importantes para el análisis: actores políticos, partidos y elecciones libres como sistema de validación de los acuerdos. Posteriormente, avanzaremos en la descripción de los itinerarios de democratización y culminaremos con los procesos de reversión, crisis y quiebre de la democracia. Tal como se puede observar, la estructura del marco teórico busca sustentar las decisiones tomadas en materia metodológica y exponer las referencias académicas que guiarán nuestro estudio.

2.1 Una aproximación a la democracia.

La democracia es una aspiración recurrente. Los países que nunca han gozado de ella buscan abrirse caminos para encontrarla y aquellos que la conquistaron dedican esfuerzos para fortalecerla y no perderla. Siendo más complejo el caso de quienes la perdieron y ahora luchan por rescatarla. Por ser norte del desarrollo político desde hace dos siglos¹¹, su concepto ha sido foco de múltiples reflexiones y, si bien el término data de tiempos antiguos, su acepción moderna es la que nos ocupa en esta oportunidad.

¹¹ La democracia como propuesta política estuvo marcada por la desconfianza hasta el S.XIX. Se temía que *el pueblo* no fuera capaz de regir su propio destino (Przeworski, 2010). Las revoluciones que sacudieron al mundo a finales del S.XVIII y en el S.XIX cambiaron esta idea. Hans Kelsen en *Esencia y valor de la democracia* (1934) destaca que estos eventos impulsaron a la democracia como “la consigna que domina casi totalmente los espíritus”.

La propuesta ganó prestigio con el pasar de los años. En el S.XVIII –en tiempos de la revolución francesa y americana– no contaba con la buena reputación de hoy. Alexis de Tocqueville en “La Democracia en América” (1835) es quizás la referencia que mejor ilustra el temor de los hombres de la época hacia las decisiones de la mayoría. En el S.XIX, cuando las ideas ilustradas se concretaron en el campo de la acción política, se moderó la percepción negativa asociada a los posibles rasgos volubles e inestables del *pueblo*. Así, la democracia afiliada a los conceptos de participación, autogobierno, igualdad y libertad individual, se colocó al frente del discurso político y en los albores del S.XX el término resultó una aspiración común de las sociedades que buscan el progreso.

Este paseo rasante sirve de preámbulo para reflexionar sobre la idea de democracia que predomina en el mundo de hoy¹². Me refiero a los postulados que guían a quienes se proponen construir un nuevo orden de libertad y justicia. Para exponer estos fundamentos debemos acudir en primera instancia a Hans Kelsen y su ensayo “Esencia y valor de la democracia” (1934). El autor austriaco marca el inicio de una perspectiva que se detiene en el establecimiento y estudio de los procedimientos democráticos, apartando su contenido sustancial¹³.

En su afán por despojar a la democracia de vicios ideológicos, el fundador de la escuela de Derecho político propuso el concepto de *democracia procedural*. Para Kelsen (1934) la expresión “relativamente más pura” de la democracia “se encuentra allí donde el orden jurídico estatal es creado directamente por los mismos que a él están sometidos”. (137)

La *democracia procedural* se fundamenta en la participación de los ciudadanos en el proceso de creación de reglas del juego para garantizar el autogobierno y la libertad. Esta propuesta impulsó y marcó teorías posteriores. Joseph A. Schumpeter, en *Capitalismo, Socialismo y*

¹² Michael Coppedge (2012) en *Democratization and Research Methods* explica la dificultad actual para definir qué es democracia y su impacto en la ciencia política. Para el autor, “Democracy is a contested concept because nearly everyone values the label, but there are different reasonable and legitimate, yet incompatible, criteria for judging whether the label is deserved. (11) En el apartado que inicia ofreceremos el concepto de democracia que guiará nuestro estudio.

¹³ La propuesta procedural de Hans Kelsen merece una explicación histórica. El autor fue testigo del ascenso del nacional socialismo y del comunismo. Frente a sus ojos la democracia quedó reducida a un discurso fatuo que le ofreció sustento a sistemas políticos injustos. Siendo hijo de su tiempo, advirtió sobre los peligros que enfrentó su generación: “En el oscuro horizonte de nuestro tiempo, asoma el rojo resplandor de un astro nuevo: la dictadura de partido, dictadura socialista del proletariado, o dictadura nacionalista de la burguesía; tales son las dos nuevas formas de la autocracia”. (1934: 130) Tales acontecimientos lo movieron a la reflexión y con la intención de proteger a la democracia de vicios ideológicos que la malograran impulsó una idea asociada racionalismo y al positivismo jurídico (144). Casi un siglo después de la creación del término conviene preguntarse si esta perspectiva realmente logra proteger a la democracia de contenidos que perviertan su ejercicio.

Democracia (1943), se inscribe en esta escuela y propone el *Método democrático* como “expediente institucional para llegar a decisiones políticas en virtud del cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”.¹⁴ (269)

Schumpeter hace énfasis en los procesos que facilitan la toma de decisiones y la elección de quienes ejercerán el poder. Para los efectos de esta investigación debemos destacar que la arquitectura que sustenta la democracia –su aspecto procedural– es una labor compartida y su funcionamiento es producto de los consensos que alcanzan los actores políticos que compiten por ser gobierno.

El carácter competitivo de la democracia impone una tensión permanente e inevitable entre quienes rivalizan por el poder. Se trata de una paradoja¹⁵: la presión natural entre los actores políticos que se enfrentan debe ser compatible con la construcción de consensos que permitan la estabilidad del sistema. Robert Dahl (1971) en “La Poliarquía” observa esta realidad y establece relación con la amplitud de oportunidades de debate público. Señala que “las condiciones que proporcionan un alto grado de seguridad mutua, tanto para el gobierno como para la oposición, propenden a originar y preservar oportunidades más amplias para que la oposición discuta la conducta del gobierno” (25). La seguridad mutua ofrece libertad a los actores políticos y crea un espacio propicio para la construcción de consensos.

La perspectiva procedural que inició Hans Kelsen ha resultado profundamente influyente en el pensamiento y en la acción política. Como toda propuesta destacada ha enfrentado críticas. No han faltado voces que la consideran limitada y vulnerable. Limitada, en cuanto que no profundiza en los temas sustanciales y vulnerable porque, en palabras de Yves Simon (1951), el elector puede convertirse en masa y la masa puede elegir a un *führer*¹⁶. (Las cursivas son propias)

¹⁴ “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”. (Schumpeter, 1943: 269)

¹⁵ Larry Diamond (1990), siguiendo los postulados de Lipset, profundizó en las paradojas de la democracia. El autor identifica la tensión entre conflicto y consenso e indica que “la democracia es, por naturaleza, un sistema de competencia institucionalizada por el poder. Sin competencia y conflicto, no hay democracia. Pero cualquier sociedad que impulse el conflicto político corre el riesgo de que se vuelva demasiado intenso, produciendo una sociedad tan conflictiva que la paz civil y la estabilidad política se vean comprometidas. De ahí la paradoja: la democracia requiere conflicto, pero no demasiado; debe haber competencia, pero solo dentro de límites cuidadosamente definidos y universalmente aceptados. La escisión debe ser atemperada por consenso”. (49)

¹⁶ “Here is the weak point of sociological optimism: elector can be turned into a mob, and a mob can elect a *führer*.” (Simon, 1951: 89)

Mencionar estas críticas es oportuno. Estudios recientes sobre desconsolidación identifican como signo de reversión la reducción procedural de la democracia. Se pretende restringirla al ámbito electoral mientras se ejerce el poder alejado de la justicia (Plaza, 2011)¹⁷. Estas experiencias han impulsado y sustentado nuevos análisis que identifican en las elecciones una condición necesaria mas no suficiente y orientan sus esfuerzos a crear instrumentos que permitan estimar y conocer su desempeño. Tomando en cuenta estos contextos, Philippe Schmitter (2015) considera necesario ampliar el marco de análisis y cataloga de error “1) enfocarse exclusivamente en un solo grupo de instituciones (generalmente, procesos electorales o el comportamiento de los partidos políticos) o 2) establecer juicio basado en indicadores del desempeño sustantivo del sistema”.(36)¹⁸

Dada la naturaleza de la investigación debemos identificar el amplio espectro de la democracia; aproximaciones que incorporen sus aspectos procedimentales y sustantivos. En tal sentido, los aportes de Juan Linz nos resultan fundamentales y destacamos su influencia intelectual en nuestros esfuerzos.

La definición de democracia que ofrece el autor de *La quiebra de las democracia* (1989) nos resulta útil:

...una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente esto significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado. (Linz; 1989: 17)

¹⁷ Erik Voegelin (2006) en *La nueva ciencia política* analiza el impacto del positivismo en el estudio de la ciencia política. Indica que “solo cuando se perdió la ontología como ciencia y cuando, en consecuencia, la ética y la política ya no pudieron entenderse como ciencias del orden en el que la naturaleza humana alcanza su máxima realización, fue posible que esa región del conocimiento pasara a ser sospechosa como campo de opinión acrítica y subjetiva” (25). Se trata de una crítica a la corriente intelectual que buscaba analizar los fenómenos políticos desde una perspectiva aseptica. En esta misma línea de pensamiento se encuentra Leo Strauss (1965), quien en *Natural right and history* expone una preocupación similar: “Our social science may make us very wise or clever as regards the means for any objectives we might choose. It admits being unable to help us in discriminating between legitimate and illegitimate, between just and unjust, objectives. Such a science is instrumental and nothing but instrumental: it is born to be the handmaid of any powers or any interests that be” (3-4). Identificamos en las ideas de Voegelin, Strauss y Simon una postura crítica a la perspectiva procedural de la democracia.

¹⁸ “This means that it would be a mistake 1) to focus exclusively on a single set of institutions (usually, the conduct of elections and the behavior of political parties) or 2) to make a judgment based on indicators of the substantive performance of a given democracy.” (Schmitter, 2015: 36)

El autor español destaca la perspectiva procedimental de la democracia e incluye la necesidad de realizar elecciones periódicas que garanticen la alternabilidad en el poder. Indica que se trata de la capacidad que tienen los ciudadanos para crear y ofrecer propuestas que puedan ser debatidas en el espacio público. Resulta interesante que Linz determina que esas propuestas ciudadanas deben estar asociadas a *las libertades básicas de la persona*. Es decir, aquellas que atenten en contra de los derechos fundamentales no deberán ser consideradas. La delimitación temática de las propuestas no es arbitraria. Los derechos fundamentales –lo que Linz llama *las libertades básicas de la persona*– están establecidos en la Constitución Nacional y es el espacio en el que los actores democráticos participan.

La Carta Magna establece las reglas del juego. Ahora debemos preguntarnos por los jugadores. Quiénes son, en qué consiste su participación y cuál es su alcance. Adam Przeworski (2010), ofrece reflexiones sobre participación y autogobierno e indica que la democracia debe ser

... un sistema de toma de decisiones colectiva que refleje del mejor modo las preferencias individuales y haga lo más libre posible a la mayor cantidad de personas tiene que satisfacer cuatro condiciones: cada uno de los participantes debe poder ejercer la misma influencia en la toma de decisiones colectiva, cada uno de los participantes debe tener alguna influencia efectiva en las decisiones colectivas, las decisiones colectivas deben ser implementadas por los elegidos para implementarlas y, finalmente, el orden legal debe permitir la cooperación segura sin interferencias indebidas. (49)

El autor polaco le atribuye cualidades a la participación. La intervención en los asuntos ciudadanos debe cumplir condiciones mínimas para que sea incluyente y satisfaga las demandas. No se trata de cualquier tipo de participación. A la ciudadanía no le basta con levantar la voz para luego ser ignorada y la exclusión en el debate afecta la estabilidad del sistema. Przeworski identifica esta realidad y propone cuatro condiciones: igualdad para todos los ciudadanos, capacidad de influencia real, implementación oportuna y apertura a la cooperación. La última condición es particularmente importante para nuestro estudio. Tal como lo indica Linz (1989), existe una relación inversamente proporcional entre apertura del sistema democrático y el surgimiento de actores desleales: a mayor apertura, menor presencia de actores desleales.

Los autores a quienes hemos acudido hasta el momento indican que la democracia es un sistema de toma de decisiones que anima a la participación y ofrece respuestas a las demandas ciudadanas. Francis Fukuyama (2015) coincide con esta perspectiva y la amplía: destaca la importancia de las instituciones en la capacidad de respuesta del sistema democrático a las demandas ciudadanas.

El estado de derecho es un conjunto de reglas que reflejan valores de la comunidad que son vinculantes no solo para los ciudadanos, sino también para las élites que ejercen el poder coercitivo ... Finalmente, la rendición de cuentas busca asegurar que el gobierno actúe en favor de toda la comunidad, y no solo por el interés propio de los gobernantes. Por lo general, se logra a través de procedimientos tales como elecciones multipartidistas libres y justas. (Fukuyama, 2015: 12)¹⁹

El Estado de Derecho es una concreción de la razón humana que funge como condición necesaria para crear y sostener un orden político justo (Adams, Meuwese, Hisch: 2017)²⁰. Sin garantías institucionales para su vigencia es imposible el desarrollo de las democracias constitucionales, pues el Estado de Derecho contiene las características jurídicas que posibilitan el recto funcionamiento del Estado en un marco de libertad (Barber: 2018). El sometimiento a las reglas del juego ofrece estabilidad y eficiencia al sistema político. Este aspecto es fundamento teórico de nuestro estudio y hacemos referencia a autores que destacan la relación entre fortaleza institucional y democracia.

Samuel Huntington (1989) ofrece un hallazgo que puede resultar incómodo para quienes lucharon en contra de las dictaduras y aspiran a una transición marcada por el *borrón y cuenta nueva*. El autor de “La tercera Ola” explica que algunas autocracias militares alcanzaron índices desarrollo económico e institucional que favorecieron al posterior desarrollo democrático. Por su parte, Robinson y Acemoglu (2012) en “Por qué fracasan las naciones” proponen un estudio comparativo entre países que han vencido la pobreza y gozan de libertades democráticas y países que no lo han logrado. En la publicación destacan que el elemento determinante que permite vencer la pobreza es la existencia de instituciones democráticas que incentiven caminos de prosperidad.

La aproximación al concepto de democracia que presentamos en líneas anteriores tiene el propósito de precisar los siguientes postulados teóricos básicos que nutrirán el análisis:

1. La arquitectura que sustenta la democracia es una labor compartida y su funcionamiento es producto del consenso que alcanzan los actores políticos que compiten por el poder.

¹⁹ “The rule of law is a set of rules, reflecting community values that are binding not just on citizens, but also on the elites who wield coercive power. If law does not constrain the powerful, it amounts to commands of the executive and constitutes merely rule by law. Finally, democratic accountability seeks to ensure that government acts in the interests of the whole community, rather than simply in the self-interest of the rulers. It is usually achieved through procedures such as free and fair multiparty elections, though procedural accountability is not always coincident with substantive accountability”. (Fukuyama, 2015: 12)

²⁰ Sobre la relación Constitucionalismo, Estado de Derecho y Democracia se recomienda consultar la obra de Walter Murphy (2007): “Constitutional Democracy: creating and maintaining a just political order”.

2. La presencia de garantías claras en el ámbito de participación ofrece estabilidad y amplitud al espacio de debate.
3. Las elecciones son condición necesaria mas no suficiente para la democracia.
4. El ámbito temático de la participación ciudadana está establecido en la Constitución y en otras leyes del ordenamiento jurídico.
5. La fortaleza institucional impulsa estabilidad y desarrollo democrático.

2.1.1 Democracia pactada o democracia de pactos.

La pregunta que da origen a la investigación delimita su ámbito a las democracias de pacto o democracias pactadas. Aníbal Romero (2010) desarrolla el concepto en *La miseria del populismo* y lo entiende como sistemas políticos que se inauguran con acuerdos de gobernabilidad que son creados y suscritos por las élites que propiciaron el cambio político y se dispusieron a construir un nuevo orden democrático. Para el autor, el sistema democrático venezolano que nació después de la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez:

fue diseñado como una democracia «democracia pactada» (democracia de pactos), sobre la base de: a) pactos y coaliciones entre actores sociales clave; b) consensos interélites; c) limitación programática; d) estímulo a la participación, pero controlada y canalizada; e) exclusión de la izquierda marxista revolucionaria y de la derecha militarista. (206)

El análisis de Romero nos permite identificar que la disposición democratizadora de los actores políticos es el elemento esencial que facilita el desarrollo de los acuerdos que son cimiento del nuevo orden. Además nos señala un importante principio teórico: Los acuerdos fundacionales creados y suscritos por las élites son pilar esencial de la democracia de pactos.

Oscar Godoy Arcaya (1999), en sus estudios sobre la democracia chilena, también identifica a los acuerdos como la concreción del cambio político y agrega que “todo pacto se funda en la libertad de consentir de los pactantes”. (103) Esta precisión es importante. Destaca que solo aquellos pactos que emergen del consenso pueden impulsar un nuevo sistema democrático. La democracia no se impone, nace del ejercicio libre de la voluntad de las élites que representan a la sociedad.

Las democracias pactadas o de pactos encuentran parecido con el concepto de democracias consesionales. Esta afinidad no es similitud y, dada la importancia teórica de los aportes de Lijphart (1969), conviene precisar las particularidades del concepto que guía esta investigación.

Para el autor holandés “la democracia consociacional es el gobierno de un cártel de élite diseñado para convertir una democracia con una cultura política fragmentada en una democracia estable”²¹ (Lipjhart, 1969: 215). El signo diferenciador entre los dos términos es la naturaleza de los clivajes que buscan conciliar. Las democracias de pactos se proponen superar fragmentaciones eminentemente políticas en entornos homogéneos, sin marcadas diferencias étnicas o culturales. Las democracias consocionales ocurren en entornos heterogéneos, con claras diferencias culturales y étnicas, como es el caso de Bélgica y Suiza.

Volviendo a la idea de los acuerdos como pilar fundamental surgen dos preguntas: ¿Por qué las élites, especialmente quienes representan a la dictadura, se disponen a crear y suscribir los pactos? Y ¿dónde radica su legitimidad?

Para atender la primera interrogante acudiremos a las palabras que Rómulo Betancourt, primer presidente democrático de la República de Venezuela (1958), escribió desde el exilio en 1956: “Nos hemos convencido todos que el canibalismo político, la encendida pugnacidad de la lucha política, le barre el camino a la barbarie para que irrumpa y se apodere de la República (...)”. El testimonio de Betancourt muestra que la principal motivación de las élites para alcanzar los acuerdos es la conciencia de los riesgos que implica la fragmentación (Lijphart, 1969). Encarnación (2015) indica que se trata del aprendizaje prodemocrático que emerge luego de experiencias traumáticas compartidas, tales como conflictos bélicos o dictaduras. Reconocemos una segunda motivación (Huntington, 1993). Los acuerdos de gobernabilidad se hacen necesarios cuando ninguna de las partes cuenta con los recursos políticos necesarios para someter al contrincante y mantener el poder. El balance de entre las fuerzas es equilibrado y la negociación se hace necesaria para alcanzar la coexistencia.

La segunda pregunta se refiere a la legitimidad de los Acuerdos. ¿Por qué la sociedad entera los acata? Sobre este aspecto, Horowitz (2015) indica que los pactos son viables solo cuando hay negociadores creíbles y representativas. Los acuerdos son inviables o inestables cuando no hay actores políticos verdaderamente representativos capaces de articular a la sociedad. En tal sentido, habría que agregar que no se trata únicamente del compromiso de las élites, sino de su capacidad de representación o legitimidad.

La representación política es un tema amplio y complejo. Guarda relación con las condiciones existenciales del Estado y con la necesidad de articulación del todo social (Heller, 2012). En

²¹ “Consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy.” (Lipjhart, 1969: 215)

democracia, la representación política se valida en el voto popular. Los ciudadanos acuden a las urnas para escoger a sus representantes y estos están en el deber de cumplir con su mandato. Una vez que se instala la autocracia y desaparece el voto como mecanismo legitimador de la representación aparece un problema: ¿Quién tiene la representación formal de la disidencia? ¿En qué se sustenta la legitimidad de las fuerzas opositoras que oponen a un régimen no democrático? Podemos encontrar una posible respuesta a estas interrogantes en Voegelin (2006) y en Simon (1951). Ambos autores identifican que la representación se evidencia en la capacidad de articulación de la sociedad. Ocurre cuando un líder político –o institución– propone una acción de lucha que es acogida por quienes adversan a la autocracia. Me refiero a movilizaciones sociales o a acuerdos. La obediencia de la sociedad a las decisiones tomadas por la disidencia es indicador de legitimidad.

El estudio que nos ocupa dirige sus esfuerzos a conocer las democracias pactadas. Con ánimos de precisar los fundamentos teóricos que guiarán el análisis ofrecemos 5 ideas clave que las describen:

1. Los acuerdos fundacionales son el principal cimiento de las democracias pactadas.
2. Los acuerdos fundacionales son producto de la vocación democrática de las élites políticas.
3. La motivación principal de las élites que crean y suscriben los acuerdos fundacionales es el temor a la instalación de una nueva dictadura.
4. Las élites políticas que crean y suscriben los acuerdos son reconocidas como legítimas por los ciudadanos.
5. Las democracias pactadas son fenómenos que ocurren en entornos homogéneos y buscan conciliar clivajes de naturaleza política.

2.1.2 Actores políticos.

Las democracias pactadas se basan en acuerdos creados y suscritos por actores políticos legítimos. Al ser un factor decisivo para el desarrollo de nuestra investigación estamos obligados a profundizar en ellos. Sobre la necesidad del estudio de élites, Juan Linz (1989) explica que el liderazgo “es una variable que no puede ser ignorada”(16). Por su parte,

Mainwaring y Pérez Liñán (2013) agregan que los actores políticos deben estar en el centro de las teorías sobre supervivencia y cambio de régimen²².

Para los efectos de esta investigación tomaremos dos aportes que Mainwaring y Pérez-Liñán (2013) ofrecen en *Democracia y dictaduras en Latinoamérica: surgimiento, supervivencia y caída*: (i) la clasificación de actores políticos y (ii) la identificación de sus preferencias normativas.

Los autores identifican como actores políticos a presidentes, organizaciones poderosas y movimientos organizados. Seguidamente explican que, dada la importancia de los actores políticos en los procesos de cambio de régimen, es necesario profundizar en sus preferencias normativas. El análisis que responde a esta solicitud es sencillo: la supervivencia o el quiebre de los sistemas políticos depende del compromiso de las élites (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013).

En palabras de Huntington (1993):

Las élites políticas alteran o derrocan regímenes autoritarios e instalan y consolidan los democráticos. ¿Por qué las élites políticas hacen esto? Lo hacen, presumiblemente, actuando en términos de sus intereses, valores y objetivos. Si las élites políticas quieren la democracia, producirán y obtendrán democracia.²³ (36)

Cuando nos referimos a las “preferencias normativas de los actores políticos” señalamos su disposición democrática o autocrática. Es decir, si aspiran a la democracia o a su quiebre. Juan Linz (1989) en *La Quiebra de la democracia* ofrece una tipificación sencilla y los clasifica en tres categorías: leales, semileales y desleales. A continuación copiamos *in extenso* las características de las fuerzas políticas que constituyen la oposición leal a un sistema democrático:

- 1) Un inequívoco compromiso público de llegar al poder sólo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.

²² Mainwaring y Pérez Liñán advierten un aspecto que ha sido objeto de reflexión para la Teoría Política. F.S. Sheed (1963), en *Sociedad y sensatez*, señala que “cuando las instituciones profundamente arraigadas funcionan normalmente y contribuyen a la felicidad, la gran masa de los hombres puede limitarse a vivir sencillamente con ellas sin plantearse ningún problema. Pero cuando algo no está en regla en alguna institución, entonces la pregunta acerca de lo que es el hombre resulta no solo práctica, sino más práctica que ninguna otra”. Las crisis coyunturales animan preguntas fundamentales y la acción responsable de los hombres puede cambiar el curso de los acontecimientos. En tal sentido, cuando un sistema comienza a resentirse, el estudio de los hombres que toman las decisiones es fundamental para comprender los procesos. En términos politológicos, cobra fuerza el estudio de élites y actores políticos.

²³ “Political elites alter or overthrow authoritarian regimes and install and consolidate democratic ones. Why do political elites do this? They are, presumably, acting in terms of their interests, values, and goals as they see them. If they want democracy, they will produce and get democracy”. (Huntington, 1993: 36)

- 2) Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya de enfrentarse con un intento ilegal de toma del poder.
- 3) Rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que tomen el poder o lo mantengan contra una oposición democrática leal,
- 4) Un rechazo decidido de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder, conservarlo más *allá* del mandato constitucional o para deshacer a la oposición, incluyendo incluso la oposición ademocrática o antidemocrática. La defensa de la democracia tiene que hacerse dentro de un marco legal, definido más o menos ampliamente, sin excitar las pasiones populares y el activismo de ciudadanos que se sienten llamados a actuar como defensores del orden.
- 5) Un compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político democrático razonablemente justo. El exigir un acuerdo en política sustantiva más bien que en política de procedimiento es en principio incompatible con el supuesto de que la minoría debe respetar *pro tempore* la decisión de la mayoría, y que la mayoría a su vez debe respetar el derecho de la minoría a cambiar su política, excepto en lo que se refiere a los requisitos para una política democrática competitiva, en caso de llegar a ser una mayoría;
- 6) Una disposición en principio a asumir la responsabilidad de gobernar o a ser parte de la mayoría cuando no es posible un gobierno alternativo constituido por partidos dentro del sistema. Una condición aún más estricta pero razonable sería el estar dispuesto a participar en el gobierno en ocasiones en que éste, al enfrentarse con una crisis, fuera en otro caso a debilitarse.
- 7) La voluntad de unirse a grupos ideológicamente distantes pero comprometidos a salvar el orden político democrático. (Este requisito es todavía más estricto y quizás no tan razonable.) Puede incluso tener que aplicarse contra partidos afines ideológicamente pero que están dispuestos a contribuir a minar el proceso político democrático mediante el uso o una retórica de violencia y un esfuerzo para limitar las libertades civiles de una oposición legítima.
- 8) Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticos. En principio, el esfuerzo para hacer lo más claro posible tanto pública como privadamente el límite entre partido del sistema, definido ampliamente, y partidos antisistema es una de las principales características de partidos o fuerzas políticas del sistema leales.
- 9) La disposición a denunciar ante un gobierno democrático legítimo las actividades de las fuerzas de oposición o de las fuerzas armadas dirigidas a derribar el gobierno. Este criterio es ciertamente estricto, y es más difícil de aplicar, ya que va más allá del rechazo a participar en estas actividades conspiratorias a exigir el apoyo para los adversarios políticos que se enfrentan con un peligro.
- 10) Un compromiso en principio a definir el papel político de los poderes neutrales, tales como presidentes y reyes [jefes de Estado], la judicatura y las fuerzas armadas, dentro de unos límites reducidos para asegurar la autenticidad del proceso político democrático. (70-71)

Los actores leales al sistema democrático respetan las reglas de juego, rechazan la violencia y la irrupción de fuerzas militares en el poder, buscan el encuentro y el consenso en las decisiones políticas y aspiran a llegar al poder únicamente por vías electorales. Pero la arena de lo público está lejos de ser el paraíso y en ella conviven otro tipo de actores. Según el autor “ningún

régimen, y menos aún un régimen democrático, que por definición permite la articulación y organización de toda tendencia política, existe sin una oposición desleal". (57) Entendemos por oposición desleal a quienes se proponen acabar con el sistema democrático y apuestan a su quiebre.

Los actores desleales tradicionales son relativamente fáciles de identificar. Un militar que empuña las armas para derrocar a un gobierno electo es evidentemente desleal. Lo mismo ocurre si un grupo de civiles impulsa la lucha armada –guerrilla–. Sin embargo, se encuentran aquellos actores desleales que esconden sus verdaderas preferencias y simulan lealtad. Obtienen el poder por la vía electoral y luego lo ejercen de manera antidemocrática. Estos son más difíciles de identificar y de combatir porque reducen la democracia al ejercicio de las mayorías mientras desprecian sus valores intrínsecos. Por su parte, actores semileales son aquellos que ante coyunturas críticas del sistema político deciden tomar posiciones no leales y acercarse a actores evidentemente desleales.

Los actores políticos son un aspecto central de nuestra investigación. En tal sentido, conviene precisar los postulados teóricos que guían nuestro análisis:

1. Los actores políticos representan un elemento esencial para el análisis sobre cambio de régimen.
2. Consideraremos actores políticos a presidentes, organizaciones poderosas y movimientos organizados.
3. Las preferencias normativas de los actores políticos pueden guiar sus acciones o decisiones.
4. Los actores políticos pueden ser leales, desleales o semileales a la democracia.

2.1.3 Partidos políticos

Las democracias pactadas se dan por inauguradas con la creación y suscripción de los acuerdos fundacionales. Se trata de documentos que establecen las reglas del juego y marcan el itinerario que recorrerán quienes se proponen echar a andar el nuevo orden. Los pactos son creados y suscritos por actores políticos que encabezan organizaciones representativas de la sociedad y, en los casos que nos ocupan, tales instituciones son, por lo general, los partidos políticos.

Las democracias pactadas que nacieron en Venezuela, España y Chile fueron producto de consensos impulsados por el liderazgo de las principales fuerzas del país agrupadas en partidos

políticos. Si bien en los tres procesos se registró la intervención de voces asociadas a sindicados, gremios o iglesias, las instituciones que resultaron fundamentales fueron los partidos políticos. Esta importancia radica en una consideración práctica: fue a través de ellos como se canalizó la participación en los procesos electorales que permitieron el avance de los nuevos sistemas.

Debemos recordar que los partidos políticos son instituciones que agrupan a ciudadanos en torno a propuestas/ideas y conducen la participación político-electoral de sus seguidores y/o miembros. Son instituciones fundamentales para el ejercicio democrático y su desempeño influye en la estabilidad del sistema. Sartori (2017) sintetiza el concepto de la siguiente manera: “Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”. (100)

Dada nuestra atención a lo que hemos denominado “momento crisis”, profundizaremos en dos situaciones concretas del sistema de partidos: la fragmentación y la polarización. Giovanni Sartori (1976) señala que después de la segunda mitad del S.XX se extendió la idea de que “las democracias operantes eran bipartidistas, o por lo menos con pocos partidos, mientras que los sistemas demasiado fragmentados generaban gobiernos inestables, efímeros y ampliamente incapaces de gobernar.” (130)²⁴

Sartori (1976) y Linz (1989) coinciden en que la fragmentación del sistema de partidos puede generar inestabilidad y ser la antesala de una crisis. Sin embargo, destacan que el verdadero problema, lejos de ser la multiplicación de opciones, es la polarización del espacio político.

...el factor decisivo es la polarización: el espacio competitivo en el cual se “desarrolla” el sistema político. Si el espacio competitivo es extenso, entre polos extremos muy lejanos entre ellos, entonces la competencia entre partidos políticos está expuesta a tentaciones centrífugas, el desacuerdo prevalece sobre el acuerdo, el sistema se encuentra “bloqueado”, y por lo tanto funciona con dificultad. Si, en vez, el espacio competitivo es corto, entonces la competencia tiende a ser centrípeta, la discusión estéril “no paga” y el sistema permite gobernar. (Sartori, 1976: 131)

²⁴ Ives Simon (1951) en *Philosophy of democratic government* reflexiona sobre la fragmentación que generan los sistemas de elección proporcional. Según el autor, esta propuesta genera una unanimidad precaria e inestable: “Under the appearance of justice, proportional representation signifies permanent uncertainty”(101). Luego agrega: “The Anglo-Saxon two-party system has demonstrated its value as a factor of clarity and stability in government. One of the recognized reasons why proportional representation causes precarious and weak governments is that it favors the multiplication of parties. However, it must be granted that there is something non-democratic about the extreme restriction imposed upon the elector’s choice by the operation of only few parties”. (105).

La polarización es un elemento importante. El fenómeno se presenta cuando la democracia experimenta coyunturas que transforman asuntos no resueltos en “problemas insolubles” (Linz, 1989: 101). Se trata de una dinámica destructiva: Cuando la ciudadanía demanda soluciones concretas e inmediatas a problemas urgentes que exigen la construcción de consensos, el espacio competitivo se amplía y el sistema se paraliza. De esta manera, la crisis se agudiza y la democracia tiende a quebrarse. Este itinerario de regresión debe encender las alertas democráticas. La experiencia parece mostrar que de la fragmentación a la polarización hay un paso²⁵.

Linz (1989) describe el camino de fragmentación y polarización en el proceso de quiebre de la democracia e identifica el surgimiento del *Pluralismo polarizado* como signo de inestabilidad en el sistema:

un sistema de cinco o más partidos relevantes (es decir, con «uso de coalición» o «poder de intimidación») caracterizado por:

1. La presencia de partidos antisistema (que minan la legitimidad del régimen).
2. Oposiciones bilaterales (oposiciones contrarias que son, a efectos de conseguir una mayoría, incompatibles).
3. La posición central de un partido (en Italia la DC) o de un grupo de partidos (Weimar).
4. Polarización, o el emplazamiento de los polos laterales, literalmente dos polos aparte, debido a distancia ideológica.
5. La prevalencia de tendencias centrífugas más bien que centrípetas en el electorado.
6. Una configuración ideológica como *forma mentis* más que una mentalidad pragmática como diferenciadora de los partidos.
7. La presencia de una oposición irresponsable, debida a una al ternación periférica más bien que a coaliciones alternativas, oposición persistente de partidos antisistema y una oposición semirresponsable por parte de aquellos partidos en los flancos forzados a competir con ellos.
8. La política de «superoferta»(55).

El *Pluralismo Polariizado* que propone Juan Linz describe la manera en que el sistema de partidos se ordena para servir a las preferencias normativas de los actores desleales y semileales a la democracia. Emergen organizaciones antisistema, se extiende el espacio competitivo, predominan las tendencias centrífugas y el debate político se plantea como un juego de suma cero.

²⁵ Adam Przeworski (2010) indica que: “... las campanas resuenan con alarmas acerca del funcionamiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones electorales. Repetidamente se nos dice que cuando se proponen las mismas políticas no hay nada que elegir; que si cuando están en el poder siguen las mismas políticas, las decisiones electorales no tienen mayor importancia. La democracia es *anémica*”. (Przeworsky, 2010: 173) El autor polaco identifica desgaste del sistema cuando las opciones electorales lucen similares y la ciudadanía pierde interés en el proceso de la toma de decisiones. En el caso venezolano, que se estudiará en profundidad en páginas posteriores, la anemia de la democracia dio paso a la fragmentación del sistema de partidos y luego a una polarización profunda que derivó en el quiebre de la democracia que derivó en el advenimiento del chavismo.

Para alcanzar los objetivos que hemos trazado consideramos centrales los siguientes postulados teóricos sobre partidos políticos:

1. Los partidos políticos son variable fundamental para el estudio de las democracias pactadas.
2. La polarización en el sistema de partidos afecta la estabilidad de la democracia.

2.1.4 Elecciones

Los procesos electorales cumplen tres funciones en el auge de las democracias pactadas: (i) validar los acuerdos creados por las élites, (ii) ofrecer legitimidad al nuevo orden y (iii) reiniciar el sistema político con una nueva fotografía de la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición.

El voto ciudadano puede ofrecer su apoyo o rechazo al modelo de democracia que se propone. Se trata una suerte de termómetro que permite observar el compromiso de la sociedad con el recién inaugurado régimen²⁶. Asimismo, a través del voto se reactiva formalmente la dinámica democrática, los actores políticos se someten a las recién creadas reglas del juego y se establece una nueva la correlación entre fuerzas que tiende a ser equilibrada y a hacer necesarios los acuerdos.

El sufragio universal, directo y secreto es un indicador indispensable de democracia. El voto materializa las opiniones individuales y permite el autogobierno colectivo:

...el autogobierno colectivo se alcanza no cuando cada votante tiene influencia causal en el resultado final, sino cuando la elección colectiva es el producto de la suma de voluntades individuales. El valor del mecanismo del voto radica en la posterior correspondencia entre las leyes que todos deben obedecer y la voluntad de la mayoría: la selección del gobierno mediante elecciones efectivamente maximiza el número de personas que viven bajo leyes que les gustan aún cuando ningún individuo pueda considerar esas leyes como resultado de su elección. Por lo tanto, si bien pueden pensar que su voto no es efectivo, es probable que valoren la votación como un procedimiento para la toma de decisiones colectivas, y hay pruebas espectaculares de que con frecuencia así lo hacen. (Przeworski, 2010: 181)

La precisión de Przeworski es importante porque recuerda la dimensión práctica del voto. Cuando los ciudadanos acuden a las urnas y expresan su opinión en el marco de un proceso

²⁶ En los casos que nos ocupan -Venezuela, España y Chile- se registraron altos niveles de participación en el primer evento comicial que brindó legitimidad al proceso político que avanzaba. Las primeras elecciones que se realizaron en Venezuela después de la caída de Marcos Pérez Jiménez fueron el 07 de diciembre de 1958 y se registró 93,42% de participación. En España se realizaron el 15 de junio de 1977 y participó 78,83% del padrón electoral. En Chile se llevaron a cabo el 14 de diciembre de 1989 y se registró 96,72% de participación.

valorado como justo respetan los resultados aunque estos no sean los de su preferencia. Quien resulte victorioso podrá gobernar de acuerdo a las leyes y exigir obediencia; asume el poder con legitimidad de origen²⁷. Estos aspectos, que pueden lucir básicos o sencillos, cobran especial importancia en la inauguración del sistema democrático y cuando se enfrenta un proceso de reversión²⁸.

Conviene destacar que estudios recientes (Foa y Mounk, 2017) alertan sobre la relación entre los procesos de desconsolidación y el desapego a los valores democráticos expresados en la baja participación en procesos electorales, el debilitamiento de las identificaciones partidistas y en el surgimiento de organizaciones antisistema (actores desleales) que ganan espacio en el terreno electoral. Estos hallazgos son importantes para los efectos de la investigación ya que soportan la construcción del segundo momento de análisis (Momento crisis) referido en el marco metodológico.

Volviendo al hilo conductor del marco teórico, es necesario precisar los postulados sobre elecciones que guían el desarrollo de la investigación:

- En el auge de las democracias pactadas las elecciones funcionan como instrumento de validación popular de los acuerdos creados por las élites.
- El voto ciudadano tiene la capacidad de ofrecer legitimidad democrática al nuevo orden.
- Las elecciones libres reinician el sistema político con una nueva fotografía de la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición.

²⁷ Sobre la legitimidad, Juan Linz (1989) señala que “es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. Por último, significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán voluntariamente por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad. Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir”. (38)

²⁸ Sobre los procesos de reversión democrática y elecciones debemos referir los estudios sobre autoritarismos competitivos -Levitsky y Way (2004 y 2010), Schedler (2004) y Morlino (2008), entre otros- que describen sistemas políticos que ejercen el poder alejados de los principios democráticos y utilizan procesos electorales amañados para simular legitimidad de origen. En palabras de Schedler: «Si bien la democracia es “un sistema en el que los partidos pierden elecciones”, el autoritarismo electoral es un sistema en el cual son los partidos de oposición los que pierden elecciones.» (Schedler, 2004: 153)

2.2 Itinerarios de democratización

En reflexiones sobre la transición chilena, Patricio Aylwin (1998) recuerda (copiamos *in extenso*):

El triunfo del 5 de octubre del 88 fue la culminación de un largo y difícil proceso de superación de enemistades y prejuicios, de predominio de la racionalidad sobre la pasión, de recuperación de las tradiciones cívicas del pueblo chileno, de triunfo de la razón sobre la fuerza. En el curso de ese fatigoso camino, no sólo fuimos acercándonos, entendiéndonos y poniéndonos de acuerdo los opositores a la dictadura; también se fue logrando que partidarios suyos dejaran de serlo o, al menos, aceptaran las disidencias y aprendieran a respetarnos. Y se logró, en definitiva, que los detentadores del poder acataran el veredicto popular.

Podrá decirse, con razón, que el camino recorrido no fue el que originalmente queríamos, y que llegamos a la victoria en el plebiscito después de haber fracasado en varias propuestas anteriores. Es cierto. Muchos de los que terminamos encabezando la lucha por el NO en esa oportunidad, habíamos postulado antes otras soluciones, que generalmente significaban el retiro inmediato de Pinochet, la formación de un Gobierno provisional, la convocatoria de una Asamblea Constituyente y la aprobación plebiscitaria de una nueva Constitución. El plebiscito del 88 fue, en verdad, nuestra última trinchera, después de haber perdido múltiples batallas.

Creo que todos habríamos preferido triunfar antes y de otra manera. Tal vez esas derrotas fueron necesarias para forjar la solidez de la Concertación de los Demócratas y para dotarnos del realismo que tanto se precisa para gobernar.

Al triunfar en Octubre del 88, los chilenos concertados por la democracia derrotamos a Pinochet en su propia cancha. Esa circunstancia, que refuerza la solidez de nuestro triunfo, significó limitaciones que caracterizan nuestro proceso de transición (...) Nuestra transición ha sido exitosa. Pero, sin duda, tenemos también motivos de desencanto, porque ¡No ha sido heroica! y está muy lejos de cumplir nuestros sueños. (17-18)

El testimonio del primer Presidente de Chile después de la dictadura de Augusto Pinochet confirma que el camino hacia la democracia es “una línea de zig-zag” (Caldera, 2013: 48). El líder del partido demócrata cristiano chileno (PDC) destaca que el itinerario que forjó su país estuvo muy lejos del *borrón y cuenta nueva* a que él mismo aspiraba. Sus palabras revelan que la ruta se hace al andar. La política es contingencia y en los procesos de liberalización democrática esta condición se exacerba. La sociedad y sus actores políticos pueden aspirar a una transición ideal, pero el momento político y sus particularidades pueden propiciar aquella que sea posible, una transición real.

La investigación que nos ocupa hace énfasis los procesos de transición y el establecimiento de democracias pactadas. Para alcanzar el objetivo propuesto debemos profundizar en los itinerarios de democratización y dedicaremos este apartado a conocerlos. Los aportes de Samuel Huntington (1993) servirán de hilo conductor en la exposición. El autor destaca la

complejidad de estos procesos y, en aras de construir herramientas para su comprensión, identifica 3 momentos: liberalización, inauguración y consolidación.

El proceso general de democratización antes y después de esa elección, sin embargo, suele ser complejo y prolongado. Implica lograr el fin del régimen no democrático, la inauguración del régimen democrático y luego la consolidación del sistema democrático. (Huntington, 1993: 9)²⁹

Ciertamente, la tipificación ofrecida puede tener efectos reduccionistas en la comprensión de los procesos. Sin embargo, resulta útil acudir a ella porque marca un camino que, si bien no es lineal ni tiene sentido teleológico, contribuye a identificar etapas y facilita el análisis.

2.2.1 Liberalización

Entendemos por *liberalización* la primera fase del proceso de transición democrática que podría desembocar en un cambio de régimen. Es el fin de la autocracia y la inauguración de un nuevo orden. Samuel Huntington (1993) indica que “es el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que sea seleccionado en una elección libre, abierta y justa.” (9)³⁰

Se trata de una etapa extensa, inestable y llena de incertidumbre que puede llevar al cambio político, pero no necesariamente es punto de partida para la democracia. Puede pasar que el fin de una autocracia no signifique más que un cambio de autócrata y no un avance hacia la libertad. Aunque el carácter contingente de la política dificulta la identificación de los procesos de liberalización, Samuel Huntington (1993) indica que la excarcelación de presos políticos, la superación de la censura, la apertura del debate y, finalmente, la realización de elecciones que respeten la voluntad del pueblo, son señales de liberalización.

Debemos considerar que los rasgos referidos por el autor de *La tercera ola* son indicios. Su presencia no evidencia necesariamente el camino hacia la democracia. Así lo describe el escritor húngaro Sandor Marai cuando recuerda la instalación del comunismo en Hungría. El ganador del premio Nobel de Literatura destaca en su autobiografía “Tierra Tierra” (1972) la capacidad estratégica del régimen soviético para avanzar y retroceder con el propósito de administrar los conflictos: “El régimen soviético es el único régimen totalitario que puede

²⁹ “The overall process of democratization before and after that election, however, is usually complex and prolonged. It involves bringing about the end of the nondemocratic regime, the inauguration of the democratic regimen, and then the consolidation of the democratic system.” (Huntington, 1993:9)

³⁰ “...is the replacement of a government that was not chosen this way by one that is selected in a free, open and fair election”. (Huntington, 1993: 9)

replegarse si ha llegado demasiado lejos, puesto que tiene dónde hacerlo... (288)". Acudo al testimonio de Marai para indicar que los rasgos de liberalización deben analizarse en contexto porque en ocasiones, más que ser señales de apertura, pueden ser señales de reequilibrio del régimen autocrático.

Conviene preguntarse qué obliga a una dictadura a abrirse o cuáles son las claves que animan al cambio político. Sobre estas interrogantes, Mainwaring y Pérez Liñán (2013) en *Democracias y dictaduras en Latinoamérica: surgimiento, supervivencia y caída* indican que toda dificultad económica o social que demande soluciones inmediatas puede escalar hasta convertirse en un hito que propicie al cambio político. Podríamos decir que se trataría de una ocasión para la supervivencia o la caída del régimen, sea democrático o no.

Los eventos que pueden favorecer el cambio político referidos por Mainwaring y Pérez Liñán (2013) coinciden con las ideas de Juan Linz (1989):

Los problemas estructurales no resueltos van, por tanto, minando la eficacia y, a largo plazo, la legitimidad del régimen, pero muy rara vez son la causa inmediata de su caída. Sólo cuando se agudizan y exigen una respuesta inmediata pueden hacerse insolubles. Esto puede producirse por cambios rápidos y masivos en las condiciones económicas, tales como una profunda depresión, una inflación incontrolada, un resultado negativo en la balanza de pagos, la derrota o una imposibilidad de victoria en la guerra, o cuando la insatisfacción se expresa con algo más que violencia anémica, generalmente bajo el liderazgo de una oposición desleal y acompañada por movilizaciones de masas. Las crisis más serias son aquellas en que no es posible mantener el orden público dentro de un marco democrático: cuando el régimen necesita reasegurarse de la lealtad de la fuerza de represión, cuando el uso de estas fuerzas contra uno u otro grupo se hace imposible sin poner en peligro las coaliciones que sostienen al régimen y cuando se percibe a la oposición desleal como capaz de movilizar a grandes sectores de la población o a sectores estratégicamente situados, a menos que el problema sea resuelto. (101)

Los aportes de Linz (1989) y de Mainwaring y Pérez Liñán (2013) son de especial importancia para nuestro estudio porque profundizan en el concepto de crisis y explican su relación con los cambios de régimen. Para los autores, la crisis llega a su momento más agudo cuando las exigencias son inmediatas, se expresan con violencia y se hacen "insolubles". Estas precisiones alimentan la identificación y la operacionalización del "momento crisis" en nuestro modelo de investigación.

El aporte de Linz, tal como lo indican Mainwaring y Pérez Liñán, es aplicable a las democracias y puede ser extendible las dictaduras. Condiciones adversas coyunturales en el plano de lo económico o de lo social tienden a transformar los problemas estructurales en

profundas dificultades. De esta manera se puede dar paso a un proceso de liberación que puede llevar al fin de la dictadura y a la posible inauguración de un sistema democrático.

Antes de avanzar a la fase de inauguración, conviene precisar las siguientes ideas sobre la liberalización:

1. Si bien toda democratización inició con una liberalización, no toda liberalización avanza necesariamente hacia la democracia.
2. El carácter contingente de los procesos políticos dificulta identificar con claridad los procesos de liberalización y su destino.
3. Cuando los problemas estructurales se hacen insolubles se puede propiciar un cambio de régimen, pero no necesariamente de manera mecánica.

2.2.2 Inauguración

Siguiendo el itinerario identificado por Samuel Huntington (1991) debemos detenernos en la fase de inauguración de la democracia. Se trata del momento político destinado para la creación del nuevo orden y para el establecimiento de las normas básicas que lo sustentarán. Se inicia después del triunfo de la liberalización y lo distingue la incertidumbre y la inestabilidad. Juan Linz (1989) y Samuel Huntington (2001) coinciden en afirmar que los procesos de toma de decisión que se llevan a cabo en este periodo están marcados por la sombra de la reversión autocrática. El principal temor de los actores políticos y la sociedad entera es que los desafíos inmediatos no puedan ser superados con la agilidad necesaria y vuelva un sistema de naturaleza autocrática.

Los retos de la inauguración de la democracia están relacionados con la naturaleza autocrática del régimen superado. Aunque Samuel Huntington (1993) piensa que “la naturaleza del régimen autocrático no explica por qué algunos transitan hacia la democracia y otros no”³¹(41), establece lazos entre la esencia del régimen depuesto y rasgos del proceso de transición. Para el autor “la transición de un sistema de partido único a la democracia es

³¹ “The nature of the authoritarian regime, consequently, cannot explain why some regimes transited to democracy and others did not.” (Huntington, 1991: 41)

probablemente más difícil que la transición de un régimen militar a la democracia, pero también es probable que sea más permanente.”³² (120)

Dada la importancia del proceso de inauguración y su relación con el régimen depuesto, debemos mencionar los tipos de cambio político que describe Samuel Huntington (1991): transformación, reemplazo y traspaso. En las *transformaciones* el cambio político está promovido por una élite del régimen autocrático que apuesta a cierta apertura para garantizar su posición en el poder. Es un proceso que podríamos denominar *unilateral* en el que los sectores democráticos no cuentan con recursos para guiar o influir en la agenda política y, por lo tanto, son actores pasivos del proceso de cambio.

Los *reemplazos* son cambios políticos marcados por la tensión. Ocurren cuando el régimen autocrático está aferrado al poder y se niega a la apertura. Es un proceso en donde la liberalización ocurre por acciones de fuerza que despojan al régimen del poder y abren paso al cambio político. Usualmente, se trata de un quiebre interno de las Fuerzas Armadas y ocurre un tradicional coup d'État. Cuando el reemplazo ocurre de esta manera aumenta la tensión. El principal desafío es que el sector castrense que despojó del poder a la autocracia lo entregue y permita inaugurar un nuevo orden democrático.

Por último, los *traspasos* son procesos de transición en los que los actores políticos de la autocracia y de la democracia entienden que no cuentan con los recursos políticos necesarios para vencer y están obligados a establecer espacios de negociación que permitan el cambio político. Los traspasos demandan liderazgos dispuestos a asumir los riesgos de la negociación y es un periodo marcado por la incertidumbre, la ambigüedad y la confrontación interna.

La liberalización –sea por la vía de la transformación, el reemplazo o el traspaso– abre cauces al cambio político y a un proceso de posible inauguración democrática. La naturaleza del estudio propuesto nos obliga a detenernos en la fase inaugural por ser el momento dispuesto para establecer los pactos y acuerdos que permitirán instaurar el nuevo orden. La inauguración de la democracia es lo que en términos metodológicos y para efectos de la investigación denominamos “momento fundacional”.

³² The transition from a one-party system to democracy, consequently, is likely to be more difficult than the transition from a military regime to democracy, but it is also likely to be more permanent. (Huntington, 1991: 120)

Juan Linz (1989) describe la importancia de los acuerdos fundacionales:

La redacción de una Constitución no es, sin embargo, el único proceso en la creación de un régimen democrático que tiene implicaciones a largo plazo. Igual o más importante, y no sólo para el gobierno provisional o el primer gobierno, sino para el propio régimen, es el programa inicial con un orden de prioridades adoptado en aquel momento, porque este programa a menudo crea expectativas que no pueden satisfacerse dentro del marco existente y pronto se convierten en fuente de semilealtad para las fuerzas implicadas en el proceso de creación del régimen. De hecho, este orden de prioridades inicial puede de contribuir a la consolidación de posiciones básicas dirigidas a legitimar el régimen, especialmente cuando este orden se define no como un programa del gobierno, sino como una parte sustantiva de la Constitución que es difícil de modificar por simple mayoría. (79)

El autor de “La Quiebra de la democracia” destaca dos aspectos importantes. Primero, identifica a la Constitución, al programa mínimo de gobierno y a los documentos que recogen los acuerdos alcanzados como normas básicas que sustentan la democracia. Levitsky y Ziblatt (2018) agregan la importancia de las reglas del juego informales. Destacan aquellas reglas no escritas que condicionan la dinámica de los sistemas políticos³³. Afirman que “todas las democracias de éxito dependen de reglas informales que, pese a no figurar en la Constitución ni en la legislación, son ampliamente conocidas y respetadas” (121). De esta manera, encontramos que en el momento inaugural se forjan los documentos fundacionales y se da origen a una tradición que también influye en el orden naciente.

Sobre los documentos fundacionales conviene detenernos en el diseño institucional de la Constitución. Elkins, Ginsburg y Melton (2009) destacan tres elementos: inclusión, flexibilidad y especificidad. La inclusión se refiere a la amplitud en materia de participación ciudadana durante la redacción del texto; la flexibilidad se refiere a los mecanismos para su actualización, y la especificidad a la oferta de mecanismos para dar soluciones a problemas concretos. Inclusión, flexibilidad y especificidad son criterios que se afectan entre sí: la inclusión puede limitar la especificidad a razón del pluralismo y la especificidad puede obstaculizar la flexibilidad al aumentar la rigidez constitucional. En este sentido, los autores indican que

³³ Levitsky y Ziblatt (2018), en *¿Cómo mueren las democracias?*, analizan la campaña electoral y los primeros meses de gobierno del Presidente Trump. Identifican que su modo de ejercer el poder se aleja de las normas que han regulado su ejercicio desde el momento fundacional de los Estados Unidos de América. Los autores precisan que “la política estadounidense está plagada de reglas no escritas, que van desde el funcionamiento del Senado y el Colegio Electoral hasta el formato de las ruedas de prensa presidenciales. Ahora bien, dos reglas sobresalen por ser fundamentales en una democracia que funciona: la tolerancia mutua y la contención institucional” (122). De esta manera, Levitsky y Ziblatt destacan la importancia de la tradición como marco regulador del comportamiento democrático.

... las tres opciones de diseño facilitan la resistencia constitucional. La flexibilidad, la inclusión y la especificidad son el resultado del propio proceso de elaboración de la Constitución, pero también son características de la práctica continua. Los tres se refuerzan mutuamente para producir una política constitucional vigorosa en la que los grupos tienen un interés en la supervivencia de la constitución. Sin suficiente flexibilidad, los choques exógenos inducirán la violación y el reemplazo constitucional. Sin inclusión, pocos estarán preparados para hacer cumplir la negociación constitucional frente a las demandas de renegociación. Y, sin especificidad, los ejecutores no estarán de acuerdo con el contenido de la constitución ni se preocuparán mucho cuando muera. (Elkins, Ginsburg, Melton, 2009: 89)³⁴

El segundo aspecto que destaca Linz (1989) está relacionado con el criterio de inclusión. El autor establece una posible relación entre el alcance de los pactos y el posible surgimiento de actores desleales e insatisfacción con los resultados del mismo. El último planteamiento nos resulta importante porque propone una posible respuesta a la hipótesis de nuestra investigación.

Tal como hemos destacado, el periodo de inauguración democrática cobra relieve para nuestro estudio y, en tal sentido, es oportuno precisar los postulados teóricos que nutren nuestro análisis:

1. La fase de inauguración es el momento político destinado para la creación de las normas básicas que sustentarán el nuevo sistema democrático.
2. Entendemos por normas básicas la Constitución, los programas mínimos de gobierno y cualquier documento que recoja los acuerdos alcanzados en la fundación de la democracia.
3. Existe relación entre la calidad del pacto y su eficiencia. Entendemos calidad del pacto como la capacidad de respuesta que ofrece a los problemas “insolubles” que animaron el cambio de régimen.

³⁴ Flexibility, inclusion, and specificity result from the constitution-making process itself, but are also features of ongoing practice. All three mutually reinforce each other to produce a vigorous constitutional politics in which groups have a stake in the survival of the constitution. Without sufficient flexibility, exogenous shocks will induce constitutional violation and replacement. Without inclusion, few will stand ready to enforce the constitutional bargain in the face of demands for renegotiation. And, without specificity, enforcers will neither agree on the contents of the constitution nor care much when it dies. (Elkins, Ginsburg, Melton, 2009: 89)

2.2.3 Consolidación.

La liberalización y la inauguración son etapas marcadas por la inestabilidad y la incertidumbre. La consolidación debe ser la normalización de los procesos, la ansiada paz. Si se quiere, es el momento para ver los primeros frutos del esfuerzo compartido. Para Andreas Schedler (1998) el principal desafío de este periodo es “extender su esperanza de vida [de la democracia] más allá del corto plazo, hacerlas inmunes contra la amenaza de una regresión autoritaria y construir represas contra eventuales olas inversas”. (149)

Schedler resume el objetivo principal de la consolidación democrática: construir un sistema estable y duradero. Alcanzar la famosa frase de Linz y Stepan (1996): “Democracy as the only game in town”. En este sentido, Larry Diamond (2015), movido por las mismas inquietudes de Schedler, identifica 4 indicadores probabilísticos de este periodo:

... cuando las fuerzas armadas no pueden tomar el poder porque está desacreditado, desmoralizado, quemado por la experiencia o altamente dividido en facciones; cuando hay un equilibrio entre los grupos políticos civiles para que se unan contra un aspirante a dictador; cuando las elecciones son rutinarias; y cuando los tribunales se han labrado una arena más o menos independiente que se extiende a casos con connotaciones políticas (y la prueba de esto sería que incluso se aceptan decisiones judiciales impopulares).³⁵ (94)

Estos rasgos refieren a la dimensión electoral y al ejercicio del poder. Para Diamond no basta con garantizar elecciones y alternabilidad de poder, también es necesario un sistema judicial que responda a la Ley y la integración constitucional de las Fuerzas Armadas. Su análisis confirma que las elecciones son condición necesaria mas no suficiente de democracia y propone extender el análisis hacia los modos de gobernar.

Conviene preguntarnos, entonces, sobre las condiciones que permiten o facilitan la consolidación democrática. Francis Fukuyama (2015) destaca dos aspectos que considera necesarios para “la creación de una democracia viable” (19)

El primero es la organización de los movimientos sociales en los partidos políticos que pueden participar en las elecciones. Las organizaciones de la sociedad civil por lo general se enfocan en cuestiones limitadas y no están preparadas para movilizar votantes: este es el dominio exclusivo de los partidos políticos. El fracaso en la construcción de partidos

³⁵ “... there are some probabilistic indicators that you can look at to see if democracy is in a process of consolidation: when the military is not able to take power because it's discredited, demoralized, burned by experience, or highly factionalized; when there's a balance among civilian political groups such that they would unite against an aspiring dictator; when elections are routinized; and when the courts have carved out a more or less independent arena that extends to cases with political overtones (and the test for this would be that even unpopular judicial decisions are accepted).” (Diamond, 2015: 94)

políticos explica por qué las fuerzas más liberales han fallado con frecuencia en las urnas en los países en transición desde Rusia a Ucrania y Egipto.

La segunda etapa requerida, sin embargo, se refiere a la construcción del Estado y la capacidad del Estado. Una vez que un gobierno democrático está en el poder, debe gobernar, es decir, debe ejercer una autoridad legítima y proporcionar servicios básicos a la población (...) Sin la capacidad de gobernar bien, sin embargo, las nuevas democracias decepcionarán las expectativas de sus seguidores y se deslegitimizarán a sí mismas.³⁶ (19)

El autor precisa dos importantes: la fortaleza de los partidos políticos y la capacidad de gobierno. Ofrece una aproximación a los partidos políticos orientada a lo electoral, sin embargo, la importancia de partidos políticos sólidos supera esa consideración práctica. Los partidos políticos deben impulsar la articulación social y el fortalecen las instituciones intermedias. Asimismo, la capacidad de gobierno se presenta como un desafío que se hace mayor o menor según lo heredado del régimen depuesto. Cobra sentido la consideración de Huntington sobre las dificultades que afrontan las transiciones desde regímenes de corte comunista –lo que el autor llama *one party system*– y de corte militar. Siendo los primeros más complejos que los segundos.

Considerando que el objetivo central de la investigación se propone comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en sistemas democráticos que lucían estables, resulta necesario precisar que

1. La consolidación supone dos ámbitos: la regularización de los procesos electorales que garantice la alternabilidad del poder y el ejercicio del poder según las reglas democráticas.
2. Para alcanzar la consolidación democrática es necesaria la construcción de partidos políticos y cultivar su capacidad de ser gobierno. Sin estas dos condiciones la democracia puede ser propensa al naufragio.

³⁶ Creating a viable democracy, however, requires two further stages during which the initial mobilization against tyranny gets institutionalized and converted into durable practices. The first is the organization of social movements into political parties that can contest elections. Civil society organizations usually focus on narrow issues, and are not set up to mobilize voters—this is the unique domain of political parties. The failure to build political parties explains why more liberal forces have frequently failed at the ballot box in transitional countries from Russia to Ukraine to Egypt. The second required stage, however, concerns state-building and state capacity. Once a democratic government is in power, it must actually govern—that is, it must exercise legitimate authority and provide basic services to the population. The democracy-promotion community has paid much less attention to the problems of democratic governance than it has to the initial mobilization and the transition. Without the ability to govern well, however, new democracies will disappoint the expectations of their followers and delegitimate themselves. Indeed, as U.S. history shows, democratization without attention to state modernization can actually lead to a weakening of the quality of government. (Fukuyama, 2015: 19)

2.3 Crisis: desconsolidación y quiebre democrático.

Cada 23 de enero el Congreso de la República de Venezuela convoca una sesión extraordinaria en conmemoración de lo que se pensaba sería el triunfo definitivo de la libertad sobre la dictadura. En 1998 el discurso de orden estuvo a cargo de Luis Castro Leiva, ilustre profesor universitario que aprovechó la ocasión para hacer un llamado de conciencia sobre los riesgos que enfrentaba el sistema democrático que ese año cumplía cuatro décadas.

Desde la Tribuna de Oradores y con voz firme condenó la banalización de la política, describió el proceso de descomposición social que se vivía, alertó sobre las consecuencias de la amnesia histórica que sentenciaba al olvido los logros de la democracia³⁷, animó al rescate de la dignidad de la política y le preguntó al país: ¿no ven ustedes como veo yo el asomo de la amenaza, el acecho del vacío que nos embosca? (Castro, 1998: 12)

La amenaza que identificó Luis Castro Leiva se concretó meses después y constituye lo que podríamos identificar luego de 20 años como signos de desconsolidación de la democracia venezolana. La investigación que desarrollamos orienta parte de sus esfuerzos a comprender las razones que parecen generar y exacerbar los riesgos que enumeró el Orador de Orden y para alcanzar nuestros objetivos debemos detenernos en los procesos de reversión que pueden llevar a un escenario de quiebre.

Para comenzar debemos acudir al fin de la Guerra Fría y el optimismo democrático que brindó al mundo entero. La disolución de la Unión Soviética abrió las puertas de la libertad a Europa del Este. Sin embargo, la democracia no se expandió como se pensaba y surgió la necesidad de crear una tipología que denominara a los nuevos sistemas que surgieron después de las transiciones. Se trataba de formas de gobierno que, aun superando la etapa de inauguración y con un proceso de consolidación avanzando, experimentaron procesos de reversión. Según Schedler (2004) la necesidad se hizo evidente cuando estos fenómenos no se ajustaban a “nuestras categorías clásicas de dictaduras militares, personales o de un solo partido.” (137)

³⁷ Elkins, Ginsburg y Melton (2009) en *The Endurance of National Constitutions* rescatan el concepto madinsonian de la “veneración constitucional”. Establecen que aquellas constituciones que nacieron sin mayor reconocimiento en la opinión pública tienden a ser más susceptibles al desapego ciudadano. Afirman que “...veneration of (or at least attachment to) the constitution can be very useful in helping citizens to overcome the coordination costs of defending and enforcing the constitution. Enforcement, as we will emphasize, is a guarantor of sorts of constitutional endurance. If endurance, in turn, enhances attachment to the constitution, the combination yields a virtuous cycle”. (17) Las críticas de Luis Castro Leiva a la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente del teniente coronel Hugo Chávez Frías en 1998 se referían a la falta de veneración de los venezolanos a su tradición republicana y a los logros alcanzados hace 40 años.

Se trata de *regímenes híbridos*. La aproximación inicial a estos fenómenos reveló modelos que no eran abiertamente democráticos, pero tampoco podían ser catalogados como autocracias tradicionales. Morlino (2008) indica que están ubicados en una zona gris y

... han adquirido algunas de las instituciones y procedimientos característicos de la democracia, pero no otros, y, al mismo tiempo, han conservado algunas características autoritarias o tradicionales, o perdido algunos elementos de la democracia y adquirido algunos autoritarios.³⁸ (7)

A partir de la década de los 90 se extendieron los estudios sobre esta tipología y muchos autores presentaron sus aportes al categorizarlos según su desempeño, siendo los más destacados:

Cuadro 1: Regímenes híbridos.

1994	Guillermo O'Donnell	Democracia delegativa.
1997	Fareed Zacaria	Democracias iliberales.
1998	Andreas Schedler	Democracia electoral. Democracia iliberal.
2003	Marina Ottaway	Semi-autoritarismo.
2004	Andreas Schedler	Autoritarismo electoral.
2004	Levitsky y Way	Autoritarismo competitivo.
2004	Larry Diamond	Democracias electorales.
2004	Croissant and Merkel	Democracias defectuosas.
2008	Leonardo Morlino	Democracias protegidas. Democracias limitadas. Democracia sin ley.

³⁸ "... hybrid regimes as those regimes that have acquired some of the characteristic institutions and procedures of democracy, but not others, and, at the same time, have either retained some authoritarian or traditional features, or lost some elements of democracy and acquired some authoritarian ones". (Morlino, 2008:7)

2010	Levitsky y Way	Autoritarismo competitivo.(Ampliación)
------	----------------	--

Fuente: Elaboración propia.

Estudios recientes han superado la tipificación híbrida y se han orientado a identificar abiertamente procesos de desconsolidación. En esta línea de investigación, Diamond (2015) y Howe (2017) identifican un proceso sostenido de reversión democrática. El primero precisa su inicio en 2006³⁹ y el segundo 11 años antes, en 1995⁴⁰. Aunque difieren en la ubicación temporal del fenómeno, coinciden en identificar que una posible causa es el desapego de la ciudadanía a los valores democráticos que se expresa electoralmente con el crecimiento o triunfo de actores políticos con preferencias normativas no democráticas.

Con el propósito de profundizar en estos hallazgos debemos detenernos en el concepto de desconsolidación democrática que ofrecen Foa y Mounk (2017):

... debemos concebir la posibilidad de que la consolidación democrática pueda no ser una calle de sentido único. La democracia llega a ser el único juego en la ciudad cuando una abrumadora mayoría de los ciudadanos de un país abraza los valores democráticos, rechaza las alternativas autoritarias y apoya a los candidatos o partidos comprometidos con la defensa de las normas e instituciones fundamentales de la democracia liberal. Por la misma razón, puede dejar de ser el único juego en la ciudad cuando, en algún momento posterior, una minoría considerable de ciudadanos pierde su creencia en los valores democráticos, se siente atraída por alternativas autoritarias y comienza a votar por partidos "antisistema", candidatos o movimientos que se burlan o se oponen a los elementos constitutivos de la democracia liberal. Se puede decir entonces que la democracia se está desconsolidando.⁴¹ (9)

³⁹ "The world has been in a mild but protracted democratic recession since about 2006. Beyond the lack of improvement or modest erosion of global levels of democracy and freedom, there have been several other causes for concern. First, there has been a significant and, in fact, accelerating rate of democratic breakdown. Second, the quality or stability of democracy has been declining in a number of large and strategically important emerging-market countries, which I call "swing states." Third, authoritarianism has been deepening, including in big and strategically important countries. And fourth, the established democracies, beginning with the United States, increasingly seem to be performing poorly and to lack the will and self-confidence to promote democracy effectively abroad. I explore each of these in turn." (Diamond, 2015: 144)

⁴⁰ "Since 1995, support for key democratic principles has eroded, while a surprising degree of openness to nondemocratic alternatives has appeared. Disconcertingly, it is younger citizens who are most likely to express a weaker sense of attachment to democracy. Overall levels of support for democracy remain reasonably high, but the trajectory of opinion is troubling, and could portend a grim future of "democratic deconsolidation" for the United States and other established democracies." (Howe, 2017: 15)

⁴¹ "...we need to conceive of the possibility that democratic consolidation might not be a one-way street after all. Democracy comes to be the only game in town when an overwhelming majority of a country's citizens embraces democratic values, reject authoritarian alternatives, and support candidates or parties that are committed to upholding the core norms and institutions of liberal democracy. By the same token, it can cease to be the only game in town when, at some later point, a sizable minority of citizens loses its belief in democratic values, becomes attracted to authoritarian alternatives, and starts voting for "antisystem" parties, candidates, or movements that flout or oppose constitutive elements of liberal democracy. Democracy may then be said to be deconsolidating". (Foa y Mounk, 2017: 9)

Los autores identifican 3 siguientes rasgos de desconsolidación: pérdida de compromiso con los valores democráticos por parte de la sociedad, surgimiento de alternativas autoritarias y aceptación electoral de estas opciones. Los signos identificados por Foa y Monk son, si se quiere, estructurales. No se trata únicamente de la pérdida de confianza en los actores políticos, sino de un *desencanto*⁴² con el sistema democrático. Se refieren al caldo de cultivo de una enfermedad. Esta precisión cobra especial importancia en nuestro análisis como sustento para la operacionalización del concepto de crisis que se propone en el modelo de investigación.

Debemos complementar los signos de desconsolidación con un aspecto importante que destaca Larry Diamond (2015): la profundización del autoritarismo en potencias mundiales.

Una parte importante de la historia de la recesión democrática global ha sido la profundización del autoritarismo. Esto ha tomado una serie de formas. En Rusia, el espacio para la oposición política, el disenso de principios y la actividad de la sociedad civil fuera del control de las autoridades gobernantes se ha estado reduciendo. En China, los defensores de los derechos humanos y los activistas de la sociedad civil se han enfrentado a un creciente hostigamiento y victimización⁴³. (151)

Samuel Huntington (1991) y Mainwaring y Pérez Liñán (2013) destacan que el entorno internacional puede favorecer o desfavorecer la supervivencia del régimen, sea democrático o no. De modo que ante los procesos de desconsolidación democrática, estas potencias ofrecen oxígeno a los regímenes autocráticos cuando enfrentan crisis estructurales y necesitan del apoyo financiero o político, dándoles recursos políticos que les permiten superar el escollo.

Volviendo al objetivo general de esta investigación –*comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela*,

⁴² Lechner (1988) en *Los patios interiores de la democracia* introduce el concepto de desencanto democrático. Explica que puede ocurrir porque “La estabilidad del sistema democrático depende de la confianza que la sociedad tenga en el orden. Ahora bien, ¿Qué significa, en concreto, confiar en el orden? La confianza abarca tanto la “identificación” de la ciudadanía con el sistema político como la “credibilidad” de éste frente a la opinión pública. Ella se apoya en la eficacia de los procedimientos (legalidad), pero también en un “sentido de orden” que permita poner límites a la incertidumbre de un futuro abierto. De las pocas indicaciones ya se desprende que la “confianza en el orden” tiene otro significado que la confianza interpersonal (...) el orden es reconocido como válido porque se confía en él. A la inversa, un ambiente de desconfianza socava las pretensiones de legitimidad (aunque exista legalidad)”(88). Resulta llamativo que Lechner identificó este fenómeno una década antes de la llegada del chavismo al poder y veinte años antes de los estudios de desconsolidación democrática que comenzaron a proliferar a partir de la llegada de Donald Trump al poder.

⁴³ “An important part of the story of global democratic recession has been the deepening of authoritarianism. This has taken a number of forms. In Russia, space for political opposition, principled dissent, and civil society activity outside the control of the ruling authorities has been shrinking. In China, human-rights defenders and civil society activists have faced increasing harassment and victimization.” (Diamond, 2015: 151)

España y Chile— conviene preguntarnos por la relación entre desconsolidación y quiebre democrático.

Según Foa y Mounk (2016)

Las democracias no mueren de la noche a la mañana, ni las democracias que han comenzado a desconsolidarse fallan necesariamente. Pero sospechamos que el grado de consolidación democrática es uno de los factores más importantes para determinar la probabilidad de un colapso democrático. En un mundo donde la mayoría de los ciudadanos apoyan fervientemente la democracia, donde los partidos antisistema son marginales o inexistentes, y donde las principales fuerzas políticas respetan las reglas del juego político, el colapso democrático es extremadamente improbable. Sin embargo, ya no es seguro que este sea el mundo en el que vivimos.⁴⁴ (16)

Para el autor, si bien la falta de compromiso con los valores democráticos y el surgimiento de actores desleales son motivo de alerta, no es condición suficiente para el quiebre democrático. Para que la desconsolidación de un paso hacia la ruptura debe ocurrir un quiebre en la coalición fiel a los valores del sistema. Es decir, las élites deben separarse de los caminos democráticos. La democracia debe dejar de ser el *único juego en la ciudad*.

Mainwaring y Pérez Liñán (2013) afirman que “con un compromiso normativo y democrático por parte de los actores políticos poderosos y un entorno internacional favorable, la democracia puede sobrevivir frente a enormes desafíos: pobreza, importantes divisiones étnicas, profundas desigualdades sociales, alta inflación y bajo crecimiento”⁴⁵ (Kindle Locations 307-309). De esta manera, los factores estructurales de la crisis son factores condicionantes, mas no determinantes en el quiebre democrático.

Los autores de “Democracias y dictaduras en Latinoamérica: surgimiento, supervivencia y caída” identifican 5 ideas centrales sobre el cambio de régimen:

1. La radicalización de las políticas hace que sea más probable un colapso de un régimen competitivo.

⁴⁴ Democracies do not die overnight, nor do democracies that have begun to deconsolidate necessarily fail. But we suspect that the degree of democratic consolidation is one of the most important factors in determining the likelihood of democratic breakdown. In a world where most citizens fervently support democracy, where antisystem parties are marginal or nonexistent, and where major political forces respect the rules of the political game, democratic breakdown is extremely unlikely. It is no longer certain, however, that this is the world we live in. (Foa y Mounk, 2016: 16)

⁴⁵ “With a normative democratic commitment on the part of powerful political players and a favorable international environment, democracy can survive in the face of daunting challenges: poverty, significant ethnic cleavages, deep social inequalities, high inflation, and low growth.” (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013: Kindle Locations 307-309)

2. Una preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes (por ejemplo, partidos, líderes, el gobierno) hace más probable una transición hacia un régimen competitivo.
3. Una preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes hace menos probable el colapso de un régimen competitivo.
4. Un entorno político regional favorable a la democracia hace que las transiciones hacia regímenes competitivos sean más probables.
5. Un entorno político regional favorable a la democracia hace que los desgloses de los regímenes competitivos sean menos probables.⁴⁶ (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013: Kindle Locations 629-632)

El estudio que nos ocupa busca comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en democracias pactadas. Para alcanzarlo debemos profundizar en los procesos de reversión, desconsolidación y quiebre democrático. A continuación resumimos las premisas que guiarán nuestro análisis:

1. Las democracias aparentemente consolidadas pueden sufrir reversiones, las cuales han sido tipificadas por la ciencia política como regímenes híbridos.
2. Estudios recientes identifican un proceso de reversión o desconsolidación democrática de dimensiones globales, el cual es apoyado o promovido por potencias autocráticas mundiales como Rusia y China.
3. Se identifica como rasgo de desconsolidación democrática el desapego de la sociedad con los valores democráticos y el surgimiento de actores políticos desleales.
4. El cambio de régimen –el quiebre de la democracia– se concreta cuando las élites políticas pierden el compromiso con los principios democráticos.

En líneas anteriores expusimos las bases metodológicas y teóricas que guiarán nuestra investigación y a continuación presentaremos al análisis de nuestros tres casos de estudio: Venezuela, España y Chile.

⁴⁶ “1. Policy radicalization makes a breakdown of a competitive regime more likely. 2. A normative preference for democracy by important actors (e.g., parties, leaders, the government) makes a transition to a competitive regime more likely. 3. A normative preference for democracy by important actors makes a breakdown of a competitive regime less likely. 4. A regional political environment favorable to democracy makes transitions to competitive regimes more likely. 5. A regional political environment favorable to democracy makes breakdowns of competitive regimes less likely.” (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013: Kindle Locations 629-632)

CAPÍTULO III: VENEZUELA

Latinoamérica era un polvorín en los años 60. Para muchos, el desarrollo democrático solo tenía sentido aspiracional. Los golpes de Estado y los conflictos internos estaban al orden del día. La Guerra Fría dominaba el entorno internacional y “el mito de los doce muchachos atrincherados en la Sierra Maestra que al final logran no solamente vencer a un ejército profesional sino desafiar en sus propias narices al imperio, inflamó las juventudes de América”. (Caballero, 1998: 109)

En medio de ese escenario y en contra de todo pronóstico, los venezolanos levantaron un sistema democrático que se extendió durante 40 años. Se trató de una conquista de la sociedad entera que se instituyó en referencia regional durante años y su quiebre significó el lamentable fin de un logro en el continente.

A continuación presentamos el estudio de esta experiencia con el propósito de alcanzar el objetivo central de la investigación: *comprender las principales razones que parecen generar y profundizar las crisis estructurales en sistemas democráticos que surgieron de democracias pactadas*. El capítulo está dividido en tres partes. La primera la dedicamos a estudiar el desarrollo de las variables seleccionadas en el momento fundacional. En la segunda evaluamos el desarrollo de la crisis en sus distintos niveles (1, 2 y 3). Y para terminar, ofrecemos las apreciaciones que surgieron de los ejercicios anteriores.

3.1 Momento fundacional 1958: la transición perfecta.

A las 3.09 de la madrugada el encender de motores de la Vaca Sagrada interrumpió el silencio de Caracas. El avión, que llevaba en su interior una década de dictadura, despegó desde la Carlota y así el 23 de enero de 1958, tal como lo recordó Gabriel García Márquez (2018), “Venezuela fue el país más libre del mundo”.

El escritor colombiano estaba residenciado en la capital venezolana. Era corresponsal de la revista *Momento* y su laureada pluma recogió con especial sensibilidad lo sucedido. En el editorial “Buenos días Libertad” escribió:

Las Fuerzas Armadas en un momento crucial en que era preciso elegir entre la dignidad y la ignominia, eligieron la dignidad. Ahora tienen la oportunidad de gobernar con el pueblo, con el pleno respaldo del pueblo, y no contra el pueblo. Tienen la oportunidad de gobernar con el apoyo de la prensa responsable y libre. Esas son las condiciones que ellas mismas se impusieron en el momento de asumir el poder. Las muchedumbres que en estos momentos recorren las calles, están seguras de que ese compromiso histórico será cumplido. De ser así, los ideales de la juventud militar venezolana habrán sido los mismos ideales de la juventud civil. Con esta victoria, la democracia americana reconquista un país más. (García Márquez, 2018)

El premio Nobel de literatura identificó un aspecto clave para el estudio de la transición venezolana: la sintonía perfecta entre los actores que intervinieron en el proceso político. En el apartado que inicia ofreceremos una descripción del *momento fundacional* de la democracia que nació aquella madrugada en que Venezuela le dio “una fecha de cumpleaños a la libertad continental”. (García Márquez, 2018)

3.1.1 Las normas básicas.

Toda edificación necesita de una estructura interna que le ofrezca soporte. Lo mismo ocurre con los sistemas políticos. Son órdenes que exigen una arquitectura que garantice su funcionamiento y su permanencia en el tiempo. En este sentido, las normas básicas son esas vigas que levantan los actores políticos que dan vida a las democracias pactadas. Se trata del diseño político y legal que permite la estabilidad del nuevo orden y, al ser fruto de la deliberación, ofrece una radiografía del conflicto que se buscó superar en el momento fundacional.

El cambio que ocurrió en Venezuela a partir del 23 de enero de 1958 fue una transición guiada por las élites (Haggard y Kaufman, 2016) que, tal como explicaremos a continuación, contó con el apoyo de la sociedad entera. Los actores políticos que participaron en el proceso de construcción de consensos crearon reglas del juego que condujeron la dinámica política y permitieron avanzar en el proceso de democratización.

Con el propósito de avanzar con nuestra investigación, nos dedicaremos a describir cada uno de los acuerdos que constituyeron la columna vertebral de la democracia venezolana que nació en 1958, profundizaremos en los temas que abordaron y expondremos los consensos que alcanzaron. Como paso previo a la descripción en los acuerdos, consideramos oportuno analizar los factores que los hicieron posible.

3.1.1.1 Factores que impulsaron los acuerdos: La unidad hecha acuerdo.

La construcción de consensos es un proceso complejo que exige la buena disposición de los actores políticos. Lijphart (1969) afirma que las principales motivaciones para alcanzarlos son el temor a caer en un sistema político injusto y el recuerdo de experiencias pasadas que no llegaron a buen puerto. El aporte teórico del autor holandés es acertado y se confirma en la transición democrática venezolana. De esta manera, *para comprender el proceso que se inició en 1958 debemos necesariamente volver a la experiencia democrática de 1945.*

En Venezuela, las primeras tres décadas del siglo XX estuvieron marcadas por la autocracia. Hasta 1935 el país vivió bajo la férrea dictadura de Juan Vicente Gómez, a quien solo la muerte pudo despojar del poder. A su fallecimiento le siguió un proceso controlado de liberalización democrática guiado por personas cercanas a su entorno. Se trataba de una transición tutelada y quizás demasiado prudente. La velocidad de los cambios no satisfizo las demandas de algunos sectores del país y el 18 de octubre de 1945 un golpe de Estado sacó del poder al General Isaías Medina Angarita.

De esta manera, *la primera experiencia democrática llegó a Venezuela de la mano de un golpe de Estado.* Los hechos del 18 de octubre de 1945, fecha también recordada como la “Revolución de octubre”, ponen fin a los rezagos del Gomecismo y a su perspectiva reformista. Se inicia así un proceso en el que el país, guiado principalmente por Acción Democrática (AD), apostó por una democratización acelerada. (Caballero, 1998)

El periodo conocido como el “Trienio Adeco” comenzó en 1945 y es la primera experiencia democrática del país. La recién instalada Junta Revolucionaria de Gobierno anunció la convocatoria a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente y ofreció al país la apertura inmediata de cauces para la participación ciudadana. Se realizaron tres comicios en tres años:

- Elecciones para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente (Diciembre de 1946)
- Elecciones para presidente de la República. (Diciembre de 1947)
- Elecciones de Concejos Municipales (Febrero de 1948)

Acción Democrática obtuvo buen desempeño en las mencionadas citas comiciales⁴⁷ y se consolidó como la primera fuerza política de la República: contaban con más del 80% del electorado. Si bien el país experimentó avances que evidenciaban disposición al establecimiento de un sistema cada vez más democrático, acciones del partido de gobierno impulsaron conflictos antagónicos⁴⁸ que se hicieron existenciales (Rey, 2009). Sobre estos hechos, recuerda el Presidente Caldera (2013) que

El partido Acción Democrática se embriagó con el triunfo y se enfermó de un sectarismo militante. Cuando los que empezamos a organizar partidos de oposición salíamos a las calles a convocar a las masas, nos encontrábamos frecuentemente con brigadas adecas decididas a impedir por la fuerza el ejercicio de nuestros derechos. Las autoridades policiales eran militantes del partido de Gobierno. Se fue estableciendo la rutina de que cada vez que se presentaba un atropello por el ejercicio de la lucha política, eran las Fuerzas Armadas las que en último momento acudían para restablecer la calma y para garantizar el derecho de los injuriados. Con ello fueron ganando simpatía en el ánimo de la colectividad. (57)

La conflictividad aumentó. Acción Democrática ejerció el poder con vocación hegemónica e impuso una dinámica política que dificultaba la construcción de consensos. La tensión desembocó en otro golpe de Estado. La presidencia de Don Rómulo Gallegos duró solo 10 meses; el 24 de noviembre de 1948 una asonada militar abrió las puertas a la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.

El Trienio Adeco es un periodo importante para la historia de Venezuela y fundamental para nuestro estudio. En este periodo encontramos el germen para la disposición que animó a la élite del país a construir los consensos que ofrecieron soporte a la democracia que nació en 1958⁴⁹. *La democracia que experimentó Venezuela entre 1945 y 1948 brindó al país y al liderazgo político enseñanzas que resultaron fundamentales para el proceso de transición que avanzó a partir de 1958.*

⁴⁷ Manuel Caballero (1999) describe el impacto del éxito electoral de Acción Democrática en los comicios realizados en 1945, 1964 y 1947: “Acción Democrática obtuvo alrededor de un millón cien mil votos en la primera de esas elecciones, casi un millón en la segunda y más de medio millón en la tercera. Esas cifras le permitían no solamente inaugurar un gobierno con el mayor apoyo de masas en toda la historia de Venezuela y tener una cómoda mayoría en los cuerpos deliberantes, sino, que era mayormente buscado, encontrar en esas elevadas cifras la unción legitimadora del levantamiento militar del 18 de octubre y de su propia participación en él”. (86)

⁴⁸ Juan Carlos Rey, en “El sistema de partidos venezolanos”, identifica como conflicto existencial o antagónico aquellas situaciones “en las que falta un marco normativo común o unas “reglas de juego” aceptados por todos los actores. Cada oponente ve en el otro el enemigo existencial o antagónico que niega el propio ser o las propias posibilidades vitales”. (Rey, 2009: 36)

⁴⁹ Con respecto al aprendizaje durante el Trienio Adeco, Allan Brewer Cárdenas (1983) afirma que (...) más que la experiencia de la dictadura, lo que motiva a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen, es la experiencia del fracaso del sistema político establecido a mitades de la década de los cuarenta, que se basó, precisamente, en esa “discordia interpartidista” llevada al máximo, y que no permitió que se estabilizara el sistema político. (10)

En 1948 se instaló un régimen militar que se extendió durante 10 años. Marcos Pérez Jiménez fue un dictador tradicional. Limitó las libertades democráticas y abusó de los recursos financieros del Estado. Este episodio autocrático llegó a su fin el 23 de enero de 1958. Se podría afirmar que su quiebre fue inesperado⁵⁰ (Caldera, 1986). Caballero (1999) señala que es imposible identificar al responsable único de la conjura. En palabras del historiador: “en ese momento todo el mundo estaba conspirando, como suele suceder cuando un régimen vive sus últimos momentos” (106).

Una vez que el dictador perdió el apoyo de las Fuerzas Armadas y huyó del país acompañado de sus más cercanos colaboradores se instaló una Junta Patriótica presidida por el contraalmirante Wolfgang Larrazábal e integrada por los oficiales Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Roberto Casanova y Abel Romero Villate. El país que celebraba la libertad resintió la configuración verde olivo de la instancia y exigió que se integraran representantes del mundo civil. De esta manera, el 24 de enero Casanova y Romero Villate –oficiales cercanos al Pérezjimenizmo– fueron reemplazados por los empresarios Eugenio Mendoza y Blas Lamberti.

Los calabozos se abrieron y los principales líderes de la oposición volvieron del exilio. A su regreso, Rómulo Betancourt (Acción Democrática) afirmó: “... nos hemos convencido todos de que el canibalismo político, la encendida pugnacidad de la lucha política, le barre el camino a la barbarie para que irrumpa y se apodere de la República” (1958). Sus palabras resumen el espíritu que imperó en el país en el momento fundacional de la democracia.

Rafael Caldera lo recuerda de la siguiente manera:

Corría en esos días lo que se llamó: “el espíritu del 23 de enero”. El espíritu del 23 de enero traducía la necesidad de coordinación, de entendimiento, de cooperación (...) Predominaba la firme voluntad de no volver atrás. De no reincidir en los errores cometidos a través de todas las soluciones prometidas y de todas las iniciativas fracasadas desde 1821 hasta 1958. Ciento treinta y siete años de experiencia tenían que hacernos madurar. Y estaba muy fresca la lección de la última dictadura, para que pudieran relegarse al olvido o menospreciarse sus verdaderas causas y factores. (Caldera, 2013: 69)

La referencia que el líder socialcristiano hace a “los errores del pasado” y la dura afirmación de Rómulo Betancourt sobre el “canibalismo político” recuerda la experiencia democrática de

⁵⁰ Rafael Caldera fue el Orador de Orden en la Sesión Conmemorativa del XXV Aniversario de la Promulgación de la Constitución el 23 de enero de 1986. En su discurso recordó las palabras que pronunció cuando regresó a Venezuela una vez que cayó la dictadura: “«Parece un sueño» fueron las primeras palabras que dije al regresar del exilio en enero de 1958. «Parece un sueño» es el pensamiento que viene a mi cerebro en esta conmemoración de hoy” (Caldera, 1986: 4).

1945 descrita en líneas anteriores. Cuando Rómulo Betancourt y Rafael Caldera se reincorporaron a la vida política después del 23 de enero condenaron la confrontación del pasado. Este acto de contrición personal, que se extendió a la sociedad entera, anunció la principal motivación para alcanzar los acuerdos políticos y jurídicos que se constituirán en los pilares de la naciente democracia: *que las diferencias no sean obstáculo para la transición*.

Para los efectos de esta investigación es necesario destacar que los actores políticos que estuvieron al frente del proceso de transición democrática que es objeto de nuestro estudio estaban marcados por el fracaso vivido en 1948. Conviene entonces identificar qué aspectos de la experiencia democrática de 1945 estuvieron presentes o influyeron en la transición democrática de 1958:

- *Configuración del sistema de partidos*: Tal como lo destaca Juan Carlos Rey (1999), la apertura democrática de 1945 permitió la creación de nuevas toldas políticas que se incorporaron al sistema y formaron parte de él hasta su quiebre en 1999. Los partidos políticos fueron duramente perseguidos y golpeados por la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, sin embargo, sobrevivieron y fueron parte de la transición que se llevó a cabo en 1958.

Animados por las posibilidades electorales que parecían abrirse con las nuevas reglas, se fundaron dos nuevos partidos modernos: el 18 de diciembre de 1945, Unión Republicana Democrática (URD), partido de orientación liberal, en el que entraron a militar personalidades asociadas con la llamada “ala luminosa” del gobierno del Presidente Medina (cuyo partido, el PDV, fue ilegalizado por la Junta Revolucionaria); y, en 1946, el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), partido de inspiración socialcristiana (véase, Rivera Oviedo 1969; Herman 1980; Combellás Lares 1985). Ambos partidos, junto con AD y el PCV, que ya existían desde el gobierno de Medina, van a formar el moderno sistema de partidos de Venezuela, que participan en las primeras elecciones realmente democráticas de la historia de Venezuela, y que con los avatares que vamos a ver consiguieron subsistir hasta 1999. (Rey, 2009: 77-78)

Cuadro 2: Partidos políticos en Venezuela en 1945.

Nombre del partido	Tendencia ideológica	Actor político
Acción Democrática (AD)	Social demócrata	Rómulo Betancourt
Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)	Social cristiano	Rafael Caldera
Unión Republicana Democrática (URD)	Liberal	Jóvito Villalba
Partido Comunista de Venezuela (PCV)	Comunista	Gustavo Machado

Fuente: Elaboración propia

- *Constitución de 1947*: La Constitución de 1947 fue promulgada el 5 de julio, día de aniversario de la Independencia de Venezuela. El poeta Andrés Eloy Blanco, miembro de Acción Democrática, presidió la instancia en donde se elaboró el texto. Por su talante conciliador es recordado como “el amortiguador de la Constituyente”⁵¹. Muestra el Diario de Debates que sus versos sirvieron para bajar la tensión en las deliberaciones más difíciles. Sus palabras el día de la promulgación de la nueva Carta Magna dan cuenta la dimensión del logro alcanzado:

Cuando una Asamblea hace una Constitución, hace el espejo de un pueblo. Cuando se hace el espejo de un pueblo, tiene que haber un buen pueblo para mirarse en él. Cuando se hace una Constitución, se hace un código de moral, pero no se hace una moral; cuando se hace una Constitución se hace una norma de conducta; cuando se hace una Constitución, se hace una ley de buen gobierno, pero no se hace un buen gobierno. Es el uso de ella, es el empleo de las facultades que ella confiere, es el timón bien llevado, es la proa siempre puesta a la justicia, lo que de ella va a infundir la grave responsabilidad en la conducta de los gobernantes. Ella es la Constitución. Pero todo lo que se haga de acuerdo a sus mandamientos y atribuciones, ha de ser un acto constitucional. (Blanco, 1947)

Los sufrimientos padecidos por los sectores democráticos durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez hicieron valorar con justicia los adelantos del pasado. Siguiendo

⁵¹ Ramón Guillermo Aveledo, en el prólogo escrito a Juan Miguel Matheus para *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional* (2013), recuerda que “... Andrés Eloy Blanco supo ser “El amortiguador de la Constituyente”. Y conste que las palabras no son de un partidario suyo, sino de un adversario político claro, muy bien definido, al punto que conducía la fracción opositora en aquel cuerpo parlamentario (Asamblea Nacional Constituyente, 1946), Rafael Caldera quien entre sus modos de ser político y hombre de Estado, cuenta el de haber sido un luchador tenaz y apasionado. Explica Caldera, “Desde el primer momento, él fue el resquicio de comprensión necesaria para que aquel cuerpo desempeñara su función, su función primordial, la de debatir ante los oídos del pueblo venezolano las cuestiones fundamentales de su organización política, que hasta entonces le habían sido total o parcialmente ajenas”. (19)

la disposición al reconocimiento de los caminos transitados, la Constitución de 1947 fue tomada como “texto base de discusión” (Brewer, 1983: 21) por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional instalada el día 02 de febrero de 1959.

- *Urbanidad política:* La dinámica del “Trienio Adeco” estuvo marcada por la conflictividad “existencial o antagónica” (Rey, 2009: 36) y el desencuentro llevó al naufragio. Por esta razón, “... a partir de 1958, los partidos conscientes de los errores en que habían incurrido, y deseosos de superar los *combates o luchas* del pasado, trataron de desarrollar con éxito, unas ‘reglas de juego’ aceptables para todos los jugadores, y lograron mantener por muchos años la democracia”. (Rey, 2009: 38) De esta manera, destaca en los discursos y las declaraciones de 1958 el buen uso de la palabra, la ausencia de ataques interpartidistas y el respeto personal. Se podría pensar que el destierro de la barbarie era una disposición propia de la época que, sin duda, era más conservadora. Sin embargo, debemos señalar que se trató de una decisión deliberada y voluntaria del liderazgo que quedó plasmada en forma de norma en los pactos suscritos.

Además de la experiencia vivida por los actores políticos a partir de 1945, podemos identificar otra realidad que motivó la configuración de los acuerdos: los problemas económicos y sociales heredados de la dictadura. La recién inaugurada democracia enfrentó una realidad social y económica que amenazaba con la estabilidad del sistema. La dictadura dejó las arcas de la nación cerca de la bancarrota⁵² y los venezolanos sufrían carencias materiales⁵³. Esta situación le imprimió sentido de urgencia a la transición. Era necesario actuar con premura y ofrecerle al país libertad con bienestar.

En tal sentido, podemos precisar tres factores que motivaron la construcción de los acuerdos que sustentaron la democracia venezolana a partir de 1958:

⁵² Rafael Caldera (2013) describe la situación social y económica del país cuando cayó la dictadura: “La demostración más palpable de que la administración de Pérez Jiménez, cuya eficacia tanto se pregonó, no había sido tan exitosa, fue la presencia de miles de desempleados en las calles de las ciudades a partir del derrocamiento del régimen, en tal medida que hubo que crear un plan de emergencia para darles trabajo, aunque no hubiera planes y proyectos que realizar”. (64) Durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez la deuda pública aumentó más de 25 veces y pasó de 175 millones a 4.500 millones de dólares. Aunque el crecimiento económico registrado entre 1952 y 1958 fue “el más alto del hemisferio”, según el United Nations Statistical Yearbook (1964), no pudo asumir las ambiciosas inversiones estatales y en 1958 la burbuja económica se comenzó a desinflar. Era necesario tomar medidas urgentes para rectificar el curso y evitar que una crisis afectara a la democracia naciente.

⁵³ El 01 de mayo de 1957, Monseñor Rafael Arias Blanco ofreció una Carta Pastoral a propósito de la fiesta de San José Obrero. El pronunciamiento le resultó incómodo a la dictadura porque alertó que “una inmensa masa de nuestro pueblo está viviendo en condiciones que no se pueden calificar de humanas. El desempleo que hunde a muchísimos venezolanos en la desesperación; los salarios bajísimos con que una gran parte de nuestros obreros tienen que conformarse, mientras los capitales invertidos en la industria y el comercio que hacen fructificar esos trabajadores, aumenta a veces de una manera inaudita...”

1. Aprendizaje rescatado del fracaso de la experiencia democrática que se vivió entre 1945 y 1948.
2. Temor a sufrir un nuevo saltatrás autocrático⁵⁴.
3. Necesidad urgente de ofrecer soluciones a los problemas económicos y sociales heredados de la dictadura.

3.1.1.2 Pacto de Puntofijo: La unidad hecha acuerdo.

Después del quiebre de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez correspondió a los actores políticos establecer condiciones que permitieran la inauguración del nuevo orden. Se trató de un periodo marcado por la incertidumbre y, tal como lo relatan los testimonios de la época, también por la esperanza que se extendió por todo el país. La construcción de caminos hacia la democracia derivó en la creación de una serie de acuerdos explícitos e implícitos que establecieron las reglas del juego que se aplicarían en el futuro inmediato. El Pacto de Puntofijo es el documento central de este proceso de inauguración democrática y en este apartado nos dedicaremos a conocer los actores, temas y acuerdos alcanzados en él.

El Pacto de Puntofijo se firmó el 31 de octubre de 1958 en la residencia familiar de Rafael Caldera ubicada en la ciudad de Caracas. Lo suscribieron los representantes de *Unión Republicana Democrática* (Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas), *del Partido Social Cristiano COPEI* (Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández) y *de Acción Democrática* (Rómulo Betancourt, Gonzalo Barrios y Raúl Leoni).

El documento cuenta con 5 partes. El primer apartado se dedica a profundizar en los antecedentes que animaron a su realización y a destacar la buena disposición de quienes lo suscribieron. Se afirma que “las distintas fuerzas políticas que han participado en las acciones unitarias para la defensa del régimen democrático han mantenido conversaciones destinadas a asegurar la inteligencia, el mutuo respeto y la cooperación entre ellas” (Pacto de Puntofijo, 1958: 1). En la explicación de los antecedentes se señala que “las deliberaciones han

⁵⁴ Gil Yepez (1978) indica que “Levine opina que una de las reglas de nuestra cultura política es que en Venezuela desde 1958 los líderes políticos «parecen estar constantemente volteando hacia atrás». Se comportan como si las instituciones políticas fueran a sufrir un colapso en cualquier momento... El recurso de conflictos ilimitados ha hecho que muchos líderes manejen la política con extremo cuidado” (5). La observación de Levine es expresión del temor al fracaso de los actores políticos.

respondido a un serio y responsable enfoque de las urgencias del país". (Pacto de Puntofijo, 1958: 1)

En el segundo apartado se exponen los dos compromisos centrales el pacto:

a) seguridad de que el proceso electoral y los Poderes Públicos que de él van a surgir respondan a las pautas democráticas de la libertad efectiva del sufragio; y b) garantía de que el proceso electoral no solamente evite la ruptura del frente unitario, sino que lo fortalezca mediante la prolongación de la tregua política, la despersonalización del debate, la erradicación de la violencia interpartidista y la definición de normas que faciliten la formación del Gobierno y de los cuerpos deliberantes de modo que ambos agrupen equitativamente a todos los sectores de la sociedad venezolana interesados en la estabilidad de la República como sistema popular de Gobierno. (Pacto de Puntofijo, 1958: 1)

De esta manera, los actores se obligan a respetar los resultados electorales y a promover un ambiente de paz que permita estabilidad en el ejercicio del poder. En el punto siguiente se concreta el compromiso adquirido en tres ámbitos específicos: *defensa de la Constitución, gobierno de unidad nacional y programa mínimo*. Es decir, quien llegue al poder deberá constituir un gobierno de unidad nacional y respetar un futuro programa mínimo que surgirá del consenso. Asimismo, quienes permanezcan en la oposición se deben comprometer a defender la Constitución ante posibles amenazas y a contribuir con el gobierno en ejercicio.

El cuarto apartado se dedica a lo que representa quizás la mayor preocupación de quienes crearon el pacto: *la necesidad imperiosa de mantener la unidad nacional para avanzar hacia la consolidación democrática*.

4. El ideal de la unidad como instrumento de lucha contra la tiranía y contra las fuerzas en aptitud de reagruparse para auspiciar otra aventura despótica, sería la selección de un candidato presidencial democrático único, la formación de planchas únicas para los cuerpos colegiados y la formación de un frente único a base de un solo programa integral de Gobierno. En la práctica se ha evidenciado que diversos factores reales contradicen esa perspectiva histórica, más, afortunadamente, hay otros medios idóneos para preservar la unidad nacional. (Pacto de Puntofijo, 1958: 2)

Las circunstancias en las que se da el quiebre de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez⁵⁵ permitió a las fuerzas democráticas acudir a las elecciones sin el establecimiento de una

⁵⁵ En "Los Causahabientes: De Carabobo a Puntofijo", Rafael Caldera (2013) recuerda cómo Marcos Pérez Jiménez huyó del país. Explica el ex Presidente: "En el proceso de la campaña electoral reciente, en una entrevista que le hizo el periodista Rafael Polo en Madrid, Pérez Jiménez manifestó: «Dejé el poder pudiendo luchar porque las Fuerzas Armadas no me entendían». «La institución sobre la cual se basó la solidez del régimen, que fue la institución armada, como yo no podía estar al frente de ella cuidando de su orientación ideológica y de su orientación profesional, desafortunadamente no tuvo una conducción apropiada y se dejó desviar...» «Cuando vi que no se entendía la labor que estaba realizando que era efectiva para la nación venezolana, resolví irme». «Dije, preparen el avión que me voy, y me fui. Es la mejor decisión que he tomado en mi vida»(70). El testimonio

candidatura única. Esta decisión fue estratégica; en Venezuela el cambio político se dio por una ruptura y las fuerzas de la dictadura no se constituyeron como opción electoral en los comicios siguientes. Sin embargo, conscientes del peligro que pueden significar los desencuentros que genera toda lucha electoral, quienes suscribieron el acuerdo consideraron necesario establecer medios para preservar la unidad nacional. En este sentido aclararon que “los requerimientos de la unidad son compatibles con la eventualidad de diversas candidaturas y planchas legislativas” (Pacto de Punto Fijo, 1958: 2) y animaron a “fortalecer el sentimiento de común interés patriótico y la tolerancia y mutuo respeto entre las fuerzas unitarias” (Pacto de Punto Fijo, 1958: 2). De esta manera y con el propósito de “garantizar la tregua política y la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas” (Pacto de Punto Fijo, 1958: 2), se creó la *Comisión Interpartidista de Unidad* encargada de vigilar el cumplimiento del acuerdo.

Por último, el quinto apartado se dedicó a proclamar los principios que garantizarían la unidad en el futuro. De los principios establecidos, debemos destacar el cuarto:

Todos los votos a favor de las diversas candidaturas democráticas, serán considerados como votos unitarios y la suma de los votos por los distintos colores como una afirmación de la voluntad popular a favor del régimen constitucional y de la consolidación del Estado de derecho. (Pacto de Punto Fijo, 1958: 3)

Esta consideración buscó ofrecer legitimidad a los acuerdos políticos suscritos y despejar las dudas sobre su representatividad. De esta manera, se procuró un mecanismo de validación que permitió avanzar hacia la democracia con el apoyo de los electores. Para finalizar, se acordó la realización de un “gran acto popular” en la ciudad de Caracas después de las elecciones que serviría de ocasión para ratificar las bases del pacto.

Una vez expuesto el contenido del Pacto de Punto Fijo conviene precisar los actores que lo suscribieron, los temas susceptibles de deliberación y los acuerdos alcanzados.

del líder socialcristiano evidencia que, ante el quiebre interno del mundo castrense, el dictador prefirió dejar el poder.

Cuadro 3: Pacto de Puntofijo (Venezuela, 1958)

Actores	Temas	Consensos / compromisos
<p><i>Unión Republicana Democrática</i> (Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas).</p> <p><i>Partido Social Cristiano COPEI</i> (Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández).</p> <p><i>Acción Democrática</i> (Rómulo Betancourt, Gonzalo Barrios y Raúl Leoni).</p>	<p>El principal tema susceptible a deliberación fue <i>la necesidad de encontrar mecanismos para garantizar la unidad, entendiendo que este principio era indispensable para avanzar en la consolidación democrática.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campaña electoral marcada por el respeto mutuo. 2. Respeto a los resultados electorales. 3. Establecimiento de un Gobierno de unidad que desterrara cualquier vocación hegemónica y permitiera la inclusión. 4. Ejecución de un programa mínimo de gobierno acordado por todos los sectores del país. 5. Prolongación de la tregua política una vez superada la fase electoral .

Fuente: Elaboración propia

El pacto de Puntofijo fue suscrito por las principales fuerzas políticas con disposición de apertura a todos los sectores del país (Pacto de Puntofijo, 1958: 1). Sin embargo, entre los signatarios encontramos dos ausencias que merecen ser explicadas:

...se trataba de un acuerdo de “todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana”, por lo que quedaban fuera del Pacto aquellos sectores que no estaban interesados en esa estabilidad, representados por los sectores del perezjimenismo y de la conspiración militar, y por el Partido Comunista de Venezuela, el cual tampoco estaba interesado en la estabilidad republicana, como quedó demostrado por la lucha subversiva interna que se desarrolló durante más de un lustro, a partir de esa fecha. (Brewer, 1983: 13)

El Partido Comunista de Venezuela (PCV) y los sectores asociados al Perezjimenismo no suscribieron el acuerdo. La ausencia del PCV se explica por las tensiones que generaba su presencia dentro de las Fuerzas Armadas. Para los hombres de armas era incompatible el sistema democrático con la presencia del partido comunista y su inclusión significaba un posible elemento de quiebre que atentaba en contra de la unidad y de la estabilidad democrática. Sin embargo, como veremos más adelante, el PCV suscribió *todos* los acuerdos posteriores: Declaración de Principios, Programa Mínimo de Gobierno, Advenimiento

obrero-patronal y Concordato Eclesiático. Además, participó en las elecciones presidenciales apoyando la candidatura de Wolfgang Larrazábal.

3.1.1.3 Declaración de Principios y Programa mínimo de Gobierno: Profundizando la unidad.

La Declaración de Principios y el Programa Mínimo de Gobierno son dos normas básicas de la transición venezolana que fueron suscritas el 06 de diciembre de 1958 por los tres candidatos presidenciales en representación de sus partidos políticos. La firma de los documentos fue realizada en un acto público que se llevó a cabo en la sede del Consejo Supremo Electoral, en Caracas. Ambos documentos desarrollan los acuerdos alcanzados en el Pacto de Puntofijo y constituyen el camino que se dispuso para concretar, conseguir y mantener la gobernabilidad del futuro gobierno.

Los firmantes de los documentos referidos fueron Rómulo Betancourt, candidato de Acción Democrática; Rafael Caldera, candidato del Partido Socialcristiano Copei; y Wolfgang Larrazábal, candidato de Unión Republicana Democrática, quien contó con el apoyo del Partido Comunista de Venezuela (PCV). Esta última precisión es importante porque *evidencia una ampliación del Pacto previo y muestra avances en materia de pluralismo e inclusión*.

Sobre la Declaración de Principios debemos decir que se trata de una reafirmación de los compromisos adquiridos el 31 de octubre en Puntofijo. Los firmantes, en representación de sus toldas políticas y de las fuerzas que los apoyaban, hicieron suyos cinco postulados:

1. Respeto absoluto al resultado de las elecciones y defensa del régimen constitucional⁵⁶.
2. Configuración de un gobierno de Unidad Nacional, “sin hegemonías partidistas, en el cual estarán representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país”. (Declaración de Principios, 1958: 1)⁵⁷

⁵⁶ El camino jurídico de la transición venezolana se sustentó en la Constitución del régimen depuesto. Allan Brewer Carías lo explica en “Sumario de la Constitución de 1961” (1983): “En Venezuela, el año de 1958 el Acta Constitutiva de gobierno que se constituyó el 23 de enero, dejó en vigencia el régimen constitucional precedente, que era el de la Constitución de 1953, con las modificaciones que la Junta de Gobierno pudiera adoptar, no convocándose a una Asamblea Constituyente. En esta decisión, sin duda, había una motivación práctica: convocar elecciones para una Asamblea Constituyente, elaborar una Constitución y luego convocar a elecciones para constituir los nuevos Poderes conforme a la nueva Constitución, era entrar en un proceso que podía romper la unidad política que se buscaba establecer, la propia tregua política y la despersonalización del debate, y quizás caer en una lucha interpartidista al máximo... Se dejó en vigencia la Constitución de 1953 y se fue directamente a un proceso electoral, de acuerdo a la Ley Electoral que se había dictado en mayo de ese año 1958 por la Junta de Gobierno, a los efectos de elegir al Presidente de la República y a una Asamblea-Congreso que debía elaborar la nueva Constitución”. (14-15)

3. Desarrollo de una administración inspirada en el Programa Mínimo de Gobierno.
4. Mantenimiento y consolidación de la tregua política y de la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas.
5. Fortalecimiento de la democracia como proyecto colectivo de la sociedad entera.

El mismo día que se suscribió la Declaración de Principios, se firmó el Programa Mínimo de Gobierno; un documento que desarrolla los principios expresados en el documento anterior y delimita los asuntos que deben ser asumidos y respetados por todas las fuerzas políticas que suscriben los acuerdos. El Programa establece directrices en ocho ámbitos específicos:

1. Acción política y administración pública.
2. Política económica.
3. Política petrolera y minera.
4. Política social y laboral.
5. Política educacional.
6. Fuerzas Armadas.
7. Política migratoria.
8. Política internacional.

A continuación presentamos un cuadro que resume los postulados del Programa Mínimo de Gobierno según cada área:

Cuadro 4: Programa Mínimo de Gobierno. (Venezuela, 1958)

Acción política y administración pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de una nueva Constitución. 2. Defensa del orden constitucional vigente. 3. Reforma de leyes, reglamentos y ordenanzas para erradicar disposiciones contrarias al ejercicio efectivo de las libertades públicas.
--	--

⁵⁷ La voluntad de desterrar las intenciones hegemónicas se establece en la Declaración de Principios a modo de antídoto en contra de cualquier tendencia de este tipo. Se evidencia así la necesidad de vacunar la transición en contra de los errores cometidos durante el *Trienio Adeco*, cuando la vocación hegemónica del partido blanco contribuyó al fracaso del experimento democrático.

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Autonomía y fortalecimiento de los poderes públicos. 5. Regularización de las relaciones entre Iglesia y Estado. 6. Reforma administrativa para hacer menos oneroso el funcionamiento de los servicios públicos. 7. Lucha implacable en contra de la corrupción.
Política económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de un Estado promotor. La estructura económica y fiscal de Venezuela le asignan al Estado un papel preponderante en el fomento de la riqueza nacional. 2. Reconocimiento de la función primordial que cumple la iniciativa privada. 3. Elaboración de un plan integral de desarrollo económico. 4. Utilización de la Corporación Venezolana de Fomento, del Banco Industrial y del Banco Agrícola y Pecuario, como los motores del desarrollo del país. 5. Reorganización, ampliación y defensa de industrias estatales como la Petroquímica y la Siderúrgica. 6. Reforma y modernización del sistema tributario. 7. Reforma agraria orientada hacia el aumento y la diversificación de la producción agrícola y pecuaria. 8. Promoción y respeto de la propiedad privada.
Política petrolera y minera	<ol style="list-style-type: none"> 1. El país es dueño del subsuelo y sus riquezas. En tal sentido, se revisará la relación entre el Estado y las empresas para obtener la más justa participación en los beneficios y ejercer un mayor y más efectivo control. 2. Crear una Empresa Nacional de Petróleos y todo lo necesario para que Venezuela comience a trabajar directamente su petróleo. 3. Revisión de la política de explotación del hierro.
Política social y laboral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el desarrollo integral de los venezolanos: salud física, mental y moral. 2. Protección a la madre y al niño. 3. Establecer una política de vivienda apalancada en una campaña en contra de “el rancho”. 4. Defensa del trabajador y de la libertad sindical. 5. Luchar en contra del desempleo. 6. Impulsar la reforma de la Ley del Trabajo para regular de manera más eficaz y moderna las relaciones obrero-patronales, alcanzar reivindicaciones más justas y promover la justicia social. 7. Realizar estudios para la implantación del salario familiar. 8. Reorganización del Instituto de Seguros Sociales y establecimiento de un sistema integral de seguridad social.
Política educacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento de la educación popular, desde preescolar hasta la Universidad. 2. Revisión del sistema educacional en sus distintas ramas a fin de adaptarlo a las necesidades reales del desarrollo económico y cultural del país. 3. Lucha en contra del analfabetismo.

	4. Intervención del Estado en la educación sin detrimento del principio de libertad de enseñanza. 5. Protección y dignificación del magisterio. 6. Defensa de los valores históricos y artísticos nacionales y del patrimonio espiritual de Venezuela.
Fuerzas Armadas	1. Perfeccionamiento técnico y modernización de las distintas armas. 2. Reconocimiento de las Fuerzas Armadas como un cuerpo apolítico, obediente y no deliberante. Para reafirmar estos principios se intensificará la educación institucionalista de todos sus cuadros. 3. Reconocimiento de los méritos y servicios de los militares. 4. Mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los miembros de las Fuerzas Armadas. 5. Cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio.
Política Migratoria	1. Reorientación de la política de inmigración para que el trabajador inmigrante contribuya al progreso del país. 2. Defensa del “inmigrante útil” y garantía de igualdad en el gozo de sus derechos laborales.
Política internacional	1. Reafirmación de los principios de paz y cooperación que guían la política exterior. 2. Repudio a toda medida atentatoria contra la autodeterminación de los pueblos. 3. Ratificación de adhesión a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos. 4. Respeto a los compromisos internacionales adquiridos. 5. Promover la cooperación económica y fomentar la política de intercambio comercial.

Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista jurídico y político, el Programa Mínimo de Gobierno propuso un camino que utilizó las leyes establecidas por la dictadura para transitar hacia la democracia. *Si bien el cambio político fue una ruptura, el transitar jurídico se realizó por vía de reformas.* El país se guio por la Constitución de 1953 durante tres años y los resultados indican que fue una decisión que facilitó la inauguración de la democracia y su posterior consolidación⁵⁸.

⁵⁸ El Dr. Gustavo Planchart Manrique, jurista venezolano, explica que “debe observarse algo particular en este comportamiento de la Junta: no convoca a elecciones para una Nueva Asamblea Constituyente, como era lo tradicional en Venezuela después de una revolución, sino a elecciones para la constitución de los Poderes Públicos, de los órganos gubernamentales previstos en la Constitución de 1953, esto es, en base a la Constitución elaborada por el régimen derrocado por la revolución de enero de 1958. De modo que es la Constitución promulgada por la dictadura derrocada la que va a regir a Venezuela hasta tanto se la reforme, dictando una nueva Constitución, pero la reforma que ha de hacerse, como efectivamente se hizo, debía seguir el procedimiento establecido para ello por la Constitución de la dictadura, aunque es de advertir que dicho procedimiento era prácticamente el mismo que pautaba la Constitución de 1947 y las anteriores a ésta, pues

También debemos destacar que este documento estableció una visión del Estado orientada hacia la promoción del desarrollo económico y social del país⁵⁹, respetando la propiedad privada y animando a la inversión. Esta realidad es importante porque *impulsó un sistema económico de amplia participación estatal* que fue duramente criticado por perspectivas neoliberales a partir de los años 80. Los creadores del Programa Mínimo de Gobierno estaban conscientes de los riesgos que componía esta decisión y, en tal sentido, explicaron que “la estructura económica y fiscal de Venezuela le asignan al Estado un papel preponderante en el fomento de la riqueza nacional” (Programa Mínimo de Gobierno, 1958), haciendo clara referencia a la riqueza petrolera.

Merece especial atención la propuesta del Programa Mínimo de Gobierno referente a las Fuerzas Armadas. La democracia que nacía se propuso regresar a los soldados a sus cuarteles, ofrecerles estabilidad económica y delimitar su acción al mundo castrense. Al presidente Caldera se atribuye una frase que quizás animó esta decisión: “Es más fácil militarizar a los civiles que civilizar a los militares”. En tal sentido, conviene señalar que el documento hace énfasis en la importancia de la formación institucional de los hombres de armas para cultivar conciencias democráticas que jamás volvieran a sucumbir ante la tentación de tomar el poder por la fuerza.

El domingo 7 de diciembre de 1958, un día después de la firma de la Declaración de Principios y del Programa Mínimo de Gobierno, se realizaron las primeras elecciones libres y transparentes de la nueva democracia venezolana. Después de diez años de dictadura, los venezolanos salieron de sus casas y expresaron su preferencia política en libertad y en paz. El país se volcó a las urnas. Se registró 93,42% de participación electoral. Don Rómulo Betancourt, candidato de Acción Democrática, resultó electo Presidente de la República. Wolfgang Larrazábal y Rafael Caldera reconocieron los resultados y posteriormente miembros de sus toldas políticas se unieron al Gabinete unitario, tal como se había establecido en los acuerdos previos.

estaba inspirado, por no decir calcado, del procedimiento que para reforma constitucional establece la Constitución norteamericana”. (1985: 11)

⁵⁹ Carlos Raúl Hernández y Luis Emilio Rondón, en “La democracia traicionada” (2005) explican que la política económica en el Programa Mínimo de Gobierno siguió los lineamientos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas): “La democracia nace bajo el influjo de la CEPAL, oráculo de la época cuya concepción de desarrollo estaba marcada por el socialismo y el estatismo centrista, religión política oficial del mundo democrático” (53).

De esta manera el Pacto de Punto Fijo, la Declaración de Principios y el Programa Mínimo fueron las normas básicas fundamentales que le ofrecieron al nuevo sistema político las reglas del juego que permitieron su desarrollo y estabilidad inicial.

3.1.1.4 Constitución de 1961: La expresión jurídica de Punto Fijo.

El jurista venezolano Allan Brewer Carías señala que “el Pacto de Punto Fijo, puede decirse que tuvo como producto fundamental no solo la realización de las elecciones presidenciales y legislativas en diciembre de 1958, sino la elaboración de la Constitución de 1961...” (2011: 1). La redacción de esta Carta Magna confirma la célebre afirmación del francés André Hauriou (1980), quien señala que el objeto del Derecho Constitucional es “el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos” (21). *La Constitución de 1961 es la expresión jurídica del Pacto de Punto Fijo* y, para comprender los procedimientos que la gestaron y los debates que se dieron, hay que tener presente el espíritu de unidad y concordia que reinaba en el país.

Como explicamos en líneas anteriores, el Programa Mínimo de Gobierno estableció como tarea urgente y necesaria la creación de una nueva Constitución. Esta importante labor se concretó después de la realización de los comicios del 07 de diciembre de 1958, cuando los venezolanos eligieron como presidente de la República a Don Rómulo Betancourt y a los miembros del Poder Legislativo. En el apartado que inicia describiremos cómo fue el proceso de creación de este pacto fundamental, qué actores políticos intervinieron y cuáles son los elementos del régimen político que se establecieron para asegurar la institucionalidad democrática.

La Constitución de 1961 se redactó en la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional creada por el Congreso de la República de Venezuela. Por segunda vez en la historia del país no se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente⁶⁰ para redactar una Carta Magna. Se trató de una decisión política que explicaremos más adelante.

Sobre este proceso, el Dr. Gustavo Planchart Manrique explica:

En enero de 1959 se instaló el Congreso Nacional y tomó posesión el nuevo gobierno. El 28 de enero de 1959, a los pocos días de haberse instalado tanto la Cámara del Senado y la de Diputados, cada una por su parte, acordó designar una Comisión con la “misión de estudiar y redactar un nuevo proyecto de Constitución”. Estas Comisiones

⁶⁰ Allan Brewer Carías (1983) precisa que “...en nuestra historia constitucional solo hay dos casos en los cuales una Constitución no se elabora por una Asamblea Constituyente, sino por el Congreso: las Constituciones de 1936 y de 1961”. (20)

fueron electas y se reunieron el 2 de febrero del mismo año y convinieron sesionar conjuntamente como una sola Comisión con el nombre de Comisión Bicameral de Reforma Constitucional. La Comisión estaba compuesta por 22 miembros. 8 de AD, 4 de Copei, 4 de URD, 3 del Partido Comunista y 3 independientes. La Comisión la presidían el Dr. Raúl Leoni, Presidente del Congreso y de la Cámara del Senado y el Dr. Rafael Caldera, Presidente de la Cámara de Diputados, el primero de AD, el segundo de Copei, quienes, digamos de paso, fueron electos posteriormente Presidentes de la república, respectivamente, para los períodos 1964-1969 y 1969-1974. Entre los miembros independientes se encontraba el Dr. Arturo Uslar Pietri, electo en las listas de URD, quien había sido Ministro y principal consejero político del régimen del General Isaías Medina. (Planchart, 1985: 13)

Tal como lo describe Planchart Manrique, la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional logró recoger el pluralismo y espíritu unitario que reinaba en el país. La proporción de participación de cada tendencia política correspondió a la representación obtenida en las urnas. De esta manera, la recién creada instancia estaba lista para el trabajo jurídico encomendado.

Antes de avanzar, conviene aclarar por qué la redacción del nuevo pacto social se realizó vía Comisión y no por una Asamblea Constituyente. La explicación a esta decisión la encontramos, en primera instancia, en el proceso de redacción la Constitución de 1947. Brewer (1983) desarrolla un interesante dato generacional: quienes lideraron el cambio político en 1958 habían participado en dicho proceso y recordaban los amargos debates que allí se libraron. Si bien la Constitución de 1947 resultó ser una pieza jurídica de alto nivel, sus deliberaciones estuvieron marcadas por el desencuentro y la polarización. Entonces, los promotores de la democracia de 1958 se decantaron por la fórmula de una Comisión para evitar ocasiones que atentaran en contra de la unidad.

Debemos agregar otro aspecto que impulsó la creación de la Comisión Bicameral: la necesidad urgente de avanzar con el proceso de democratización.

... el interés de la Junta y de los partidos políticos era volver cuanto antes a un gobierno electo y terminar con la provisionalidad gubernamental. De haberse convocado a una Asamblea Nacional Constituyente, hubiere habido que primero hacer estas elecciones, esperar que aquella debatiese y aprobase la nueva Constitución y luego hacer nuevas elecciones conforme a ésta. (Planchart, 1985: 11)

Una vez instalada la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional comenzaron las sesiones de trabajo. Siguiendo la dinámica de los consenso, el 23 de febrero de 1959 los integrantes de la instancia convinieron cuatro acuerdos –tres explícitos y uno tácito– que guiaron los debates:

Dicha Comisión, en su segunda reunión el 23 de febrero de 1959 llegó a tres acuerdos básicos que fueron los que orientaron la elaboración del proyecto constitucional: en primer lugar, se acordó tomar como “proyecto” base de discusión para la elaboración de la Constitución el texto de la Constitución de 1947; en segundo lugar, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia con relación al texto de la Constitución de 1947; y en tercer lugar, se acordó también, que debían precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos respecto al proceso de reforma constitucional. Ello condujo a un acuerdo tácito de primera importancia política, que fue que la reforma constitucional debía concebirse en el seno de la propia Comisión al elaborarse el Proyecto, evitando que se abriera debate o discusión alguna en la materia en las Cámaras Legislativas, con lo cual se evitó que no se llegaran a acuerdos de consenso . (Brewer, 2011: 8)

De esta manera, la dinámica circunscribió las deliberaciones a la recién creada instancia. Aunque todas las fuerzas políticas –incluyendo al Partido Comunista de Venezuela– acordaron voluntariamente este funcionamiento, Brewer (1983, 2011) y Planchart (1985) destacan que en la tercera reunión de trabajo el Partido Comunista de Venezuela propuso llevar el debate a las Cámaras del Congreso. Esta solicitud fue negada por contravenir los acuerdos recién suscritos y por considerar que abriría conflictos sobre temas de fondo y, según Raúl Leoni, era *precisamente lo que se ha querido evitar*.

Para los efectos de esta investigación debemos conocer los elementos del régimen político que estableció la Constitución de 1961 para asegurar la institucionalidad democrática y su mantenimiento. A continuación presentamos un cuadro que muestra tales componentes.

Cuadro 5: Elementos del régimen político para asegurar la institucionalidad democrática en Venezuela en 1961. (Brewer, 1983)

Establecimiento del Régimen democrático de gobierno	El régimen de gobierno democrático	El gobierno de la República <i>es y será siempre democrático</i> (Art. 3) en forma representativa (Art.4).
	El régimen de libertades públicas.	<p>Se establecen 3 libertades absolutas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la vida (Art.58) - Derecho a no ser incomunicado ni sometido a tortura (Art.60, ordinal 3). - Derecho a no ser condenado a penas perpetuas (Art.60, ordinal 7).

	Sistema de distribución de poder.	Se establece la separación de poderes.
El mantenimiento del sistema democrático	Sistema de partidos	Principio de representación proporcional y de participación política.
	Estado federal centralizado	
	Inviolabilidad de la Constitución	El artículo 250 de la Constitución obliga a todos los ciudadanos a defenderla.
	La rigidez constitucional y modificaciones	Reforma y enmienda

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro 4, elaborado a partir del análisis del Brewer Cariás, presentamos la arquitectura jurídica que sirvió de soporte para la democracia que nació en 1958. Tal como se puede observar, el nuevo pacto social estableció una democracia pluralista, un sistema federal centralizado y encontró en los partidos políticos el cauce fundamental para la participación ciudadana.

Resulta importante describir cómo fue su proceso de aprobación. En este sentido, Planchart relata:

El proceso de aprobación del Proyecto de la Constitución de 1961 por el Congreso fue, en cierta forma poco complejo, lo cual era de esperarse, dada la composición de la Comisión y el consenso habido en ella. Las modificaciones que se propusieron en el seno de las Cámaras, eran remitidas a la Comisión y discutidas por ésta; ninguna de ellas tocaba la esencia misma de la concepción del proyecto y eran ajustes formales, ninguno de real importancia. Las Asambleas Legislativas todas ratificaron el Proyecto aprobado por el Congreso, sin mayores discusiones y aclaratorias. (1985: 27)

La Constitución de 1961 fue elaborada en el seno de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional. Posteriormente fue aprobada por el Congreso de la República con los votos de todas fuerzas políticas que hacían vida en el hemiciclo y luego, se hizo del visto bueno de las Asambleas Legislativas del país. De esta manera, el 23 de enero de 1961, a tres años de la liberación democrática, se promulgó la Constitución número 26 de la historia republicana de Venezuela. En el acto de promulgación, el entonces presidente Don Rómulo Betancourt pronunció las siguientes palabras:

Esta Constitución que hoy promulgamos –lo he dejado dicho– debe durar y durará, para que regule jurídicamente las relaciones democráticas entre Estado y Nación, no sólo por el período de gobierno que terminará en 1964 sino por muchos otros más. Razones sólidas abonan esta creencia. La elaboraron y sancionaron cuerpos deliberantes emanados de la directa voluntad popular el 7 de diciembre de 1958. Ella misma llevó con sus votos a Miraflores a quien es el Presidente de los venezolanos y

ha cumplido ya con el compromiso legal de firmarla, para ejecutarla y hacerla ejecutar, y, por último –razón última a la que en escala de prelaciones le correspondería el primer sitio–, el pueblo de Venezuela en todos sus rangos, estamentos y profesiones está decidido a que en este país no se retrograde nunca a formas francas o disimuladas de despotismo, y por eso es válido pensar y afirmar que esta Constitución de 1961 será un instrumento para regular la vida de relación nacional por muchos años. (Betancourt, 2007: 249-250)

3.1.1.5 Otros acuerdos: Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal y Ley del Concordato Eclesiástico.

El espíritu del 23 de enero no se limitó a las fuerzas partidistas. Fue un ánimo que se extendió a la sociedad entera. Los líderes del momento, con audacia y pericia, supieron convertir esta buena disposición en acuerdos que favorecieron la unidad y ofrecieron garantías de gobernabilidad. En el marco de esta cultura del encuentro, que no enfrentó pocas dificultades y amenazas, conviene mencionar el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal suscrito por el Estado venezolano, el Comité Sindical Unificado Nacional (CSUN) y Fedecámaras, y la Ley del Concordato Eclesiástico.

Al profundizar en las motivaciones del Pacto de Avenimiento Obrero Patronal nos encontramos de nuevo con las huellas del Trienio Adeco (1945-1948). En la memoria reciente de las élites –política, empresarial, obrera, militar y eclesiástica– estaba viva la experiencia conflictiva que contribuyó con el quiebre de 1948. Marcados por el fracaso de la democracia y por los horrores de la dictadura, los actores decidieron que esta vez sería diferente y, unidos por el firme propósito de abrir caminos para la paz y evitar conflictos que atentaran en contra de ella, iniciaron conversaciones para asegurar la tregua política.

Movidos por este espíritu y habiendo realizado jornadas de negociación previa, el 24 de abril de 1958 se firmó el *Convenio de Entendimiento* que estableció las reglas del juego que aplicarían a las relaciones obrero-patronales de todo el país. Lauriño (2008) sintetiza los seis principales puntos del pacto:

1. Creación de comisiones de avenimiento en las empresas, formadas por representantes patronales y sindicales.
2. Reconocimiento y respeto a la libertad de organización sindical sin interferencia de ninguna clase.
3. Conveniencia de mantener la mayor estabilidad posible en los trabajadores.

4. Estricto cumplimiento de los contratos colectivos y de la Ley del Trabajo.
5. Conveniencia de celebrar contratos colectivos por actividad económica.
6. Necesidad de que se agoten las medidas conciliatorias antes del planteamiento de cualquier conflicto.

De los aspectos acordados, quizás el último es el que tuvo mayor impacto estratégico. Frente a las amenazas de la derecha, concretadas en asonadas militares e incluso en un intento de magnicidio, y los ataques de la izquierda, auspiciados desde la Habana, era fundamental evitar cualquier conflicto obrero patronal que derivara en acciones de calle o huelgas generales. Este pacto logró contener estos escenarios y mantener la paz.

El Avenimiento Obrero-Patronal fue firmado por Gustavo Lares Ruiz –Presidente del Comité Sindical Unificado Nacional–, Ángel Cervini –Presidente de Fedecámaras– y el Dr. Raúl Valera –Ministro del Trabajo de la República de Venezuela. Conviene precisar que el Comité Sindical Unificado Nacional estaba integrado por militantes de Acción Democrática, Copei, Unión Republicana Democrática y el Partido Comunista de Venezuela (Suárez, 2012). Se confirma así que el documento logró conciliar a todas las fuerzas vivas del país.

Pasemos ahora al Concordato Eclesiástico firmado el 6 de marzo de 1964. Este documento se propuso subsanar las desavenencias históricas entre la Iglesia Católica y el Estado venezolano y estableció las reglas del juego que aplicarían en lo sucesivo a la relación entre ambas instituciones (Campo del Pozo, 2017). El convenio fue suscrito por el Dr. Marcos Falcón Briceño, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela, y el Excmo. Monseñor Luigi Dadaglio, Nuncio Apostólico de Su Santidad en la República de Venezuela. Tres meses después, el 30 de junio del mismo año, el presidente Raúl Leoni estampó su firma con el “cúmplase” en acto solemne celebrado en el Palacio de Miraflores.

El acuerdo alcanzado se encontraba en sintonía con el artículo 65 de la recién estrenada Constitución, el cual reconocía la libertad religiosa. Está integrado por 17 artículos y a continuación enumeramos las ideas principales:

1. El Estado venezolano garantiza el libre y pleno ejercicio “del Poder Espiritual de la Iglesia Católica” (Artículo 1)
2. La Iglesia Católica cuenta con el “libre ejercicio” (Artículo 2) de publicar documentos pastorales que correspondan a temas de su competencia.

3. Se reconoce la personalidad jurídica del Vaticano. (Artículo 3)
4. Se reconoce a la Iglesia Católica como persona jurídica de carácter público. (Artículo 4)
5. Cualquier modificación de las circunscripciones de la Iglesia Católica (Arquidiócesis, Diócesis y prelaturas) se hará previo acuerdo con el Gobierno. (Artículo 5)
6. El gobierno debe aprobar el nombramiento de Arzobispos y Obispos diocesanos. (Artículo 6)
7. Los Arzobispos y Obispos diocesanos y sus coadjuntos con derecho a sucesión deben ser ciudadanos venezolanos. (Artículo 7)
8. Se mantiene en el presupuesto del Gobierno Nacional las “asignaciones eclesiásticas”. (Artículo 11)
9. El Estado prestará apoyo y protección a las misiones católicas. (Artículo 12)
10. El Estado evaluará y facilitará la entrada al país de religiosos y religiosas extranjeros que desempeñen labores educativas. (Artículo 13)
11. Ambas partes se comprometen a resolver amistosamente las diferencias. (Artículo 14)

El Concordato eclesiástico se promulgó en forma de Ley en la Cámara del Senado el 25 de junio de 1964 y en la Cámara del Congreso, un día después. Campo del Pozo (2017) narra que, aunque todas las fuerzas políticas aprobaron la propuesta, hubo cierta resistencia⁶¹ que fue mitigada acudiendo al principio de disciplina parlamentaria de cada grupo político. De esta manera, la recién inaugurada democracia estableció y fortaleció caminos de entendimiento con la Iglesia Católica, una importante institución de la sociedad venezolana.

Antes de finalizar el apartado dedicado al análisis de las normas básicas debemos hacer mención del llamado *Pacto Institucional*. Se trata de “un acuerdo [implícito] que obligaba a AD y

⁶¹ Cuenta el autor que Rómulo Betancourt “recomendó” al senador Luis Beltrán Prieto Figueroa que se tomara unas vacaciones de 10 días y permitiera la incorporación de su suplente. El líder de Acción Democrática conocía del profundo anticatolicismo del maestro Prieto y puso medios para evitar que se afectara la unidad.

COPEI a compartir representaciones en el Congreso y en la asignación de cargos públicos” (Crisp, Levine y Molina; 2003: 285)⁶². Juan Carlos Rey (2009) amplía y precisa sus términos:

...se estableció la costumbre, no sancionada en ninguna norma, ley ni acuerdo escrito, de que todas las decisiones políticas más importantes del gobierno, además de contar con la aprobación de los tres partidos, debían de contar con el visto bueno de las cuatro grandes corporaciones que encarnaban las principales fuerzas sociales: la Iglesia, las Fuerzas Armadas, los sindicatos de trabajadores y los empresarios. Pero, además, se desarrolló progresivamente un sistema semi-corporativo para la toma de importantes decisiones públicas, como consecuencia del cual el papel y la influencia de los partidos políticos fueron disminuyendo grandemente. (32)

3.1.2. El sistema de partidos: Pluralismo, cooperación y la lógica del consenso.

Tal como se explicó en el capítulo dedicado a la metodología, las dos variables que consideraremos para comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas son las denominadas *normas básicas* y el *sistema de partidos*. Una vez explicadas las primeras, procederemos describir el sistema de partidos que se configuró en Venezuela en 1958 haciendo énfasis en su estructura, actores y su tendencia ideológica.

Nehomar Hernández (2016), en su trabajo “Democracia y partidos políticos en Venezuela: evolución del sistemas de partidos entre 1958 y 2013” afirma que entre 1958 y 1973 nació un sistema de partidos pluralista⁶³. Para los efectos de esta fase de la investigación, describiremos el sistema que emergió con la democracia tomando como indicador de representatividad los resultados electoral obtenidos en las elecciones de 1958 y 1963.

Sobre la configuración del sistema de partidos en 1958, Juan Carlos Rey indica:

Si atendemos sólo a los aspectos cuantitativos de los resultados electorales de 1958 y a la consiguiente distribución de los puestos en el Congreso, podríamos decir, utilizando una de las tipologías más comunes, que estamos en presencia de un sistema en que AD era el “partido dominante”, “partido predominante” o “partido hegemónico”. Pero si examinamos el tipo de relaciones existentes entre los partidos y en el interior de los

⁶² Political coalition was matched on the legislative and administrative side by what was known as the “institutional pact”, an agreement that bound AD and COPEI to shared representations in Congress and in the allocation of public positions. (Crisp, Levine and Molina; 2003: 285)

⁶³ Thibaut (1993) “La estructura y dinámica de la competencia partidista y el problema de la estabilidad de las democracias presidenciales en Costa Rica y Venezuela” explican que “el sistema de partidos puede ser clasificado bajo la categoría de un pluralismo moderado. Según Sartori (1976, 131 ss.), este tipo de sistema de partidos se caracteriza por una distancia ideológica relativamente escasa entre los partidos relevantes, por una propensión a la formación de coaliciones polares y por una competencia predominantemente centrípeta”. (282-283)

mismos, nos encontramos que se trata de un sistema de partidos complejo que se caracteriza por dos tipos de relaciones: por un lado *relaciones de cooperación* entre los distintos integrantes de la coalición gubernamental (AD, COPEI y URD), y por otro lado *relaciones antagónicas* o de *conflicto existencial* entre éstos y el PCV. Pero, por otra parte, si examinamos las relaciones en el interior de AD y de URD, la situación se vuelve más compleja, por la situación existente en esos dos partidos en los que había divisiones ideológicas, por lo que las relaciones en el interior de ellos no eran puramente cooperativas. (2009: 168)

Rey utiliza dos parámetros para describir el sistema de partidos que emergió en 1958. Una aproximación cuantitativa que se sustenta en los resultados electorales de 1958 y otra cualitativa, que se refiere a la naturaleza existentes entre las distintas organizaciones. El enfoque cualitativo resulta interesante porque describe la eficiencia de los pactos en materia de cooperación.

Cuadro 6: Elecciones presidenciales en Venezuela en 1958.

Candidato	Partido	Votos válidos	%
Rómulo Betancourt	Acción Democrática (AD)	1.284.092	49,18
Wolfgang Larrazábal	Unión Republicana Democrática (URD)	800.000	30,67
	Partido Comunista de Venezuela (PCV)	84.451	3,23
	MENI	18.312	0,70
	Total	903.479	34,61
Rafael Caldera	COPEI	396.293	15,18
	IR	15.564	0,60
	PST	11.405	0,44
	Total	423.262	16,21

Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Cuadro 7: Participación en elecciones presidenciales de 1958 en Venezuela.

Elección	Padrón electoral	Abstención	
		Absoluta #	Relativa %
1958	2.913.801	191.748	6,6

Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Cuadro 8: Relaciones interpartidistas en Venezuela en 1958.

Relaciones de cooperación	Relaciones antagónicas
AD + URD + COPEI	(AD + URD + COPEI) Vs. PCV

Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Debemos moderar la aproximación cualitativa propuesta por José Ignacio Rey. Si bien el Partido Comunista de Venezuela (PCV) no suscribió el Pacto de Puntofijo, sí participó activamente en los acuerdos siguientes: Declaración de Principios, Programa Mínimo de Gobierno, Constitución de 1961, Avenimiento Obrero Patronal y Ley de Concordato Eclesiástico. De modo que la relación antagónica o de lucha existencial con el PCV solo se evidenció a partir de 1961, cuando ese partido aprobó públicamente la lucha armada como medio para acceder al poder y posteriormente fue ilegalizado por la Corte Suprema de Justicia a solicitud del presidente de la República.⁶⁴

La naturaleza de la investigación que nos ocupa nos obliga a destacar la salida de Unión Republicana Democrática (URD) de la coalición de gobierno el 17 de noviembre de 1960. Este hecho significó una importante fisura en el Pacto de Puntofijo y marcó una nueva dinámica de interacción en el sistema de partidos. También conviene destacar que el partido de Jóvito Villalba decidió romper los acuerdos por estar en desacuerdo con la política exterior del presidente Betancourt. Sucedió que Ignacio Luis Arcaya, miembro de URD y Ministro de Relaciones Exteriores, recibió instrucciones de su Partido para no votar a favor de la “Declaración de San José”, lo que significaba la expulsión de Cuba del sistema interamericano. Esta orden fue contraria a la posición del Estado venezolano y, ante esta diferencia, el Canciller puso su cargo a la orden y su Partido pasó a la oposición. Este hecho evidencia el peso de la injerencia castrista en los devenires de la política venezolana desde 1958 y la amenaza que supuso la Revolución Cubana para la consolidación democrática en el país.

⁶⁴ Si bien el Partido Comunista de Venezuela (PCV) suscribió todos los acuerdos -menos Puntofijo- debemos destacar que *la relación con los demás actores políticos estuvo marcada por la tensión*. Hemos encontrado, al menos, dos momentos en donde esta realidad queda en evidencia. Cuando el Presidente Betancourt juramentó a su gabinete de Gobierno, el cual estaba compuesto por miembros de todas las fuerzas democráticas, el líder de Acción Democrática afirmó que aunque el PCV había participado en las elecciones no formaría parte del tren Ejecutivo por dudar de su fidelidad a la democracia. De igual manera, durante el debate constituyente en la Comisión Bicameral, el PCV propuso llevar el debate a las Cámaras del Congreso. Este planteamiento violaba el reglamento interno de la Comisión aprobado en días previos por todos los actores, incluso por el PCV. Esta negativa generó descontento en las filas del partido rojo, pero eso no impidió que se mantuvieran en la instancia y su aprobación en el Congreso.

A partir de finales de 1960 las relaciones interpartidistas del sistema cambiaron. Unión Republicana Democrática suspendió las relaciones de cooperación y se convirtió, en términos de Rey (2009), en una fuerza antagónica que simpatizó con el castrismo. En el cuadro 8 podemos ver la modificación de las relaciones interpartidistas.

Cuadro 9: Relaciones interpartidistas en Venezuela a partir del 17 de noviembre de 1960.

Relaciones de cooperación	Relaciones antagónicas
AD + COPEI	(AD + COPEI) Vs. (PCV + URD)

Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Rómulo Betancourt terminó su periodo constitucional, superando golpes de Estado y un intento de magnicidio⁶⁵. Esta realidad es una buena noticia en todo proceso de transición y muestra avances en materia de democratización. El domingo 01 de diciembre de 1963 se realizaron las segundas elecciones presidenciales. Culminaba así, de manera formal, la vigencia del Pacto de Puntofijo. Debemos destacar que aunque el acuerdo caducó, se mantuvo la dinámica del consenso, lo que impulsó el desarrollo del sistema. Juan Carlos Rey (2009) explica:

La vigencia formal del Pacto solo abarcó el periodo constitucional del Presidente Betancourt, reducido solo a dos partidos (AD y COPEI), pues URD decidió retirarse, al final el primer año, para pasar a ejercer una oposición democrática. Pero lo que podríamos llamar “el espíritu de Puntofijo” (o como lo llaman despectivamente sus adversarios, el “puntofijismo”), se ha mantenido por décadas a través de otros pactos partidistas posteriores (como el de “Ancha base”). Pero sobre todo, se ha mantenido el acuerdo tácito de que ciertas decisiones fundamentales solo pueden ser tomadas mediante el consenso de los principales partidos. Así, por ejemplo, según el llamado “pacto institucional” (pacto que nunca ha sido escrito, ni formalizado), los titulares de ciertos cargos públicos (como por ejemplo, el Presidente de ambas Cámaras del Congreso, el Fiscal General, el Contralor General, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo Supremo Electoral, etc.) debían ser designados mediante acuerdo entre los principales partidos, sin que el mayoritario pueda imponer unilateralmente su voluntad. Lo mismo ocurría –más allá de tal pacto– para la toma de decisiones que afectaran los intereses vitales del país, como por ejemplo, las negociaciones con países vecinos en materia de límites fronterizos. (128-129)

⁶⁵ Manuel Caballero (2000) expone los principales desafíos que enfrentó el gobierno de Rómulo Betancourt: 1. Superar el rechazo del Ejército, fuerza que desconfiaba de él porque “dentro de los cuarteles se ha dicho y repetido que su intención es disolverlo para sustituirlo por las milicias del partido” (25); 2. Vencer las divisiones internas en Acción Democrática que emergieron porque la juventud del partido está “contaminada de marxismo-leninismo” (25); 3. Ganar la voluntad del pueblo de Caracas; 4. Consolidar los acuerdos de gobernabilidad suscritos en el momento inaugural y 5. Garantizar que su partido, Acción Democrática, pueda triunfar en las próximas elecciones. (26).

En las elecciones de 1963 resultó electo Raúl Leoni, el candidato de Acción Democrática (AD). El país apostó por darle continuidad al proyecto del partido blanco y el evento contó con un índice de participación de 92.2%. Si bien se registró un crecimiento en las opciones electorales –se duplicó el número de candidatos–, Acción Democrática y Copei concentraron 53% de las voluntades. Este resultado electoral y la configuración de las fuerzas políticas después de la fisura de URD hicieron que Acción Democrática y COPEI comenzaran a perfilarse como las principales fuerzas políticas del país.

Cuadro 10: Elecciones presidenciales en Venezuela 1963.

Candidato	Partido	Votos válidos	%
Raúl Leoni	Acción Democrática (AD)	957.574	32,81
Rafael Caldera	COPEI	589.177	20,19
Jóvito Villaba	Unión Republicana Democrática (URD)	510.975	17,51
	PSV	24.128	0,83
	MENI	16.163	0,55
	Total	551.266	18,89
Arturo Uslar Pietri	IPFN	469.363	16,08
Wolfgang Larrazábal	FDP	275.325	9,43
Raúl Ramos Jiménez	AD-OPOS	66.880	2,29
Germán Borregales	MAN	9.292	0,32

Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Cuadro 11: Participación en elecciones presidenciales en Venezuela en 1963.

Elección	Padrón electoral	Abstención	
		Absoluta #	Relativa %
1963	3.369.801	262.441	7,8

Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

De esta manera, el sistema de partidos que se constituyó en el momento fundacional de la democracia fue plural y estuvo animado por la búsqueda del consenso. Los pactos establecieron una dinámica política que impulsaban conflictos de tipo agonal y proponían una cultura del encuentro. Se trató de un sistema plural que, como ya veremos, tendió a la conformación del bipartidismo.

3.1.3. Análisis del momento fundacional: la transición perfecta

Entendemos por momento fundacional lo referido por Linz (1989) en “La quiebra de las democracias”. Se trata del periodo que sigue a la liberalización y está destinado al establecimiento de las bases que permiten el desarrollo democrático. En el caso venezolano, podemos identificar que este momento abarca los dos primeros periodos presidenciales –Rómulo Betancourt (1958-1963) y Raúl Leoni (1963-1968)– ya que después de la tercera elección resultó ganador el candidato de Copei –Rafael Caldera (1968-1973)– y se ejerció así el principio de alternabilidad de poder.

Para comenzar el análisis debemos destacar que en la fase fundacional de la democracia venezolana privaron la racionalidad y la cordura sobre la irracionalidad y la locura⁶⁶. Los actores que lideraron el proceso lograron crear de manera consensuada una estructura normativa implícita y explícita que permitió el avance democrático. Cuando profundizamos en los factores que motivaron y permitieron estos logros encontramos que el fracaso del Trienio Adeco y los sufrimientos de la dictadura enseñaron al país, especialmente a las élites, los costos del desencuentro y propiciaron una cultura del encuentro.

Corresponde precisar los acuerdos explícitos que se constituyeron en la estructura del sistema político venezolano: Pacto de Puntofijo, Declaración de Principios, Programa Mínimo de Gobierno, Constitución de 1961, Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal y Ley del Concordato Eclesiástico. A continuación presentamos un cuadro que los describe y ofrece un mapa de la configuración:

⁶⁶ Manuel Caballero (2000) destaca que en el momento fundacional de la democracia privó la moderación. Sobre la *Revolución democrática del 23 de enero*, el historiador recuerda que “nadie trató de desbordar el movimiento por la izquierda, nadie trató de pasarse de la raya, así fuera propiciando una aventura. En ese momento, la prudencia alcanzó a todos por igual: es el curioso caso de una revolución sin extremistas”. (23)

Cuadro 12: Pactos del momento fundacional en Venezuela (1958-1968)

Nombre	Fecha	Tipo de Pacto	Firmantes	No firmantes	Finalidad
Pacto de Puntofijo	31 de octubre de 1958	Político	Acción Democrática COPEI URD	PCV	Alcanzar y mantener la unidad política para garantizar gobernabilidad democrática.
Declaración de Principios	06 de diciembre de 1958	Político	Rómulo Betancourt (AD) Rafael Caldera (COPEI) Wolfgang Larrazábal (URD y PCV)		Reafirmar los compromisos políticos alcanzados en Puntofijo.
Programa Mínimo de Gobierno	06 de diciembre de 1958	Político-gubernamental	Rómulo Betancourt (AD) Rafael Caldera (COPEI) Wolfgang Larrazábal (URD y PCV)		Compromiso de gabinete plural y ejercicio del poder según los lineamientos suscritos por todas las fuerzas políticas.
Constitución de 1961	23 de enero de 1961	Político	AD COPEI URD PCV		Aprobación de la Carta Magna como nuevo pacto social que regirá los destinos del país.
Pacto de Advenimiento Obrero-Patronal	24 de abril de 1958	Político-laboral	Estado venezolano. Comité Sindical Unificado Nacional (CSUN) Fedecámaras		Tregua política entre los sindicatos y los empresarios.
Ley de Concordato Eclesiástico	06 de marzo de 1964	Sociedad civil	Estado venezolano. Estado vaticano		Regularización de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado venezolano.

Fuente: Elaboración propia

Los pactos suscritos lograron articular a todas las fuerzas políticas de la sociedad representadas en organizaciones legítimas. Tal como se puede observar, la amplitud del conjunto de

acuerdos logró abarcar a las principales fuerzas sociales del país: partidos políticos, gremios, sindicatos e Iglesia. Miguel Ángel Martínez Meucci (2006) describe su capacidad de articulación y razón estratégica:

El Pacto de Puntofijo propiamente dicho fue firmado entre los líderes de los principales partidos políticos, y su logro principal fue asegurar la unidad de los movimientos políticos multiclassistas que intentaban lograr la apertura del sistema político. Los otros pactos (Declaración de Principios y Programa Mínimo, Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal, acuerdos con las Fuerzas Armadas, Ley de Concordato Eclesiástico) sirvieron para garantizar el consenso entre este grupo de movimientos y partidos políticos y los sectores conservadores que habían manejado el poder en las últimas décadas⁶⁷. (222)

Surge ahora la pregunta: ¿dónde radica la legitimidad democrática de estos acuerdos promovidos, creados y suscritos por las élites? El fundamento de la legitimidad es la capacidad de representación de las organizaciones firmantes y, en tal sentido, la obediencia que la sociedad le ofrece a las nuevas reglas del juego se constituye en una evidencia de la legitimidad ganada.

Este análisis nos lleva a identificar la relación entre la calidad de la representación y la capacidad para generar acuerdos (Horowitz, 2015). Los pactos fundacionales que inauguraron la democracia en Venezuela fueron posibles porque cuando llegó el momento de crear el nuevo orden, la sociedad venezolana se encontraba organizada y articulada en sindicatos, gremios, organizaciones civiles y partidos políticos, entre otros. La dictadura de Marcos Pérez Jiménez no logró atrofiar el tejido social, lo que permitió que existieran interlocutores válidos, legítimos y representativos de las fuerzas sociales que contaron con el poder de tomar decisiones y asumir acuerdos que fueron respetados y validados en las urnas por la sociedad.

Sobre la arquitectura de los acuerdos debemos destacar el rol del Partido Comunista. Como se puede observar en el cuadro anterior, esta organización no suscribió Puntofijo aunque seguidamente se unió a los demás acuerdos. De hecho, apoyó al candidato de URD en las elecciones de 1958 y tuvo representación en la Cámara del Congreso y en la Cámara de diputados. Durante dos años se constituyó como un actor aparentemente leal a la democracia. Esta situación cambió en 1960 cuando, en plena Guerra Fría y bajo la influencia de Fidel Castro (Caballero, 2000), anunció que encontraba en la lucha armada el camino para llegar al poder. Tal decisión transformó al PCV en un actor desleal y propició su posterior ilegalización.

⁶⁷ En términos de Elkins, Ginsburg y Melton (2009), podríamos decir que el Pacto de Puntofijo fue inclusivo. Esta cualidad del diseño institucional (Inclusión) ofreció amplitud y estabilidad al Acuerdo.

Gil Yépes (1978) ofrece una interesante apreciación sobre rol del Partido Comunista de Venezuela (PCV) y el impacto de la salida URD del Pacto. El autor coincide con Caballero (2000) al asegurar que el triunfo de Fidel Castro movió la fibra rebelde de los sectores radicales de izquierda, quienes “parecen haber sentido envidia de la Revolución Cubana” (40). Agrega que estos dos hechos –la decisión de URD de abandonar el gobierno y la decisión del Partido Comunista de Venezuela (PCV) de irse a la lucha armada– suponen una herida en el momento fundacional:

De esta forma nace truncado el espíritu de confianza, consenso y entusiasmo necesario para construir la sociedad que recién comenzaba, y así ha permanecido la democracia venezolana. A la población en general, y a sus generaciones de jóvenes, se les habla muy poco del valor de la libertad, en sus diversas manifestaciones. Más bien tienden a oír la crítica del sistema, y así prevalece la duda sobre el concepto y la legitimidad de la Revolución Democrática por encima del aprecio a las ventajas del pluralismo, que tantas décadas y sangre costó implantar. (Gil, 1978: 40)

La apreciación de Gil Yépes cobra importancia cuando consideramos que la hipótesis central de esta investigación propone que *los elementos que conforman la crisis estructural que pueden experimentar las democracias pactadas décadas después de ser inauguradas [o de sellarse los pactos fundacionales] están relacionados con asuntos no resueltos en los acuerdos de transición*. Según el autor, los dos hechos descritos marcaron el futuro de la democracia porque condicionaron su legitimidad.

Otro aspecto que conviene destacar del cuadro 7 se refiere al Pacto de Advenimiento Obrero-Patronal. Los firmantes del acuerdo fueron el Estado venezolano, el Comité Sindical Unificado Nacional (CSUN) y Fedecámaras. Cuando profundizamos en la configuración del CSUN encontramos que estaba integrado por fuerzas obreras afiliadas a los diversos partidos políticos (AD, COPEI, URD y PCV) y que su origen y funcionamiento estaba directamente asociado al sistema de partidos. Esta información es importante porque revela que, si bien existía un robusto movimiento sindical, este no era independiente de las fuerzas políticas y en tal sentido, su fortaleza o debilidad estaba intrínsecamente relacionado al destino de estas organizaciones.

Sobre la Constitución de 1961 es necesario indicar que se trató de la expresión jurídica del Pacto de Puntofijo que estableció una democracia representativa, plural, federal centralizada, con separación de poderes, que propiciaba a un Estado promotor y socialmente responsable e identificaba a los Partidos Políticos como el vehículo esencial para la participación política. El diseño constitucional del 61 fue duramente criticado en los últimos años de la democracia por

tres motivos fundamentales: rol de los partidos políticos, papel económico del Estado y el problema del centralismo.

Autores de prestigio, como Brewer (1983) y Romero (1997), destacaron que se propició una “partidocracia” o “democracia de partidos” que limitó la participación política e impidió el desarrollo. Asimismo, también se cuestionó la participación del Estado en la economía nacional al considerar que se promovió un capitalismo de Estado (Hernández y Rondón: 2005) y no un sistema de libertades económicas. Por último, se hicieron intentos por cambiar la naturaleza centralista de la nación tomando como punto de partida las posibilidades de reforma que ofrecía la Carta Magna, sin embargo, más adelante veremos que estos esfuerzos no contaron con el entusiasmo de los electores y contribuyeron con la fragmentación del sistema de partidos (Morgan, 2011).

El pacto de Puntofijo llegó a su fin y Raúl Leoni asumió la Presidencia de la República el 11 de marzo de 1964 y, dada la pérdida de vigencia del acuerdo político fundamental, se vio en la necesidad de construir nuevos pactos para fortalecer y permitir la gobernabilidad. De esta manera se constituyó lo que se llamó el *Gobierno de Ancha Base* (Urbaneja, 2007), un acuerdo de cooperación entre Acción Democrática, Unión Republicana Democrática y el Frente Nacional Democrático (Arturo Uslar Pietri). Copei, por su parte, asumió una política denominada *Autonomía de Acción* que Rafael Caldera definió así:

No vamos a pasar a la oposición, y mucho menos a una oposición irracional y estridente. Estamos dispuestos a ofrecer al Presidente desinteresadamente nuestro apoyo, nuestro respaldo, nuestra colaboración en los asuntos que sean de gran importancia para el país ... estamos dispuestos a mantener nuestra plena autonomía y nuestra plena responsabilidad para aprobar lo que convenga al país y para oponernos a lo que creamos contrario. (Rey, 2009: 173)

Hacemos mención de este acuerdo, el cual no contó con la formalidad de los alcanzados en los primeros años de la democracia, porque evidencia la cultura de negociación y consenso que prevaleció en el país. El pacto de “Ancha Base” culminó en marzo de 1966 cuando el FND abandonó la alianza y pasó a las filas de la oposición.

Para terminar y como referencia ineludible, conviene ofrecer la definición que el politólogo Juan Carlos Rey acuñó al sistema político que se configuró a partir de 1958 en Venezuela. Según el autor se configuró un *sistema populista de conciliación de élites* entendido como “un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos, en el que los mecanismos de tipo

utilitario iban a jugar un papel central en la generación de apoyos al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo” (Rey, 2009: 123).

El prestigioso científico venezolano afirma que el sistema de conciliación estaba soportado en los acuerdos explícitos descritos en líneas anteriores y en procedimientos implícitos, los cuales se instalaron en la tradición administrativa del Estado con el propósito de alcanzar y mantener mayor gobernabilidad. En esta empresa “la dinámica petrolera se convirtió en el factor dinamizador de la economía nacional” (Kornblith, 1997: 3)⁶⁸. De esta manera, Rey (2009) indica que se “adoptó la regla de que para todas las decisiones importantes era necesaria la consulta previa con los actores políticos y sociales considerados fundamentales, concediéndoles, incluso, derecho de voto sobre las decisiones que afectaran sus intereses esenciales o vitales” (118).

Tal como lo hemos visto a lo largo de este apartado, la transición democrática venezolana fue un proceso político complejo marcado por la buena disposición de los actores políticos que lograron ganarse la confianza del país y ser lo suficientemente representativos como para suscribir acuerdos que garantizaran la gobernabilidad. No exagero cuando afirmo que se trató de una “transición perfecta” en cuanto que se superaron los obstáculos iniciales –que no fueron pocos– y se logró establecer un sistema de paz y justicia. Ahora surge la pregunta: ¿Qué sucedió después? ¿Cómo se desarrolló la crisis y por qué ocurrió el quiebre?

3.2 Momento crisis: la reversión perfecta.

La investigación en proceso busca comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas. El apartado anterior lo dedicamos a comprender los pactos que configuraron el sistema democrático que se fundó en Venezuela a partir de 1958. Esta fase del estudio nos permitió precisar los actores, temas y consensos alcanzados.

⁶⁸ Sobre el peso del petróleo como variable determinante en el desarrollo democrático de Venezuela se han publicado numerosos estudios (Lynn, 1987; Romero, 2010) que proponen una aproximación estructuralista. Según esta perspectiva, la variable que impulsó el avance democrático fue la renta petrolera. Estas aproximaciones cobraron fuerza en la opinión pública en los años 90 cuando se exacerbó el rechazo a los políticos y a sus partidos. De esta manera, se popularizó la frase: *En Venezuela no existen buenos o malos gobiernos, sino precios altos y precios bajos del petróleo*. La expresión restaba mérito a los logros políticos de la élites –y de la sociedad entera– y reducía cualquier progreso a los vaivenes de la renta petrolera. Consideramos que, si bien el petróleo es una variable importante para el análisis de la democracia venezolana, no debe sobrevalorarse. Coincidimos con las apreciaciones de Mc Coy y Smith (1995), quienes afirman que “although petroleum is a major, not a secondary, feature of the Venezuelan democratic model, this does not foreclose an analysis that places Venezuela in a broader comparative framework” (121).

A continuación nos dedicaremos a profundizar en el “momento crisis” siguiendo la metodología propuesta en el capítulo 2. Debemos aclarar que nuestro propósito es describir el progreso de las dificultades del sistema, identificar los distintos niveles de la crisis y observar el desarrollo de las variables. Este ejercicio no pretende ser una descripción histórica o cronológica de los hechos, sino la aplicación de la metodología creada.

3.2.1 La crisis: niveles y desarrollo de las variables.

Cuando hablamos de crisis nos referimos a la presencia de signos que evidencian cambios (leves, medios o profundos) que pueden afectar la dinámica del sistema político hasta provocar su reequilibrio o su quiebre. Para los efectos de esta investigación construimos un concepto que distingue tres niveles de intensidad según su grado de influencia en el respeto y cumplimiento de las normas establecidas en el momento fundacional (Ver capítulo II). A continuación explicaremos la crisis del sistema político venezolano identificando sus distintos niveles: desde el más bajo, cuando es coyuntural, hasta el más alto, cuando es estructural.

3.2.1.1 *Nivel 1: Pérdida de fe en la democracia.*

Todo cambio político es progresivo. Los quiebres no ocurren de la noche a la mañana y, si nos toman por sorpresa, estamos llamados a la reflexión. Debemos considerar que quizás hubo señales que anuncianaban el desenlace que nos resultó inesperado y no las supimos apreciar –o ponderar–. La crisis del sistema político venezolano fue gradual y, si bien hubo voces que alertaron sobre los riesgos, se trató de un proceso que lucía –aún luce– increíble y, por lo tanto, sorprendió a más de uno.

La aproximación metodológica creada nos permitirá identificar signos de la crisis en su momento inicial, en lo que hemos denominado *Nivel 1*. Debemos aclarar que su desarrollo no es teleológico, es decir, no lleva a un fin determinado, bien sea reequilibrio o quiebre. La presencia de una crisis coyuntural no determina que necesariamente se hará parcial o estructural.

El indicador que marca un *nivel 1* de crisis es *el distanciamiento de la sociedad de los valores democráticos establecidos en los pactos fundacionales*. Para conocer el desapego entre sociedad y principios democráticos acudiremos a estudios de opinión y testimonio de actores políticos y sociales. Luego, veremos cómo es la relación entre el desapego a los valores democráticos y la participación electoral tomando como referencia los niveles de abstención.

Para alcanzar nuestro objetivo recurrimos a los hallazgos de tres investigaciones:

1. VENEVOTE: Estudio de opinión realizado por John Martz y Enrique Baloyra en 1973 y publicado en “Political Attitudes in Venezuela: societal cleavages and political opinion”. (Rey, 2009)
2. VENEDEMO: Estudio de opinión realizado por Enrique Baloyra y Arístides Torres en 1983 y publicado en el artículo científico “Public Opinion and the Support for Democratic Regimes, Venezuela 1973-1983”. (Rey, 2009)
3. LATINOBARÓMETRO: Estudio de opinión realizado por la Corporación Latinobarómetro publicado on line en www.latinobarometro.org

Los resultados de las investigaciones referidas nos permiten conocer la evolución del compromiso de la sociedad venezolana con los principios establecidos en el momento fundacional. Comencemos con los hallazgos de John Martz y Enrique Baloyra en 1973. Juan Carlos Rey (2009) cuenta que VENEVOTE se corrió durante “la segunda quincena de septiembre de 1973, es decir, al final de la primera presidencia de Caldera” (181). La encuesta recogió la percepción ciudadana sobre democracia, corrupción, partidos políticos e importancia de las elecciones (Rey, 2009: 182).

La valoración sobre el desempeño de la democracia fue positiva: 46,6% de los consultados manifestó que el sistema político que nació en 1958 había sido beneficioso para el país, 35,4% lo valoró negativamente y 18% respondió “depende”. Los gobernantes también contaron con la aprobación de los consultados: 56,5% juzgó positivamente su capacidad. Sin embargo, se mostraron críticos con respecto a su desempeño: solo 40% de quienes habían ejercido el poder han hecho lo que debían. También expresaron su preocupación sobre su honestidad: 13,3% los consideró honestos, 41,6% manifestó que muchos son ladrones y 45,1% afirmó que algunos son ladrones.

También se registró una apreciación negativa sobre los políticos: 81,1% opinaron que siempre mentían, 77,7% que hablaban mucho y no hacían nada y 70,9% que solo se preocupaban por ganar elecciones. Los partidos fueron considerados como importantes por 75,3% y 80,9% afirmó que estaban controlados por poderosas minorías. Es decir, *para los consultados los partidos políticos eran instituciones importantes cuyos miembros tendían a la deshonestidad y estaban controlados por grupos poderosos.*

Sobre la participación ciudadana y los valores democráticos debemos destacar que 70% manifestó que la gente común tenía pocas posibilidades de influir en política, 68,5% identificó al voto como la única forma de intervenir, 94,5% consideró importante acudir a las urnas y 92,5% afirmó que las elecciones eran necesarias para la democracia.

Quince años después del momento fundacional los venezolanos reconocían las bondades del sistema y se mostraron comprometidos con el voto como mecanismo democrático de participación ciudadana. Paradójicamente, esta percepción estuvo acompañada de una valoración negativa sobre los políticos y sus instituciones. *Este hallazgo lo pudiéramos considerar germen de la profunda tendencia de antipolítica que se consolidó décadas después.*

Avancemos ahora con la encuesta realizada por Enrique Baloyra y Arístides Torres en 1983, publicada en el artículo científico “Public Opinion and the Support for Democratic Regimes, Venezuela 1973-1983” (Rey, 2009: 197). VENEDEMO fue corrida en los meses de octubre y noviembre de 1983, durante la presidencia de Luis Herrera Campins. Después de 25 años de democracia, solo 22,4% de los venezolanos pensaba que los gobiernos han hecho lo que debían y 68,1% consideraba que solo han servido a los intereses de grupos poderosos.

La percepción sobre el desempeño del sistema también se vio afectada: únicamente 22,3% mostró satisfacción con el sistema democrático y 47% consideró que la democracia es más corrupta que la dictadura. Conviene destacar que, en contraste con el juicio anterior, la valoración de la democracia como concepto abstracto resultó bastante positiva: 82,2% la prefirió sobre la dictadura, 67% estimó que resuelve mejor los problemas y 76,1% afirma que es mejor para el país. La apreciación sobre los políticos también continuó en descenso: solo 3,5% los valoraron como honrados y 90% los tenían por ladrones y/o sin vergüenzas.

Los hallazgos en materia de partidos políticos están en sintonía con los que se refieren a los políticos. 35% de los consultados señalaron no tener fe en estas instituciones, mientras 62% indicó que confiaban en al menos uno. Más de la mitad (55%) señaló que todos los partidos son la misma cosa y 29% valoró como negativo su desempeño. Los consultados establecieron una firme relación entre corrupción y partidos políticos, al considerar (79%) que estos son los responsables del flagelo. Debemos destacar que 77% de los consultados consideró que la corrupción había alcanzado niveles intolerables.

La valoración sobre la importancia de las elecciones continuó siendo alta, aunque registró un leve descenso y se ubicó en 93,5%; asimismo, se continuaron considerando como importantes

para la democracia (93,5%). 69,9% afirmó que votar es la única manera de participar y 62,9% señaló que la gente común tiene pocas posibilidades de influir en las decisiones que se toman en el país.

Diez años después de la aplicación de VENEVOTE, encontramos que la tendencia antipolítica se profundizó; la percepción de los políticos es francamente mala y la apreciación sobre los partidos no es mejor. Cuando contrastamos la valoración de la democracia como un abstracto y la experiencia democracia en concreto, podemos encontrar una brecha profunda. Los venezolanos consideraban positivo el modelo, pero se mostraron hipercríticos con su desempeño. Este aspecto es de especial importancia. Juan Linz (1989) alerta que las crisis tienden a profundizarse cuando el descontento coyuntural se transforma en un malestar que afecta al sistema. Es decir, se pasa de criticar *hechos* a cuestionar la *naturaleza* de la democracia.

A continuación compartimos un cuadro comparativo de los resultados de VENEVOTE (1973) y VENEDEMO (1983):

Cuadro 13: Resultados de VENEVOTE (1973) y VENEDEMO (1983) (Venezuela).

Tópico	Afirmación	VENEVOTE (1973)	VENEDEMO (1983)
Sobre los políticos	Los políticos son personas honradas	13,3%	3,5%
	Los políticos son ladrones y/o sin vergüenzas	86,7%	90%
	Los políticos hablan mucho y hacen poco	77,7%	72,3%
Sobre el gobierno	El gobierno ha servido a grupos poderosos	67,5%	68,1%
	Los gobiernos han hecho lo que debían	40%	22,4%
	Estoy satisfecho (a) con el desempeño de la democracia	46,6 %	22,3%
Sobre la participación ciudadana	Las elecciones son importantes	94,5%	93%
	Las elecciones son	92,2%	93,5%

	importantes para al democracia		
	Votar es la única manera de participar	68,5%	69,9%
	La gente común tiene pocas posibilidades de influir	70%	62,9%

Fuente: Elaboración propia con datos publicados por Juan Carlos Rey (2009).

El siguiente estudio que nos permitirá conocer el desarrollo de las variables es el LATINOBARÓMETRO de 1995. Sus resultados revelan que treinta y siete años después de la inauguración democrática el sistema evidenciaba importantes síntomas de desconsolidación (Foa y Monk, 2017) relacionados con el distanciamiento de la sociedad con los valores democráticos.

En 1995 la predilección de los venezolanos por la democracia dejó de ser irrefutable: solo 59,8% la prefería y 21,2% se inclinaba hacia una opción autoritaria. De igual manera, 77,8% manifestó que un régimen de “mano dura” no vendría mal, 22,8% indicó que la prioridad era “mantener el orden en el país”, 42,8% sostuvo que votar “no puede hacer la diferencia” y 72,5% consideró que las elecciones eran fraudulentas.

La percepción negativa sobre los políticos se profundizó: 77,2% de los venezolanos consideraba que los diputados y senadores no se preocupaban por la gente. 71,1% tenían poca o ninguna confianza en los partidos políticos y 71,1% percibían lo mismo del gobierno. En la pregunta sobre militancia partidista, 35,8% manifestó no formar parte de ninguna organización y 21,2% indicó desconocimiento. Es decir, 57% de los consultados no tenía relación alguna con los partidos políticos. De igual forma, 37,2% indicó que estas instituciones eran prescindibles para la democracia, mientras que 55,3% opinó lo contrario.

El LATINOBARÓMETRO logró recoger el clima de opinión que reinaba en el país. El 90% de los consultados declaró que la situación política era mala y 79,1% manifestó no estar interesado en la política nacional. Es decir, el descontento en Venezuela era tan elevado como la desconexión de la sociedad con los asuntos públicos. Se podría decir que el país tenía conciencia de las dificultades del momento pero no se reconocía como corresponsable de la

crisis. Entonces, depositaba la totalidad de la culpa en los políticos y se alejaba de su ámbito natural⁶⁹.

Cuadro 14: Comparación de resultados de VENEVOTE (1973), VENEDEMO (1983) y LATINOBARÓMETRO (1995) (Venezuela).

Afirmación	VENEVOTE (1973)	VENEDEMO (1983)	LATINOBARÓMETRO (1995)
La democracia es preferible a la dictadura.		82,2%	59,8%
Votar es importante	94,5%	93%	47,3%
No estoy interesado en la política	32%	23%	79,1%

Fuente: Elaboración propia

El LATINOBARÓMETRO muestra un importante retroceso en el compromiso con la democracia y con la apreciación del voto. Casi 40% de los venezolanos apostaban a una opción distinta a la democrática y más de la mitad le restaba importancia al acto de votación. Esta tendencia fue evidente después del golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, cuando 47% de la población pensaba que si los militares hubieran tenido éxito en sus propósitos hubiesen puesto orden en el país. (Romero, 2010: 262)

Los hallazgos encontrados en los tres estudios de opinión referidos pueden ser complementados con el “Índice de frustración de expectativas” propuesto por Aníbal Romero (1994) en “Decadencia y crisis de la democracia”.

... el proceso de erosión de la fe en la democracia puede trazarse desde antes, siguiendo los pasos de dos variables: por una parte, la relación entre resultados electorales y respaldo al gobierno electo poco después de iniciado, es decir, el índice de

⁶⁹ En 1998 esta tendencia se exacerbó hasta condenar el sistema representativo e impulsar una *democracia directa*. Luis Castro Leiva, académico a cargo del Discurso de Orden ante el Congreso de la República cuando se conmemoraron los 40 años del 23 de enero, lo describió de la siguiente manera: “Este sueño «anarquista» consiste en que cada quien lleve su silla de congresista su curul como quien lleva una loncherita para manducarse la república y formar, en un acto de participación política instantánea, una especie de guarapita cívica, la voluntad general de todos. Y así, desde un patio de bolas o una mesa de dominó, en alguna gallera, dice este robusto sueño anarquista, cada miembro de la «sociedad civil», sin intromisión del Estado ni de los partidos, decidirá por su cuenta y gana lo que mejor convenga para todos los venezolanos. El grito de batalla de esta profecía es simple: la nación es la de quien pueda tener las ganas de encarnarla...”. (2)

frustración de expectativas; y por otra parte, las tasas de abstención electoral... (Romero, 2010: 247)

El autor explica que el distanciamiento de la sociedad venezolana con los valores democráticos comenzaron a mostrarse 15 años después de la inauguración del sistema, en la elección presidencial de 1973. A continuación presentamos el cálculo del Índice de frustración de expectativas de Romero (2010):

Cuadro 15: Índice de frustración de expectativas 1969-1988. (Venezuela)

	% de votos del candidato vencedor	% de respaldo popular al gobierno a 8 meses de ser iniciado	Índice de frustración (ganancias o pérdidas del respaldo popular)
Rafael Caldera – 1969	29	30	+1
Carlos Andrés Pérez- 1973	49	44	-5
Luis Herrera – 1978	47	32	-15
Jaime Lusinchi – 1983	57	32	-25
Carlos Andrés Pérez - 1988	53	22	-31

Fuente: Aníbal Romero (2010)

La crisis que mostraban los estudios de opinión no pasó desapercibida y despertó las alertas de miembros de la élite nacional. Una de las voces que se levantó temprano para advertir sobre los riesgos que enfrentaba el sistema fue Don Rómulo Betancourt quien, en su intervención en la XXI Convención Nacional de Acción Democrática en febrero de 1981, alertó sobre el mar de fondo que se estaba formando en el país.

El primer presidente de la democracia que nació en Puntofijo se dirigió a su grey con la autoridad que le otorgaba ser su padre fundador y se presentó “como un venezolano que sigue con su preocupación constante por Venezuela” (Betancourt, 1981). Sus palabras advirtieron sobre los efectos de los errores –y excesos– cometidos en años recientes y sus reflexiones cristalizaron los profundos roces internos que azotaban al partido blanco.

Y en Venezuela estamos viviendo ... “un momento de crisis”. Disfrutamos de una de las grandes conquistas básicas, lograda mediante la cooperación de muchos venezolanos, pero fundamentalmente, esencialmente, por la actividad de Acción Democrática. Gozamos de libertades públicas, de libertad de organización, de libertad de expresión hablada y escrita. Pero el país está viviendo, paradójicamente, teniendo el estado los

mayores ingresos fiscales de toda su historia, muchas veces más de lo que tenía cuando se inició el proceso democrático de 1959, una crisis “económica”. Los detalles de esa crisis los conocen ustedes, porque todos los venezolanos “los viven en carne propia”. Hay desocupación, restricción económica. En 1980, por primera vez en muchos años en la historia de Venezuela, estuvo estancada la economía. Pero hay “algo peor”, con ser tan grave esta crisis económica, que es una falta de fe que se ha extendido por todo el país. Una falta de confianza en el régimen democrático; y en el sector privado de la economía una actitud de manos cruzadas. No invierten, y no invierten porque no tienen fe en el sistema de gobierno que existe en el país. (Betancourt, 1981)

Rómulo Betancourt identificó dos dimensiones de la crisis. La primera es material y susceptible a la comprobación empírica. Los índices económicos no mentían y la experiencia vital de cada venezolano describía un proceso de empobrecimiento y descenso en la calidad de vida⁷⁰. La segunda dimensión no es material y, en tal sentido, más complicada de estimar y ponderar. Es lo que el olfato político del veterano líder identificó como *falta de fe en el régimen democrático*; aquello que décadas después se convirtió en desprecio hacia los logros alcanzados y se concretó en acciones que atentaron en contra del sistema.

Siete meses antes de fallecer y en lo que fue una de sus últimas intervenciones públicas, alertó sobre los problemas del sistema e hizo un llamado a la rectificación. Don Rómulo Betancourt, político y hombre de Estado, identificó la crisis en el nivel que nosotros hemos denominado *nivel 1* y encontró la explicación a este fenómeno en los errores cometidos en materia económica, los cuales fueron ejecutados por el gobierno de Acción Democrática encabezado por Carlos Andrés Pérez.

La *falta de fe* alcanzó a las instituciones democráticas y sus mecanismos de participación. *La crisis en su nivel 1 se cristalizó cuando la separación de los valores democráticos se convirtió en abstención*. Para identificar y describir este fenómeno analizaremos el índice de abstención y los resultados electorales desde 1958 hasta 1998.

Cuadro 16: Abstención electoral en Venezuela. (1958-1998)

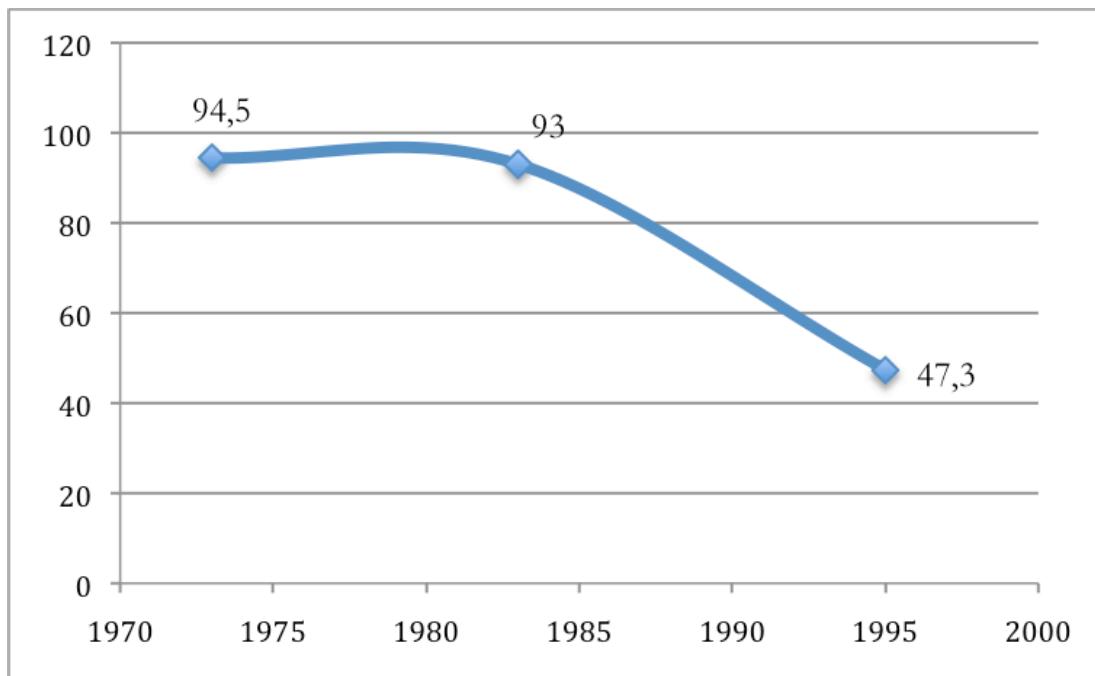
Elección	Porcentaje (%) de abstención
----------	------------------------------

⁷⁰ Miriam Kornblith (1997) en “Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas del juego” explica que “el indicador sintético más contundente de este decaimiento es el crecimiento de la población en situación de pobreza. La proporción de hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza se incrementó de 17,73 por ciento en 1981 a 34,64 por ciento en 1991. Dentro de este grupo, la proporción de hogares en situación de pobreza extrema pasó de 3,67 por ciento en 1981 a 11,18 por ciento en 1991, mientras los hogares en situación de pobreza crítica pasaron de 14,06 por ciento en 1981 a 23,46 por ciento en 1991 (Márquez, 1992). Según datos más recientes, en 1994 del total de la población del país, el 48,9 por ciento se ubica en una situación de pobreza y el 21,63 por ciento en situación de pobreza extrema (Ministerio de la Familia, 1994). (12-13)

1958	6.6
1963	7.8
1968	3.3
1973	3.5
1978	12.5
1983	12.2
1988	18.1
1993	39.8
1998 (para el Congreso)	45.6
1998 (para Presidente)	36.5

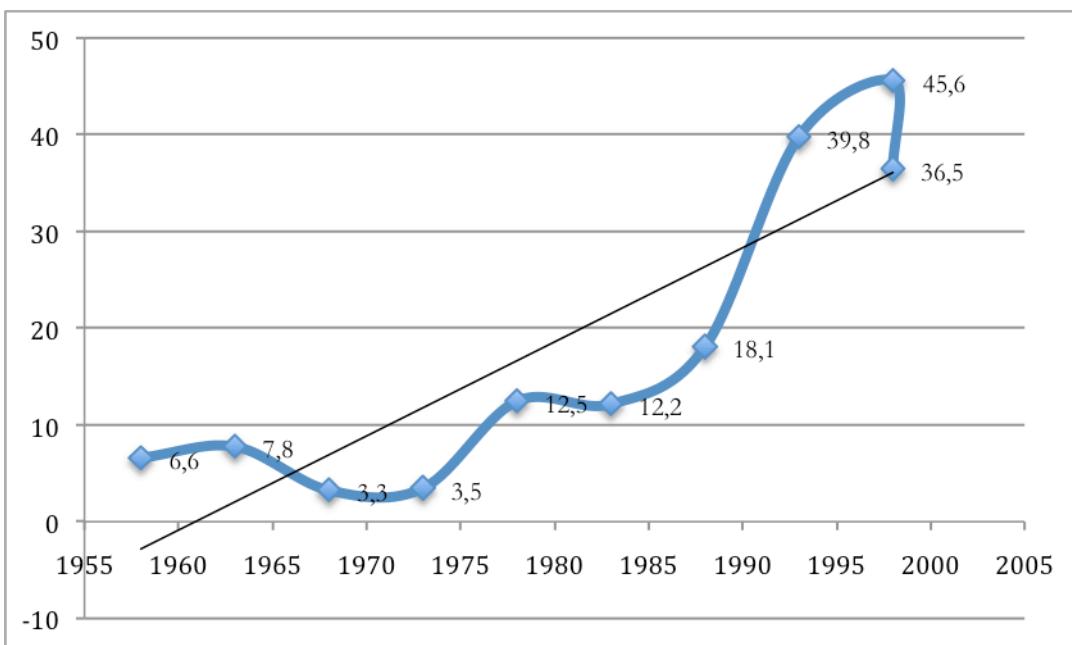
Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Gráfico 1: Evolución de la percepción de importancia del voto en Venezuela. (VENEVOTE 1973, VENEDEMO 1983, LATINOBARÓMETRO 1995)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2: Evolución de abstención electoral en Venezuela. (1958-1998)



Fuente: Juan Carlos Rey (2009)

Quizás la decisión más importante y audaz que se tomó en el Pacto de Puntofijo en materia de legitimidad fue asumir los resultados electorales como un respaldo al nuevo orden y considerar cada voto como un visto bueno a la democracia. Si extendemos ese principio a las 10 elecciones presidenciales y legislativas realizadas en los 40 años que duró el sistema, podemos observar un proceso sostenido de desgaste que se inició en 1978 y se profundizó en 1993. Además, al cruzar los datos de abstención electoral con los ofrecidos en los estudios de opinión sobre valoración del voto, encontramos que son inversamente proporcionales. Es decir, a menor estimación del voto como herramienta democrática, mayor abstención en los procesos electorales; lo cual incrementa la intensidad de la crisis.

Resulta necesario contextualizar la abstención. Detrás de la decisión de no votar podemos encontrar *el mar de fondo* al que hacía referencia Betancourt. En tal sentido, conviene mencionar qué hitos, en términos de Linz⁷¹ (1989), alimentaron y profundizaron la crisis. El historiador Manuel Caballero, en “La gestación de Hugo Chávez: 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana” (2000) explica el proceso de desgaste del sistema puntofijista e identifica momentos que lo socavaron. A continuación los enumeramos:

⁷¹ Juan Linz (1989) en “La quiebra de las democracias” describe el desarrollo de las crisis y el surgimiento de problemas *insolubles*. El autor explica que los sistemas democráticos pueden sufrir problemas que se hacen permanentes en el tiempo sin que la falta de eficiencia afecte su legitimidad. Sin embargo, estas condiciones latentes, que no son foco de demandas inmediatas de la ciudadanía, pueden hacerse *insolubles* cuando ocurre un hito (evento) que impulsa la exigencia de soluciones y así, emerge una crisis que puede hacerse estructural y amenazar con la supervivencia del régimen. (23)

4. **Crisis económica de 1977:** Un año antes de terminar primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, el país enfrentó una crisis que lo despertó del sueño saudita que había vivido durante 4 años⁷². El presidente Pérez gozó del primer gran boom petrolero de la historia de la democracia. En palabras de Caballero: “... iniciaba así su mandato con los bolsillos llenos: en un año, los ingresos del fisco venezolano pasaron de 61 mil millones de bolívares (algo más de 15 mil millones de dólares) a 99 mil millones de bolívares (cerca de 25 mil millones de bolívares)” (2000: 74). Es decir, tenía a su disposición casi el doble de los ingresos fiscales. Los proyectos que emprendió el Estado eran ambiciosos⁷³ y una vez que la prosperidad azarosa del petróleo llegó a su fin, no hubo manera de sostenerlos y aquel país rico comenzó a endeudarse. El descalabro económico no tardó en llegar y los índices sociales del país comenzaron a descender.
5. **El viernes negro (1983):** El 18 de febrero de 1983 el presidente Luis Herrera Campins devaluó la moneda y estableció un control de cambios diferenciales a través de RECADI (Régimen de Cambios Diferenciales). El Bolívar pasó de 4.30 a unos 7 bolívares por dólar. Caballero (2000) destaca que el impacto, más que económico, fue moral:

... para los venezolanos nos significaba el fin de una vieja ilusión, la de la solidez de su moneda que se paragonaba en esto con las de los países del Primer Mundo ... Significaba que debía no sólo limitar sus viajes, sino también el tiempo de su estancia y el nivel de sus gastos en el extranjero... La devaluación trajo consigo el agravamiento de otro fenómeno que ya había comenzado a manifestarse preocupantemente: la inflación. (91-92)

6. **Escándalos de corrupción:** Entre 1983 y 1988 se ventilaron casos de corrupción que implicaban a altos cargos de gobierno, incluso a la primera magistratura. Quizás los más sonados fueron el de los 20 Jeeps que compró el Ministerio de Interior para entregar al organismo de seguridad de la Presidencia y nunca llegaron a su destino; y el de RECADI (Régimen de Cambios Diferenciales), en donde se acusó al presidente Lusinchi de haber otorgado fraudulentamente más de 4500 millones de dólares. Rafael

⁷² Manuel Caballero (2000) relata que “durante cuatro años, el país vivió, además de un sueño de liderazgo terciermundista, de nacionalismo y de perspectivas de despegue económico, una borrachera de consumismo. Los venezolanos viajaban a todas partes del mundo, comprando, gracias a los petrodólares, los más caros e inservibles cachivaches. Miami se convirtió en el mercado de los venezolanos, y Disneylandia en el escenario obligado de las vacaciones de los niños de la clase media” (77).

⁷³ Pérez Alfonso, fundador de la Opep y referencia de cordura en la opinión pública nacional, no dudo de catalogarlos de “faraónicos”.

Caldera, ex presidente de la República y senador vitalicio, fue el Orador de Orden en el XXV Aniversario de la Promulgación de la Constitución. Aprovechó la ocasión para destacar las bondades de la Carta Magna y alertó sobre los peligros que atentaban en contra de la democracia. Entre ellos, señaló a la corrupción:

El consumismo engendrado por la riqueza fácil; la fronda burocrática, hipertrofiada como un paliativo para la demanda de empleo; la corrupción, que era mal inveterado de las tiranías y que confiábamos eliminar con el simple establecimiento de un régimen de libertad, deterioran la imagen de la democracia y amenazan su supervivencia. (Caldera, 1986: 12-13)

Las palabras del presidente Caldera expresan el *mar de fondo* que subyacía en el sistema político venezolano. Un fenómeno que se nutría de muchos factores, especialmente de la corrupción.

7. **El Caracazo (1989):** El 02 de febrero de 1989 Carlos Andrés Pérez fue juramentado Presidente de la República en un acto que no se realizó en el Palacio Federal Legislativo, sino en la Sala Ríos Reyna del Teatro Teresa Carreño, quebrando la tradición republicana que había imperado desde 1958. Menos de un mes después de “La coronación”, como se le llamó en la opinión pública para describir lo grandioso y exuberante del evento, ocurrió el estallido social denominado “El Caracazo”. Caballero (2000) contextualiza el suceso y destaca que Pérez desarrolló una campaña electoral que generó grandes expectativas, donde no se mencionaron programas de ajustes o recortes. Después, la toma de posesión rememoró “la Gran Venezuela” de los años 70. Un mes más tarde, el país que esperaba ver los frutos de una nueva bonanza se encontró con una serie de medidas económicas de corte neoliberal (Fondo Monetario Internacional) que exigían “apretarse el cinturón”. Lo que siguió fue “un estallido popular espontáneo que obligó al gobierno a dictar la ley marcial. Desde el primer momento se trató de explicar aquel suceso no tanto inesperado como inexplicable por su violencia... fue ‘una revuelta del hambre’” (Caballero, 2000: 100). Los disturbios se extendieron hasta el 8 de marzo, se registraron suntuosas pérdidas materiales y el gobierno de Carlos Andrés Pérez reportó el fallecimiento de 276 personas⁷⁴. Para Miriam Kornblith (1997) “el estallido del 27 de febrero de 1989 fue interpretado por muchos como una dramática señal del descontento de la población y de la peligrosidad del mismo para la estabilidad democrática”. (13)

⁷⁴ El Comité de Familiares de las Víctimas de El Caracazo (COFAVIC) ha denunciado que la cifra ofrecida por el Estado venezolano es falsa e indican que el verdadero número de fallecidos asciende a las 2000 personas.

8. **Golpes de Estado (1992):** Tres años después de “El Caracazo” las condiciones políticas, sociales y económicas siguieron empeorando. El gobierno de Carlos Andrés Pérez no logró enmendar el rumbo y la inestabilidad se profundizó. El 04 de febrero de 1992 el país se despertó con una imagen que había sido aparentemente desterrada de su memoria: militares empuñando las armas de la República para hacerse del poder. Al frente de la asonada se encontraba el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías; los insurgentes declararon que se levantaron para superar la crisis económica y derrotar la corrupción. En horas de la tarde las fuerzas leales habían sometido a los golpistas y la cifra oficial de fallecidos fue de 32 personas. Llamó la atención que la sociedad no rechazó la intentona⁷⁵; parecía que la democracia se había quedado sin apoyo popular. En medio de la commoción, el ex Presidente Rafael Caldera solicitó un derecho de palabra⁷⁶ en la Cámara del Senado y se dirigió a los venezolanos:

Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia, cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer y de impedir el alza exorbitante en los costos de la subsistencia; cuando no ha sido capaz de poner un coto definitivo al morbo terrible de la corrupción, que a los ojos de todo el mundo está consumiendo todos los días la institucionalidad. Esta situación no se puede ocultar. El Golpe Militar es censurable y condenable en toda forma, pero sería ingenuo pensar que se trata solamente de una aventura de

⁷⁵ El 4 de febrero el ex Presidente Rafael Caldera se dirigió al país desde el Senado de la República. En su famoso intervención dijo: “Debemos reconocerlo, nos duele profundamente pero es la verdad: no hemos sentido en la clase popular, en el conjunto de venezolanos no políticos y hasta en los militantes de partidos políticos ese fervor, esa reacción entusiasta, inmediata, decidida, abnegada, dispuesta a todo frente a la amenaza contra el orden constitucional. Y esto nos obliga a profundizar en la situación y en sus causas”. (1992: 13)

⁷⁶ El discurso que el Presidente Caldera ofreció al país el 4 de febrero de 1992 ha sido foco de polémicas y, en tal sentido, conviene contextualizarlo. Romero (2010) y Hernández (2005) opinan que fue una intervención desleal al sistema democrático. Los autores consideran que su motivación principal fue capitalizar el descontento popular y que, en ese momento, la única posición prudente era cerrar filas con el Presidente de la República. Luis Castro Leiva (2000) indica lo contrario. El catedrático explica que, el día de la intentona, el Congreso decidió aprobar un documento condenatorio sin promover un debate sobre lo ocurrido. Rafael Caldera, el político, consideró que la decisión era inconveniente y, sin responder a más mandato que su conciencia, pidió el derecho de palabra. Castro Leiva indica que la significación de este discurso se revela “en primer lugar, porque dignifica un lugar privilegiado de la República. El Presidente salva su voto condenando sin equívocos el intento de fuerza, pero lo hace desde el Congreso, donde está y debe estar la sede de la voluntad constituyente y constituida de esta Nación, no desde un Canal de Televisión. Escoger ese lugar para hablar y no otro significó decirle otra vez a la Nación dónde debe estar situada la sede de sus Poderes Públicos. En segundo lugar, el Presidente llamó al Congreso, a sus representantes, a ejercer sus responsabilidades, no a eludirlas. *Pactar con la urgencia del miedo para rebusarse a la verdad fue la indolencia que el país vio en sus representantes* (Las cursivas son propias). No vieron lo que toda la Nación observa con claridad. Los representados pensaron mejor que sus representantes. Que los representantes del Sujeto de la Nación, del Pueblo, sus Diputados y Senadores, no quisieron, no pudieron o no supieron pensar sino obedeciendo la voz urgida del Ejecutivo fue confesar que no entendieron la gravedad de su deber. Fue necesario que otro Presidente les recordara ese deber. En tercer lugar, el Orador describió la verdad de la República. Desde el 27 de febrero esta Sociedad se disuelve y su República se anarquiza. En política cuando no existe orden público, seguridad, condiciones básicas del liberalismo, cuando el régimen de sus principios y formas de gobierno se corrompen, aparece la necesidad de la fuerza para desgracia de la Libertad. Esconder el poder de esta verdad es esconder el poder de la Libertad”. (3-4) Quien escribe se decanta por el análisis y la explicación del Dr. Castro Leiva.

unos cuantos ambiciosos que por su cuenta se lanzaron precipitadamente y sin darse cuenta de aquello en que se estaban metiendo. Hay un entorno, hay un mar de fondo, hay una situación grave en el país y si esa situación no se enfrenta, el destino nos reserva muchas y muy graves preocupaciones. (13).

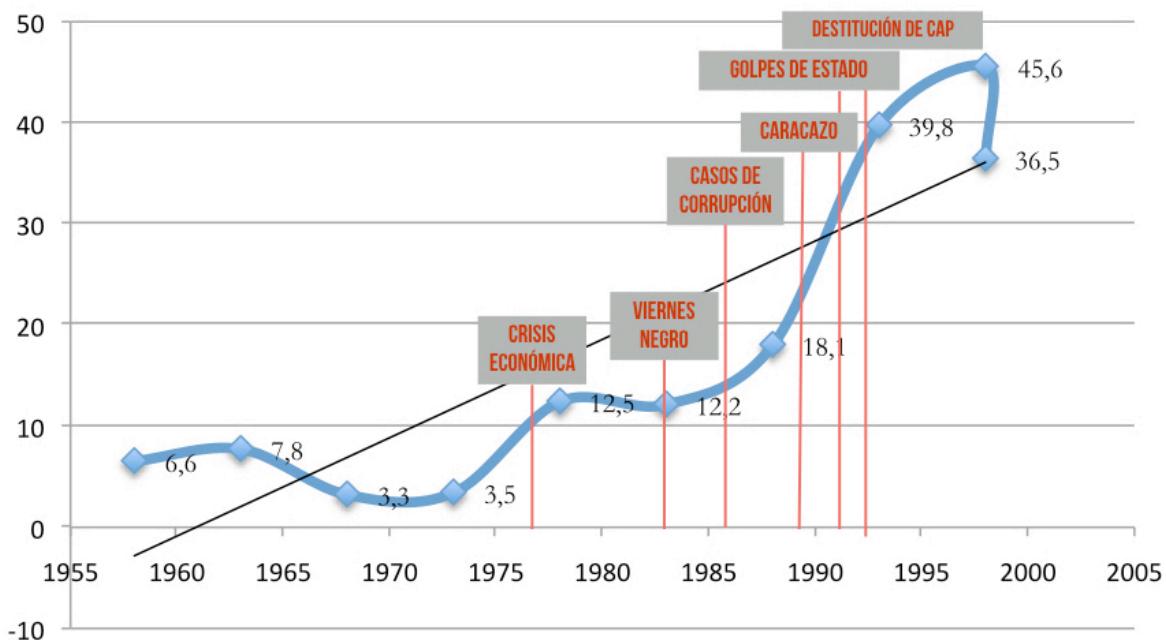
Ciertamente, el futuro solo trajo contrariedades. Ese mismo año, el 27 de noviembre, otro grupo de militares se alzó en contra del Presidente Pérez. La nueva intentona fue más sangrienta. Las cifras oficiales hablan de 171 muertos y las extraoficiales de más de 300. En el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez la crisis se cristalizó y los ruidos de sable volvieron a sonar en Venezuela.

9. **Destitución del Presidente Pérez:** El 20 mayo de 1993 la Corte Suprema de Justicia decidió por mayoría procesar por corrupción al Presidente Pérez. Un día después, el Senado autorizó el antequicio de mérito y el primer mandatario tuvo que separarse del cargo. Sobre este hecho, Caballero (2000) indica:

La caída de Pérez tiene dos características que la hacen institucionalmente importante: no se dejó derrocar por dos fortísimos alzamientos militares, y en cambio sí lo hizo frente a una decisión de la Corte Suprema de Justicia y otra unánime del Senado permitiendo enjuiciarlo. Si Carlos Andrés Pérez se hubiese dejado derrocar en 1992, en Venezuela se habría instalado una dictadura. Por el otro lado, si Pérez hubiese intentado resistir a su derrocamiento en 1993 por vías políticas diferentes al recurso ante la Corte Suprema de Justicia, el país probablemente se habría enfrentado a otras intentonas militares de diverso signo ... Cualquiera que sea el juicio que al final termine formándose acerca del Presidente Pérez, debe partir de la base de que no cedió ante la fuerza de las armas, y sí lo hizo ante un voto desfavorable de la Corte Suprema de Justicia y su destitución por el Congreso Nacional. (118-119)

El Presidente Pérez salió del poder por vía institucional. El Poder Judicial y el Poder Ejecutivo emplearon sus recursos y abrieron caminos para despojarlo de la primera magistratura. El dirigente de Acción Democrática fue enjuiciado por corrupción; se podría pensar que esta acción tendría un efecto ejemplarizante en la sociedad y quizás contribuiría en la regeneración de la confianza en el sistema. Sin embargo, la *falta de fe* en la democracia siguió en ascenso y el descontento con su desempeño se profundizó.

Gráfico 3: Índice de abstención e hitos en Venezuela (1958-1998)



Fuente: Elaboración propia

En el Gráfico 3 podemos observar cómo se ubican los hitos referidos dentro del continuo que describe el comportamiento de la abstención electoral. Si bien no estamos en la posibilidad de establecer una relación causal entre las variables, podemos identificar una correlación que ayuda a comprender el descenso de la participación electoral. La crisis económica, los casos de corrupción administrativa, los golpes de Estado y la debilidad institucional contribuyeron a la pérdida de compromiso con el voto. Miriam Kornbilth (2003) en “Del Puntofijismo a la quinta República: elecciones y democracia en Venezuela” profundiza en el fenómeno y explica que “a partir de los años 80 el país entró en una etapa de inestabilidad, tensiones y cambios, tanto en el ámbito socioeconómico como en el político e institucional que se ha prolongado hasta el presente”. (161)

Después de analizar los resultados de VENEVOTE (1973), VENEDEMO (1983), LATINOBARÓMETRO (1995), el Índice de frustración de expectativas y la evolución del índice de abstención electoral podemos ofrecer las siguientes reflexiones a modo de conclusión:

1. En 1973 encontramos la presencia de signos de distanciamiento de la sociedad con los valores democráticos establecidos en los pactos fundacionales. Estas señales se manifiestan en la valoración negativa de la dirigencia política y de sus partidos. El

resultado es paradójico: la sociedad valora la democracia y la reconoce como el sistema político idóneo, al tiempo que menosprecia a sus constructores.

2. En 1983 vemos que los signos se profundizan. El menosprecio se transforma en desprecio: 90% de los consultados piensa que los políticos son deshonestos y 76,9% piensa que los partidos son responsables de la corrupción.
3. Doce años después, la crítica a los políticos y sus partidos se transforma en cuestionamiento al sistema democrático. LATINOBARÓMETRO muestra que 77,8% de la población considera que una “mano dura no viene mal” y dos años antes, cuando fue el golpe de Estado liderado por Hugo Chávez, 47% de los consultados pensó que si los militares hubieran tenido éxito hubiesen puesto orden. (Romero, 2010)
4. Entre 1983 y 1995 fue notable la caída de la valoración del voto como herramienta democrática y en la transparencia de las elecciones. Tal como se evidencia en el Gráfico 1, después de 37 años de democracia menos de la mitad de la población consideraba que votar era importante. Asimismo, 72,5% pensaba que los comicios eran fraudulentos.
5. La separación de la sociedad con los valores democráticos establecidos en el momento fundacional se cristalizó de manera contundente en el descenso precipitado de la participación en las elecciones de 1993, cuando el índice de abstención se duplicó y llegó hasta 39,8%. (Ver Gráfico 3).

3.2.1.2 *Nivel 2: Fragmentación y polarización.*

Cuando los problemas no se atienden, tienden a agravarse. La crisis que se mostraba incipiente en las primeras décadas de la democracia, avanzó y se profundizó. A la separación de los valores democráticos establecidos en el momento fundacional (*nivel 1*) se sumó el deterioro del sistema de partidos (*nivel 2*). Tal como lo establecimos en la metodología, entendemos que la crisis alcanza este estadio cuando el sistema de partidos configurado en el momento fundacional sufre descalabros. Observaremos este fenómeno a partir del análisis de los resultados electorales desde 1958 hasta 1998.

Cuadro 17: Resultados electorales de elecciones presidenciales en Venezuela. (1958-1998)

1958		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Rómulo Betancourt	AD	49,18
Wolfgang Larrazábal	URD	30,67
	PCV	3,23
	MENI	0,70
	Total	34,61
Rafael Caldera	COPEI	15,18
	IR	0,60
	PST	0,44
	Total	16,21
1963		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Raúl Leoni	AD	32,81
Rafael Caldera	COPEI	20,19
Jóvito Villalba	URD	17,51
	PSV	0,83
	MENI	0,55
	Total	18,89
Arturo Uslar Pietri	IPFN	16,08
Wolfgang Larrazábal	FDP	9,43
Raúl Ramos Jiménez	AD-OPOS	2,29
Germán Borregales	MAN	0,32

1968		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Rafael Caldera	COPEI	28,68
	MDI	0,44
	Total	29,13
Gonzalo Barrios	AD	27,46
	API	0,41
	PRIVO	0,18
	AIR	0,15
	OPIR	0,04
	Total	28,24
Miguel Ángel Burelli Rivas	URD	11,82
	FDP	6,46
	FND	3,55
	MENI	0,40
	Total	22,22
Luis Beltrán Pietro Figueroa	MEP	17,35
	PRIN	1,84
	OPINA	0,15
	Total	19,34
Alejandro Hernández	PSV	0,73
Germán Borregales	MAN	0,34
1973		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Carlos Andrés Pérez	AD	48,64
	PRN	0,05

	Otras tarjetas	0,01
	Total	48,70
Lorenzo Fernández	COPEI	35,29
	FDO	0,80
	IP	0,47
	MPJ	0,08
	Otras tarjetas	0,06
	Total	36,70
Jesús Ángel Paz Galarraga	MEP	4,37
	PCV	0,69
	Otras tarjetas	0,01
	Total	5,07
José Vicente Rangel	MAS	3,70
	MIR	0,55
	Otras tarjetas	0,01
	Total	4,26
Jóvito Villalba	URD	3,07
Otros		2,87
1978		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Luis Herrera Campins	COPEI	45,28
	URD	1,07
	FDP	0,16
	OPINA	0,13
	Total	46,64
Luis María Piñerúa Ordaz	AD	43,31

José Vicente Rangel	MAS	4,70
	VUC	0,48
	Total	5,18
Diego Arria	CC	1,34
	MTD	0,35
	Total	1,69
Luis Beltrán Pietro Figueroa	MEP	1,12
Otros		2,06
1983		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Jaime Lusinchi	AD	55,32
	URD	1,30
	VOI	0,03
	Otras tarjetas	0,07
	Total	56,72
Rafael Caldera	COPEI	32,56
	FUN	0,17
	MIO	0,15
	NGD	0,18
	ICC	1,20
	CIMA	0,17
	Otras tarjetas	0,10
		34,54
Teodoro Petkoff	MAS	3,35
	MIR	0,61
	IRE	0,20

	Otras tarjetas	0,01
	Total	4,17
José Vicente Rangel	MEP	1,11
	PCV	1,02
	NA	0,67
	LS	0,38
	GAR	0,12
	SI	0,03
	Otras tarjetas	0,01
	Total	3,34
Otros		1,22
1988		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Carlos Andrés Pérez	AD	52,76
	PN	0,11
	Otras tarjetas	0,03
	Total	52,89
Eduardo Fernández	COPEI	40,08
	MIN	0,21
	ICC	0,04
	FNP	0,02
	Otras tarjetas	0,04
	Total	40,40
Teodoro Petkoff	MAS-MIR	2,71
Otros		4,00

1993		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Rafael Caldera	CONVERGENCIA	17,03
	MAS	10,59
	URD	0,59
	MEP	0,49
	MIN	0,35
	PCV	0,34
	FUN	0,18
	ONDA	0,16
	AA	0,13
	U	0,11
	EPAP	0,08
	AP	0,08
	FIN	0,07
	UP	0,07
	IDEAL	0,07
Claudio Fermín	FAI	0,06
	MID	0,05
	Total	30,46
	AD	23,23
	ICC	0,09
	FDP	0,07
	IRE	0,07
	FACTOR E	0,04
	MONCHO	0,03

	ONI	0,03
	PROSOCIAL	0,02
	NR	0,02
	Total	23,60
Oswaldo Álvarez Paz	COPEI	22,11
	RENOVACIÓN	0,19
	VOLUNTARIOS	0,12
	PAZ	0,12
	SENCO	0,11
	GE	0,09
	Total	22,73
Andrés Velásquez	LCR	21,95
Otros		1,26
1998		
Candidato	Partido político	Porcentaje
Hugo Chávez Frías	MVR	40,17
	MAS	9,00
	PPT	2,19
	PCV	1,25
	IPCN	1,03
	GE	0,86
	MEP	0,84
	SI	0,57
	AA	0,29
	Total	56,20
Henrique Salas Romer	PRVZLA	28,75

	AD	9,05
	COPEI	2,15
	PQAC	0,02
	Total	39,97
Irene Sáez	IRENE	1,97
	FD	0,37
	LA LLAVE	0,30
	PQAC	0,20
	Total	2,82
Otros		1,01

Fuente: Elaboración propia

Para identificar y describir el *nivel 2* de la crisis, debemos analizar los resultados electorales en el marco de la evolución del sistema de partidos desde 1958 hasta 1998. Para alcanzar ese propósito acudiremos a Rey (2009), Kornbilth (2003), Hernández (2016) y Briceño (2017). Hernández (2016) ofrece una periodización del sistema en 4 fases, de las cuales consideraremos las tres primeras (2016: 156-157):

1. El nacimiento de un sistema pluralista (1958-1973)
2. Auge y caída del bipartidismo (1973-1993)
3. Del multipartidismo des-institucionalizado al colapso del sistema de partidos (1993-1998)
4. Del desmembramiento del viejo sistema de partidos al modelo de partido hegemónico (1998-2013)

La primera fase –*El nacimiento de un sistema pluralista*– incluye el momento fundacional. Tal como se ha expuesto anteriormente, en este periodo intervinieron 4 partidos políticos: Acción Democrática (AD), Unión Republicana Democrática (URD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV). Los resultados electorales de 1958 describen un sistema plural y el amplio triunfo de Acción Democrática le permitió establecerse como el primer partido político del país. El partido blanco triunfó de

nuevo en las elecciones de 1963 y, aunque descendió en el número de votos en relación con los obtenidos 5 años antes (16,37%), se volvió a imponer como la principal fuerza política de Venezuela.

En los comicios de 1968, Rafael Caldera ganó las elecciones y por primera vez en la historia de la democracia Puntofijista el partido opositor llegó al poder. En este periodo legislativo el Congreso recibió a 11 partidos políticos: AD, COPEI, URD, Unión para Avanzar (PCV), FDP, MEP, PSV, CCN, FND, PRIN y MAN. Hernández (2016) destaca que se trató del primer gobierno unipartidista que ejerció el poder con minoría parlamentaria y construyó coaliciones coyunturales que le permitieron gobernar. También se destaca la creación (1971) del Movimiento al Socialismo (MAS), una organización que viene del PCV y fundan Teodoro Petkoff y Pompeyo Márquez.

Entre 1958-1973 el sistema experimentó la ampliación de opciones de partidos políticos, sin embargo, *la fragmentación no tendió a la atomización (Linz, 1989), sino a la configuración del bipartidismo*. Juan Carlos Rey (2009) explica que el presidente Caldera enfrentó dificultades durante su primer año de gobierno por la dispersión de fuerzas en el Congreso (16 fracciones). En ese escenario era imposible establecer alianzas mayoritarias sin la presencia de AD, la minoría de mayor peso. A partir del segundo año la situación cambia: AD y COPEI acordaron formar coaliciones parlamentarias ocasionales. Esta decisión permitió avanzar y produjo dos consecuencias:

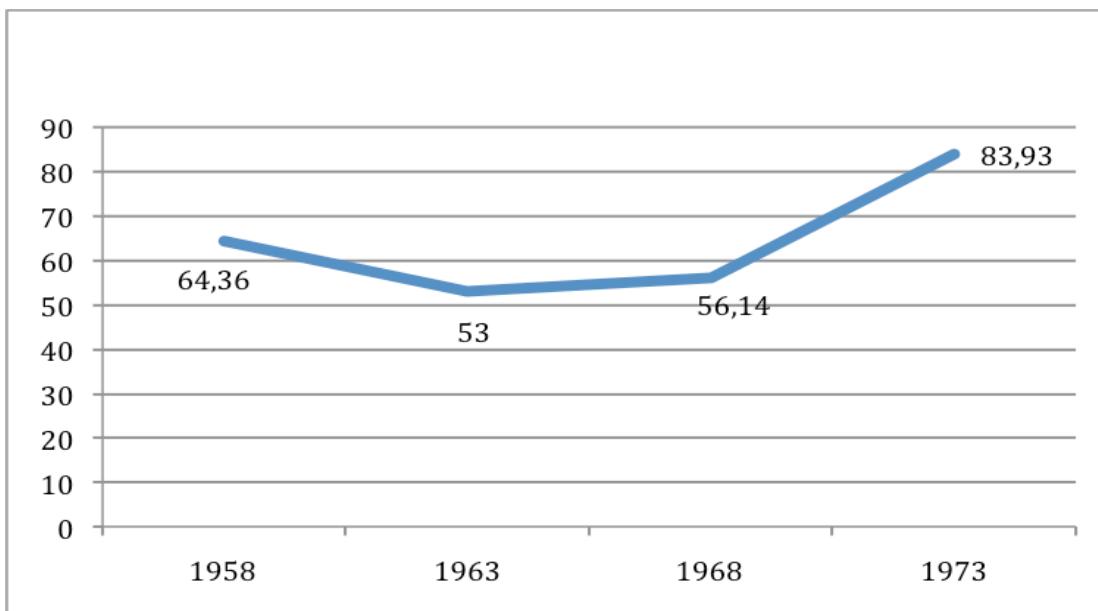
1. AD y COPEI se fortalecieron como las principales fuerzas políticas del país.
2. Se produjo una pragmatización de las organizaciones partidistas “en el sentido de que su objetivo prioritario va a ser la conquista y conservación del poder gubernamental, desestimando los objetivos ideológicos” (Rey, 2009: 179).

Sartori describe que la pragmatización y la tendencia al centro se pueden interpretar como una consecuencia lógica de la construcción de coaliciones. En ese momento las organizaciones deben configurar terreno común y para lograrlo, en ocasiones deben prescindir de obstáculos que lo impiden. Esta es una decisión que responde a la prudencia política; la pregunta es hasta dónde conviene ceder. Przeworski (2010) advierte sobre los riesgos del pragmatismo y alerta sobre la *anemia* que puede contraer el sistema:

... las campanas resuenan con alarmas acerca del funcionamiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones electorales. Repetidamente se nos dice que cuando se

proponen las mismas políticas no hay nada que elegir; que si cuando están en el poder siguen las mismas políticas, las decisiones electorales no tienen mayor importancia. La democracia es “anémica”. (173)

Gráfico 4: Porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI entre 1958 y 1973. (Venezuela)



Fuente: Elaboración propia

Tal como se puede observar en el cuadro anterior, en 1973 Acción Democrática y COPEI se constituyeron las principales fuerzas políticas del país al concentrar 83,93% de los votos emitidos. De esta manera, se da paso a la segunda fase establecida por Hernández (2016): *Auge y caída del bipartidismo*.

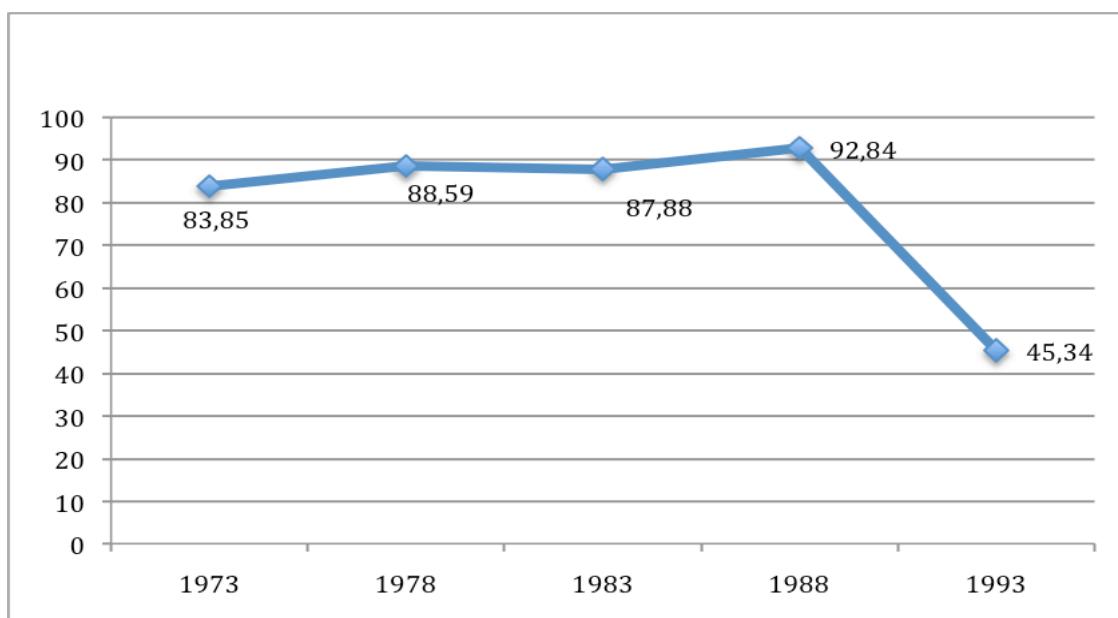
El bipartidismo se extendió durante cuatro quinquenios: Carlos Andrés Pérez, Luis Herrera Campins, Jaime Luisinchi y Carlos Andrés Pérez II. Durante este periodo, AD y COPEI se consolidaron como las principales fuerzas políticas del país y surgieron críticas a lo que se consideró una “partidocracia” o “democracia de partidos”. Allan Brewer Carías fue quizás la voz que más se elevó para denunciar los excesos de las organizaciones políticas con fines electorales. El jurista denunció en reiteradas ocasiones que el diseño constitucional de 1961 promovía un orden que dejaba “el control del sistema democrático en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación política y de la participación

política. Hemos logrado establecer, entonces un sistema de democracia de partidos, de partidocracia”⁷⁷ (Brewer, 1983: 38).

Pronto, la crítica a los partidos se trasladó al sistema democrático. Ocurrió lo que alertó Juan Linz (1989):

Lo que en un principio se concibe como un ataque a unas fuerzas gobernantes en particular se convierte por tanto rápidamente en una derrota de las instituciones democráticas por la fuerza o manipulación que hace imposible el restablecimiento de estas instituciones durante casi una generación. (23)

Gráfico 5 : Porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI entre 1973 y 1993. (Venezuela)



Fuente: Elaboración propia.

Los hitos que explicamos en páginas anteriores afectaron a todo el sistema democrático, especialmente a los partidos y a los políticos, quienes se convirtieron en los *chivos expiatorios* de la sociedad (Castro Leiva, 1998). La corrupción administrativa, el clientelismo, el surgimiento de conflictos existenciales entre las fuerzas políticas y la degradación en las condiciones de vida de los venezolanos mellaron su estabilidad y provocó que los partidos políticos

⁷⁷ Podríamos considerar que durante la Presidencia de Jaime Lusinchi (AD) se exacerbó la *Partidocracia*. El primer mandatario designó arbitrariamente como Gobernadores a todos los Coordinadores Regionales de su Partido. De esta manera, “la democracia de partidos” se convirtió en “la democracia del Partido”; de Acción Democrática, para ser más específicos.

tradicionales, quienes habían sido protagonistas en el momento fundacional, sufrieran descalabros evidenciados en la pérdida de apoyo electoral⁷⁸.

Entramos así a la decadencia del sistema de partidos, identificada por Hernández (2016) como *Del multipartidismo des-institucionalizado al colapso (1993-1998)*. El fin del bipartidismo dio paso a la dispersión atomizada de fuerzas políticas. Briceño (2017) señala que

El ocaso del sistema de partidos venezolano se manifestó por primera vez con total claridad en el horizonte en el año 1993, cuando les fue arrancada de la Presidencia de la República a los partidos AD y Copei, pasando a manos de uno de los progenitores del bipartidismo, el Dr. Rafael Caldera, quien a través de una alianza de 17 partidos pequeños liderados por Convergencia (plataforma electoral creada para apoyar la candidatura del expresidente copeyan) obtuvo la presidencia de la República por segunda vez, luego de su quinta candidatura en 35 años. (226)

Para profundizar en este fenómeno –la dispersión atomizada de fuerzas políticas– debemos explicar dos hechos que antecedieron e influyeron en el colapso del sistema: Las elecciones presidenciales de 1993 y el proceso de descentralización.

Las elecciones presidenciales de 1993

Las elecciones de 1993 supusieron un cambio en la configuración del sistema de partidos. Rafael Caldera, miembro fundador de COPEI, se separó de su partido y fundó CONVERGENCIA. Fue candidato a la presidencia de la República y resultó electo con el apoyo de organizaciones minoritarias. Rey (2009) señala que

... con la crisis de estos partidos (AD y COPEI) que habían sido tradicionalmente mayoritarios, Caldera, un candidato apoyado por una diversidad de pequeños partidos y personalidades, algunos de ellos de extrema izquierda, logró obtener la presidencia con una mayoría relativa, equivalente apenas al 30% de los votos. (235)

Tal como lo destacan Rey (2009) y Briceño (2017) las elecciones de 1993 marcan un cambio en la configuración del sistema de partidos. La abstención aumentó más del doble: del 18% en 1988 a 40% en 1993. Además, los valores democráticos en la sociedad se habían debilitado: 40% de la población se mostraba abierta a un régimen distinto al democrático y 79,1% manifestaba no tener interés en los asuntos públicos (LATINOBARÓMETRO, 1995). El clima de antipolítica se intensificó y la crisis de representación era evidente: *los venezolanos no se*

⁷⁸ Crisp, Levine y Molina (2003) enumeran las razones del descalabro de los partidos tradicionales: “Poor government performance, corruption, and a continuous economic downturn, coupled with new institutions that stressed the role of personalities (such as direct elections for governors and mayors), had taken their toll on the underpinnings of all the major parties”. (293-294)

sentían representados por los partidos tradicionales que habían participado en el momento fundacional de la democracia. Se cristaliza así la crisis en su nivel medio.

Proceso de descentralización

La Constitución de 1961 contemplaba que Venezuela era un Estado federal centralizado. Esta disposición establecía el compromiso de avanzar progresivamente en materia de descentralización. Los primeros pasos en esta dirección se dieron en 1984 en el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. En esta instancia se debatieron distintos temas con el ánimo de encontrar caminos para refrescar el sistema que, como ya hemos visto, mostraba signos de agotamiento. De esta manera, en 1989 se realizaron las primeras elecciones regionales del país que, según Kornblith (2003)

...produjo nuevos patrones de comportamiento y diferentes correlaciones de fuerza en el panorama político-electoral del país. Con esas elecciones se ampliaron los espacios para la competencia inter e intrapartidista y se crearon oportunidades para el surgimiento de líderes individuales y de organizaciones políticas alternativas a los tradicionales. (165).

Las elecciones regionales de 1989 no lograron animar a los votantes. El índice de abstención fue alto: 54%. Acción Democrática obtuvo 12 gobernaciones; COPEI, 6; el MAS, 2, y La Causa Radical (Causa R), 2. En 1989, 81,81% del mapa nacional era verde y blanco; el resto (18,18%) quedó en manos de fuerzas tradicionalmente minoritarias a quienes el proceso de descentralización les permitió acceder al poder.

En 1992 la abstención disminuyó levemente, pero siguió siendo alta. Solo acudió a las urnas la mitad del país (50,28%). Los resultados mantuvieron casi invariable la correlación de fuerzas establecida tres años antes. Acción Democrática obtuvo 7 gobernaciones; COPEI, 11; el MAS, 3, y la Causa R, 1. De esta manera, los partidos nacionales conservaron 81,81% del mapa nacional.

En los comicios de 1995 el escenario cambió:

Estos comicios (1995) fueron reveladores de la ocurrencia de cambios en las preferencias de los votantes. AD y Copei perdieron gobernaciones en estados con un importante peso electoral como Zulia, Carabobo y Lara. Se consolidaron liderazgos partidistas y regionales en los estados Aragua y Carabobo, igualmente importantes por su densidad poblacional. Se evidenció el profundo debilitamiento del partido COPEI, que si bien había resistido su prolongada ausencia del poder presidencial desde 1983, no pudo superar la división causada por la separación de su líder fundador y cuya

presidencia no le reportó beneficios políticos. Algunas individualidades y agrupaciones regionales se proyectaron con fuerza hacia el resto del país, lo que ratificó que el proceso de descentralización se había convertido en una cantera de producción de nuevos líderes políticos. (Kornblith, 2003:167-168)

Si bien el proceso de descentralización ofreció un espacio de participación para la ciudadanía, también contribuyó con el desgaste del sistema de partidos. Jana Morgan (2011), en “Bankrupt representation and party system collapse”, ofrece un estudio exhaustivo sobre Venezuela y explica que en aquellos sistemas de partidos que se fortalecen con redes de clientelismo, la descentralización puede contribuir con el aumento de las demandas y con la pérdida de control del gobierno central sobre las regiones. Asimismo, afirma que la descentralización es un vehículo para la aparición de fuerzas autónomas locales que pueden ir en detrimento de las nacionales. En el caso de Venezuela, se dieron ambos efectos.

Si los resultados electorales de 1993 evidenciaron una fragmentación del sistema, los de 1998 mostraron su colapso y la consolidación de la crisis en su nivel 2. Acción Democrática y COPEI, los partidos que inauguraron la democracia y se constituyeron como las principales fuerzas electorales del país durante 40 años, experimentaron un descenso histórico. En una década pasaron de tener 92,84% (1988) de los votos emitidos a 11,2% (1998). De la dispersión atomizada que se configuró en 1993 pasamos a la desaparición de las fuerzas tradicionales y a la polarización.

Los candidatos que protagonizaron la disputa electoral en 1998, Hugo Chávez Frías y Henrique Salas Römer, fueron actores que no pertenecían al *establishment* que nació cuarenta años antes. El primero, Hugo Chávez Frías, era un Teniente Coronel que irrumpió en la vida política nacional al liderar un golpe de Estado en 1992. Su carta de presentación fue una acción desleal a la democracia y su principal propuesta electoral fue el cambio de la Constitución de 1961. Llama la atención que la organización con fines políticos que creó el ex militar no llevaba el nombre de partido, sino de Movimiento. Mostraba así su posición crítica frente a la naturaleza de estas organizaciones hasta el punto de proponer un modelo de democracia directa que prescindiera de ellas.

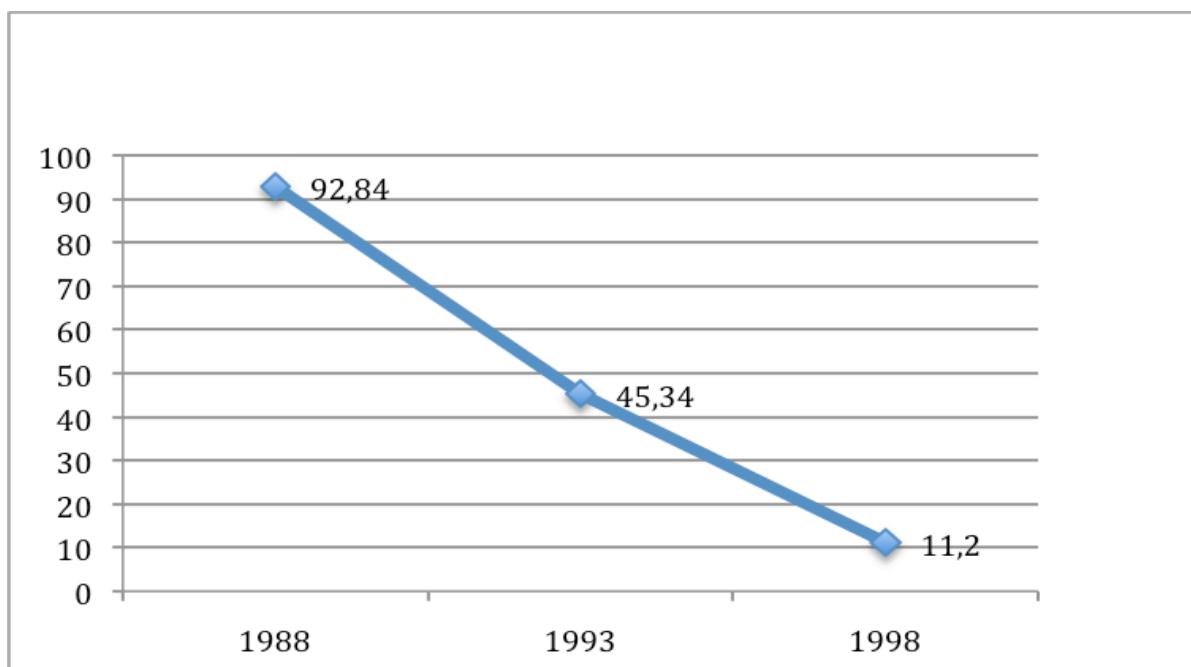
Miriam Kornblith (2003) lo explica:

Finalmente resultó una contienda altamente polarizada en la que los 2 candidatos más votados, ambos representantes de sectores emergentes, obtuvieron el 96.17% de los votos. Al igual que en las elecciones de 1993, las preferencias de los electores se orientaron tempranamente a favorecer a las opciones más cuestionadoras del *status quo*, prevaleciendo el candidato con el discurso y prácticas más radicales, Chávez Frías. Aquel

52,41% del electorado que en 1993 votó a favor de los candidatos anti-sistema, en 1998 se volcó hacia Chávez, quien obtuvo el 56,2% de los votos, proveniente de 3.673.685 electores, equivalente al 33,43% de los electores inscritos. (174)

Henrique Salas Römer fue el principal contrincante electoral de Hugo Chávez Frías en 1998. Salas fue gobernador del estado Carabobo y destacó por su gestión al frente del principal Estado industrial del país. Su liderazgo local se fortaleció con el proceso de descentralización y logró acceder al poder por medio de elecciones locales. Los resultados de las elecciones de 1998 mostraron el quiebre del sistema de partidos y abrieron las puertas a la crisis en su intensidad más alta, cuando es estructural.

Gráfico 6 :Porcentaje de votos obtenidos por AD y COPEI entre 1958 y 1998. (Venezuela)



Fuente: Elaboración propia.

El estudio del sistema de partidos venezolano desde 1958 hasta 1998 y el análisis de los resultados electorales nos permite ofrecer las siguientes conclusiones:

1. La crisis en su intensidad 2 se cristalizó en las elecciones de 1993, cuando los partidos que participaron en el momento fundacional y se constituyeron como las principales fuerzas políticas del país durante 20 años pasaron de tener 92.84% (1988) de los votos emitidos a 45,34% (1993). Eso significa un descenso del 47,5% (Ver Gráfico 6).
2. En 1993 se pasó del bipartidismo a la dispersión atomizada de fuerzas. Esta mutación del sistema es importante. Sartori (1980) y Linz (1989) destacan que la fragmentación o dispersión no significa necesariamente un problema. Cuando el fenómeno garantiza

la capacidad de representación y no impide la articulación de fuerzas no tiende a generar inconvenientes. Sin embargo, cuando ese fenómeno anima a la polarización podríamos estar en la antesala del quiebre del sistema. Es lo que Linz (1989) en “La quiebra de las democracias” denomina *Pluralismo polarizado*.

3. Los resultados de electorales de 1998 *profundizaron* los signos la crisis en su *nivel medio*. Los partidos que participaron del momento fundacional casi desaparecieron del panorama electoral. AD y COPEI apenas acumularon 11,2% de los votos emitidos. Además, los principales candidatos que se enfrentaron en los comicios (Hugo Chávez Frías y Enrique Salas-Romer) eran actores que no habían participado en el momento fundacional.

3.2.1.3 Nivel 3: El quiebre

El 23 de enero de 1998 se cumplieron 40 años del fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. El Discurso de Orden para honrar tan importante fecha estuvo a cargo del Dr. Luis Castro Leiva, catedrático venezolano de prestigio nacional e internacional. Aunque sus palabras pretendieron ser un llamado urgente a la rectificación de la sociedad entera y a la construcción de caminos para una reforma que propiciara el reequilibrio del sistema, son recordadas por la claridad con la que describió la dinámica destructiva que se había hecho de él.

Castro Leiva reflexionó sobre el fenómeno de la antipolítica, alertó sobre el desgaste de los partidos, le hizo un llamado de atención a los políticos por su desempeño, criticó con firmeza las propuestas que llamaban al fin de la democracia representativa, recordó la importancia del sistema que nació en 1958 y condenó los ataques a la democracia.

El profesor de la Universidad Simón Bolívar visibilizó los signos de lo que nosotros identificamos como la crisis en su *nivel 1* y *2* y alertó sobre el peligro de su profundización. Al final de su intervención, Castro Leiva hizo dos preguntas que debieron resonar en la conciencia de todo el país: “*No ven ustedes como veo yo el asomo de la amenaza, ¿el acecho del vacío que nos embosca? ... ¿No vemos acaso cómo se han debilitado los partidos?* (1998:12)

Con la lucidez que otorgan el conocimiento y la experiencia, el orador terminó con una reflexión que también fue advertencia: “La paz de la democracia es un bien inestimablemente mejor que el de cualquier forma de opresión organizada. Evitemos que otra vez tengamos que celebrar el olvido”. (Castro Leiva, 1998:12)

El discurso referido describió el desarrollo de la crisis y advirtió sobre el advenimiento de su dimensión estructural, lo que en nuestro concepto hemos denominado como *nivel 3*. Entendemos que la coyuntura alcanza su máxima expresión cuando los actores políticos y la sociedad toman decisiones que afectan los fundamentos del sistema democrático inaugurado con los pactos fundacionales.

En el caso que nos ocupa podemos identificar dos acciones concretas que favorecieron el quiebre definitivo del sistema democrático que nació en 1958 y cristalizaron la crisis en su *nivel 3*: 1. El triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en 1998 y 2. La derogación de la Constitución de 1961 y la apertura del proceso constituyente en 1999.

El triunfo de Hugo Chávez Frías en 1998

Tal como lo explicamos en líneas anteriores, las elecciones presidenciales de 1998 marcaron un antes y un después en el sistema político venezolano. Un primer signo evidente y relevante de cambio fue que los protagonistas de la contienda –Hugo Chávez Frías y Enrique Salas Römer– eran actores políticos que no habían participado en el momento fundacional y no provenían de los partidos políticos tradicionales. Conviene precisar aspectos de la campaña presidencial del Teniente Coronel Hugo Chávez que constituyen indicadores de la crisis en su *nivel 3*:

El discurso político que empleó en el periodo de campaña fue *antagónico-existencial*. El periódico colombiano *El Tiempo* publicó en 01 de diciembre de 1998 el artículo: “Chávez asusta a Venezuela”, donde destaca el lenguaje confrontativo del entonces candidato: *Voy a freír en aceite la cabeza de los adecos; si fuese presidente, el Congreso no duraría minutos ; tengo una mano en el pueblo y otra en los cuarteles ; revisaré la política petrolera.* Se trató de una propuesta política con propensión al conflicto.

El relato histórico que enmarcó su propuesta fue el rechazo al sistema Puntofijista por considerar que no fue verdaderamente democrático y secuestró los derechos de los ciudadanos. Se trató de la negación absoluta y radical de los resultados de la transición. Resulta ilustrativo el mensaje de convocatoria al acto de cierre de campaña de Hugo Chávez Frías en 1998: “Asiste para que digas: ¡No a la oligarquía!, ¡No a la corrupción!, ¡No a los cogollos!, ¡No al pacto antipopular a las espaldas de los venezolanos!, ¡Sí a la democracia buena y al renacer de Venezuela!”. (El Nacional, 1998: 8/9)

Su propuesta política condenó la democracia representativa y propuso instaurar una democracia directa, sin organizaciones partidistas. El rechazo arraigado al desempeño de las organizaciones políticas se transformó en un cuestionamiento a su existencia. Tal como lo comentamos previamente, la principal evidencia de esta posición es que la organización con fines electorales que postuló a Hugo Chávez no se identificó como partido, sino como movimiento: Movimiento V República (MVR).

4. La principal promesa electoral de Hugo Chávez Frías fue derogar la Constitución de 1961 e instaurar una Asamblea Nacional Constituyente que permitiera la refundación de la República.

La propuesta fue abiertamente en contra del sistema que nació en 1958. Se ofreció un *razia*⁷⁹ y el país lo quiso así. Venezuela acudió a las urnas y apoyó la iniciativa del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías. El nuevo presidente de la República tomó posesión el 02 de febrero de 1999 en el Congreso de la República. Cuando levantó su mano izquierda y posó su mano derecha sobre la Carta Magna de 1961 indicó que se juramentaba sobre una “moribunda Constitución”. Sus palabras confirmaron lo que algunos temían y muchos querían: *el fin del democracia que nació en Puntofijo llegó*.

La derogación de la Constitución de 1961 y la apertura del proceso constituyente en 1999

La elección presidencial de 1998 fue la antesala del hecho que marcó el quiebre jurídico e institucional del sistema político venezolano que se inauguró en 1958: *La Constituyente*. Alessandro Pace (1999) afirma que “la muerte de la Constitución de 1961 fue, a un tiempo, la muerte de la Democracia Constitucional en Venezuela” (271) A continuación describiremos el itinerario político y jurídico que llevó a la derogación de la Constitución de 1961 y abrió las puertas a instauración de la Asamblea Nacional Constituyente.

Explica Jesús María Casal (2001)

La victoria de Hugo Chávez en los comicios de diciembre de 1998 fue ya, en el orden político, una manifestación tácita de voluntad favorable a la convocatoria de la Asamblea Nacional constituyente, lo cual seguramente influyó en la resolución del primero problema jurídico-constitucional que enfrentó la propuesta chavista: ¿Era

⁷⁹ Manuel Caballero (1998) describe así el momento: “Es entonces cuando, en la opinión popular, comienza a tomar cuerpo la idea de un «escobazo» que barra toda esa podredumbre, que barra con los partidos democráticos de tal manera emporeados y sobre todo, que cancele de una vez por todas la «sucia política». Un sentimiento generalizado de ese tipo, por supuesto, salta los muros de los cuarteles, y siempre encuentra oídos atentos”. (Caballero, 1998: 143-144)

constitucionalmente lícito consultar al cuerpo electoral, con arreglo del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política –que permitía someter a referendo consultivo asuntos de interés nacional–, sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, pese a no estar contemplado en la Constitución que se pretendía reemplazar?. Esta cuestión empezó a debatirse mucho antes de la celebración de las elecciones; en foros y otros escenarios fueron esgrimidas razones favorables y contrarias a tal forma de convocatoria. Pero la última palabra correspondió a la Corte Suprema de Justicia, cuya Sala Político-Administrativa decidió de manera unánime, en sendas sentencias del 19 de enero de 1999, que sí era lícito hacerlo. (147)

Tal como lo vimos en apartados previos, la Constitución de 1961 admitía reformas y enmiendas, pero no su abolición⁸⁰. Esto solo fue posible a través de una sentencia del máximo Tribunal que “abrió así las puertas al proceso revolucionario en curso, tal vez bajo la premisa de que ello permitiría su desarrollo pacífico” (Casal, 2001: 148).

Matheus (2014) explica que

El epicentro teórico de la muerte de la Constitución de 1961, que ha engendrado y sigue engendrando funestos efectos de injusticia y de autocracia, fue una perversa concepción del **pueblo** en cuanto sujeto político depositario del poder. Esa concepción, sintéticamente explicada, consiste (...) en percibir que el pueblo, en cuanto poder constituyente, se encuentra ilimitada y permanentemente por encima del poder constituido articulado en las instituciones republicanas, e incluso permanentemente por encima de la propia Constitución; Constitución que, vale la pena destacar, el pueblo se ha dado a sí mismo. (66)

A continuación presentamos los pasos que permitieron la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 (Casal, 2001):

1. *Sentencia de la Sala Político Administrativa fechada el 19 de enero de 1999* que admitió someter a referéndum la realización de una Asamblea Nacional Constituyente y ofreció a sus resultados carácter vinculante por considerarlos expresión del poder originario del Pueblo.

⁸⁰ La Carta Magna de 1961 no permitía su derogación como una manera de preservar el orden y contener la tradición autocrática que impulsa a cada tirano a construir una Constitución a su medida. Con el propósito de explicar esta decisión, Brewer (1983) acude a la Exposición de Motivos del texto fundamental donde se afirma que “Desde el primer momento la Comisión hubo de plantearse el problema de darle una mayor rigidez al texto fundamental, con el objeto de evitar en lo posible, la multiplicidad de reformas que por no conllevar, como frecuentemente ha ocurrido en nuestro país, cambios sustanciales en las instituciones, dan la desfavorable impresión de mudanza permanente y de inestabilidad jurídica. Afincándose generalmente en los problemas de la reelección y de la amplitud del lapso constitucional, han surgido entre nosotros múltiples textos que dejaron intocadas las materias de fondo que son las que reflejan en verdad la transformación de la vida social, económica y jurídica de la Nación. Apenas se puede decir, con propiedad, que en las Constituciones de 1864 y 1947, se incorporan disposiciones que vienen a marcar hitos en nuestra historia constitucional”. (52) En palabras de Alessandro Pace (1999): “La institución de una Asamblea Nacional Constituyente, al menos si se lleva a cabo mediante referéndum, representa una manifiesta vulneración de la Constitución venezolana de 1961. (282)

2. *Decreto presidencial del 02 de febrero de 1999* donde el recién juramentado Hugo Chávez Frías convocó al referéndum popular sobre la Asamblea Nacional Constituyente.
3. *Realización del Referéndum Constituyente el 25 de abril de 1999* en donde participó 37,6% de los votantes y se aprobó la realización de una Asamblea Nacional Constituyente con 87,5% de los votos.
4. *Realización de las elecciones para escoger a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999.* El índice de abstención fue de 53,8% y 95% de los escaños los obtuvo el Polo Patriótico, coalición de partidos que apoyaban al Presidente Chávez.
5. *Realización del Referéndum aprobatorio de la Constitución de 1999 el 15 de diciembre.* 45% de la población votante acudió a las urnas y aprobó el proyecto de Constitución que emanó la Asamblea Nacional Constituyente. La nueva Carta Magna entró en vigor el 30 de diciembre de ese mismo año cuando fue publicada en Gaceta Oficial.

Sobre el debate que se dio en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, Jesús María Casal explica (2001):

En cuanto a la tarea fundamental de la Asamblea Nacional Constituyente, elaborar una nueva Constitución, las deliberaciones plenarias y el trabajo en Comisiones finalizaron el 17 de noviembre, cuando fue firmado el texto aprobado. Durante los dos meses y medio que efectivamente fueron destinados a la preparación de la Constitución se desarrolló un proceso contradictorio, que tenía, en relación con un sector del país, un carácter excluyente, como consecuencia del ánimo revolucionario imperante y de las medidas adoptadas por la Asamblea, mientras que hubo apertura para la participación de la sociedad civil organizada. En cuanto al ritmo de las discusiones y a la profundidad del debate, es lamentable que las deliberaciones se hayan desarrollado de manera atropellada, con el único propósito de que el referendo aprobatorio se pudiera celebrar a fines de 1999, siendo que las bases comiciales permitían a la Asamblea sesionar hasta culminar el mes de febrero de 2000. (151)

De esta manera, la crisis estructural del sistema político venezolano puntofijista profundizó su intensidad hasta llegar a un *nivel 3* y afectar radicalmente los fundamentos del sistema político creado en el momento inaugural. Podemos afirmar que la derogación de la Constitución de 1961 constituye el punto de quiebre que marcó el fin de un periodo y el inicio de otra época: La Revolución Bolivariana.

3.3 Análisis: de la transición perfecta a la reversión perfecta.

Nuestra investigación busca comprender las principales razones que parecen generar y profundizar las crisis estructurales en sistemas democráticos que surgieron de transiciones

pactadas décadas después de haber sido inauguradas. Seleccionamos Venezuela como caso de estudio y ahora nos disponemos a ofrecer las conclusiones preliminares que arrojó el análisis de las variables establecidas.

Para comenzar, nos referiremos al *momento fundacional*. En Venezuela, el paso de la dictadura a la democracia se alcanzó gracias a la audacia política de las élites que representaron y articularon la voluntad del país. En el caso que nos ocupa se confirma lo que destacan Mainwaring y Pérez Liñán (2013) en “Democracias y dictaduras en Latinoamérica: Surgimiento, supervivencia y caída”: *los procesos de transición avanzan cuando la preferencia de los actores políticos es la democracia*. Si bien el cambio político se concretó después del quiebre y la huida del régimen militar, la transición se tejió de manera controlada y por vía de reformas. Esta decisión estratégica, que no generó mayores fricciones, permitió administrar los conflictos y mantener la paz durante el momento fundacional. Después de describir los grandes rasgos del proceso, nos detendremos a exponer nuestras apreciaciones sobre el mismo.

Primero, *los pactos creados y suscritos por las élites brindaron una estructura de garantías que permitió fortalecer la unidad y ofreció condiciones de gobernabilidad*. La democracia pactada que nació en Venezuela en 1958 se sustentó en la creación de normas básicas que se constituyeron en la estructura jurídica y política del nuevo orden. Los pactos en donde se establecieron las “reglas del juego” fueron 6:

1. Pacto de Puntofijo (31 de octubre de 1958).
2. Declaración de Principios (06 de diciembre de 1958).
3. Programa Mínimo de Gobierno (06 de diciembre de 1958).
4. Constitución de 1961 (23 de enero de 1961).
5. Pacto de Advenimiento Obrero-Patronal (24 de abril de 1958).
6. Ley de Concordato Eclesiástico (6 de marzo de 1964).

Si bien el Pacto de Puntofijo, la Declaración de Principios y el Programa Mínimo de Gobierno fueron acuerdos que formalmente se extendieron solo durante el primer quinquenio, su espíritu fundamental –la búsqueda de la unidad y el privilegio del consenso sobre el mecanismo de decisión mayoritario– no caducó después de la presidencia de Rómulo

Betancourt. Se constituyeron en aquello que Levitsky y Ziblatt (2018) denominan normas no escritas avaladas por la tradición. Estos principios trascendieron y guiaron el ejercicio de la política, al menos, durante los primeros 3 períodos presidenciales (Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Rafael Caldera). Desde 1958 hasta 1974 la democracia venezolana enfrentó y superó amenazas⁸¹, al tiempo que mantuvo el espíritu unitario, la probidad administrativa⁸², la tregua política y la lógica del consenso.

Segundo, *los acuerdos fundacionales fueron lo suficientemente incluyentes y lo adecuadamente limitados*. Tal como lo recomienda Juan Linz (1989) y lo destacan Elkins, Ginsburg y Melton (2009), animaron a la participación de los actores leales y buscaron inhibir a los desleales. Resulta interesante que la amplitud de los pactos se fue graduando según la tensión del momento político⁸³. En la firma del primer acuerdo –Punto Fijo–, fue imposible incluir al Partido Comunista de Venezuela (PCV) porque su presencia atentaba en contra de la estabilidad del recién inaugurado sistema. Sin embargo, a medida que se fue ganando en estabilidad y confianza, el espectro se abrió y la organización de ultraizquierda participó activamente en los demás acuerdos. Estos esfuerzos de inclusión se truncaron en 1960 cuando el PCV, inspirado por la Revolución Cubana y bajo la tutela de Fidel Castro (Caballero, 2000), anunció el inicio de la lucha armada y se constituyeron abiertamente como actores desleales a la democracia durante un poco más de una década⁸⁴. De modo que las evidencias muestran que los pactos fundacionales creados y suscritos por las élites que inauguraron la democracia venezolana fueron tan amplios e incluyentes como el entorno les permitió y la prudencia política les dictó. De esta manera, se logró incluir en el proceso a todas las fuerzas representativas, incluso aquellas de lealtad dudosa, como el PCV.

⁸¹ El presidente Betancourt enfrentó 3 golpes de Estado (El Carupanazo, el Porteñazo y el Barcelonazo), un intento de magnicidio (24 de junio de 1960) y los embates de la lucha armada del PCV y el MIR auspiciados desde la Habana.

⁸² El día que Carlos Andrés Pérez recibió la banda presidencial de manos de su antecesor dijo: “Continuaré las obras del gobierno saliente que hoy me entrega con sus manos limpias el ilustre venezolano Rafael Caldera”. Contrastan estas palabras con las que pronunció Luis Herrera Campins al recibir el gobierno de manos del Presidente Pérez en 1979: “Recibo un país hipotecado”. Haciendo clara alusión a las desventuras financieras de la administración saliente.

⁸³ Miguel Ángel Martínez Meucci (2006), en “Pactos de élites y transición a la democracia en Venezuela y Colombia”, explica que “... el sistema que emergió del Pacto de Punto Fijo deja bastante abiertas las reglas del juego democrático. Hubo consenso en la necesidad de permitir la elección de los gobernantes mediante voto popular, así como en la obligación de respetar el resultado de las mismas. Se hizo hincapié en la necesidad de consolidar el respeto de la constitucionalidad y la participación quedó abierta a todas las organizaciones políticas. Podemos decir que, en general, estas normas acordadas entre las élites fueron cumplidas” (221)

⁸⁴ La guerrilla de ultra izquierda se extendió hasta que el presidente Rafael Caldera (1969-1974) llevó adelante el proceso de pacificación que culminó con la deposición de las armas y la reincisión a la vida política del Partido Comunista y otras fuerzas asociadas.

Tercero, *la capacidad de representación de las élites hizo posible la creación y suscripción de acuerdos que fueron aceptados por la sociedad y validados posteriormente en las urnas*. Desde la lógica de la democracia radical se podría sospechar de toda acción política que proviene de un grupo de personas que acuerdan inaugurar un nuevo orden. Se podría argumentar que se trata de un proceso que carece de legitimidad por tratarse de una imposición. Ante estas críticas, que tomaron fuerza en el momento de la crisis estructural, conviene preguntarnos por qué los acuerdos suscritos en 1958 fueron respetados y acogidos por la sociedad; es decir, ¿Por qué gozaron de obediencia y fueron validados en las urnas? Para dar respuesta estas interrogantes debemos volver sobre el concepto de autoridad de Yves Simon (1951) y sobre el término de representatividad de Eric Voegelin (1952). En “Filosofía del gobierno democrático”, el autor francés destaca que una de las funciones distintivas de la autoridad es tener capacidad para generar *unidad de acción* en la sociedad. Esto significa dirigir y guiar su rumbo. Este atributo solo es posible si la autoridad es representativa, lo cual, según Voegelin otorga capacidad de articulación. En tal sentido, podemos afirmar que los pactos fundacionales gozaron de legitimidad y fueron acatados por la sociedad entera porque fueron creados y suscritos por élites representativas capaces de marcarle el camino a la sociedad. Se trató de un liderazgo con autoridad y capaz de garantizar unidad de acción.

Cuarto, *la Constitución de 1961 fue la expresión jurídica del Pacto de Puntofijo y configuró un sistema que hizo de los partidos políticos el principal camino para la participación ciudadana*. El diseño constitucional de 1961 le otorgó a los partidos políticos un rol preponderante en el sistema democrático, de manera que

se convirtieron en órganos muy importantes –y al principio indispensables– para la formación de la voluntad estatal, llegándose a formar un grado tal de articulación y conexión entre ellos y el Estado venezolano contemporáneo, que se llegó a caracterizar a éste como un Estado de partidos (Rey, 2009: 105)

Esta configuración, duramente criticada en el momento crisis, tiene una explicación histórica: *los partidos políticos son la institución con capacidad de organización social que cuenta con más tradición en el país*. Para Venezuela, el siglo XIX fue devastador. Estuvo marcado por enfrentamientos caudilletescos y mонтoneras. La Guerra Federal (1859-1863) acabó con 10% de la población. Tal convulsión impidió el desarrollo de instituciones políticas o sociales independientes del Estado. Podríamos decir que solo la Iglesia Católica sobrevivió a la turbulencia de los tiempos descritos. Esta situación se extendió hasta el siglo XX. Si bien la dictadura de Juan Vicente Gómez doblegó a los caudillos locales, su mano férrea impidió cualquier tipo de organización social. Esta situación hizo que las primeras estructuras políticas emergieran a partir de 1936,

transformándose ellas en pioneras y motor de sindicatos, gremios y clubes. Esta realidad es importante porque evidencia cuán unidos están los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que explica por qué sus destinos estuvieron atados. De modo que, la decisión de depositar en los partidos la responsabilidad de canalizar y articular la participación ciudadana, lejos de ser una expresión de egoísmo o afán de poder de las élites fundadoras, estuvo sustentada en la realidad política y en la tradición histórica del país.

Las cuatro apreciaciones expuestas retratan un proceso político que podemos catalogar de exitoso en cuanto logró establecer reglas del juego claras y amplias que ofrecieron a Venezuela condiciones para el desarrollo democrático. El momento fundacional descrito en líneas anteriores se extendió formalmente durante los dos primeros quinquenios (Rómulo Betancourt 1959-1964 y Raúl Leoni 1964-1969). El triunfo electoral de Rafael Caldera en 1969 permitió la alternabilidad en el poder y fue un signo inequívoco de consolidación democrática. De esta manera, una vez observado el momento fundacional, nos corresponde ahora exponer nuestras principales apreciaciones sobre el *momento crisis*.

Primero, *identificamos signos de desgaste de las reglas del juego no escritas (búsqueda de la unidad y privilegio del consenso) en el primer periodo presidencial de Carlos Andrés Pérez (1974)*. La llegada al poder del líder del partido blanco, quien pertenecía a la generación de relevo de Acción Democrática, marcó un cambio en el ejercicio del poder. Tal como vimos anteriormente, el presidente Pérez gobernó con mayoría absoluta en el Congreso y con las arcas públicas repletas de dinero; estos recursos políticos y económicos no le hicieron necesaria la construcción de consensos y le permitieron fortalecer las lealtades partidistas por vías clientelares que propiciaron la corrupción administrativa. Se debilitaron así los principios establecidos implícitamente veintiún años antes⁸⁵. Se registró también un aumento de la pugnacidad política y la muestra más evidente fue el lema que utilizó Luis Herrera Campins –candidato de COPEI– en la campaña presidencial de 1978: *¿Dónde están los reales?* El virtual ganador hacía clara referencia a la bonanza petrolera y a la corrupción administrativa.

⁸⁵ Juan Carlos Rey (2009) lo describe así: “La enorme cantidad de recursos económicos bajo el control del Estado, los grandes poderes de que disponía el Presidente y la falta de controles políticos y jurídicos a la acción de éste, fueron un conjunto de circunstancias objetivas que contribuyeron a que la corrupción administrativa se desarrollara como antes nunca lo había hecho en la Venezuela democrática. En el Congreso, donde por primera vez se dedicaron varias sesiones a discutir sistemáticamente ese problema y las causas que lo producían, que angustiaba cada vez más al país, los partidos de oposición, que estaban en minoría, carecían de poder para imponer medidas en contra de ese mal, en tanto que a AD le faltaba voluntad para controlar a su Gobierno”. (190)

Se podría pensar que el debilitamiento de los códigos fundacionales relativos a la dinámica política que evitaba el conflicto y animaba el consenso ocurrió de manera natural cuando avanzó el proceso de consolidación democrática. Es decir, en la medida en que la democracia se desprendía de las amenazas iniciales, se abrían espacios para ventilar las desavenencias y cristalizar los conflictos. Sin embargo, al contrastar el mencionado cambio en las reglas implícitas del juego con los signos de antipolítica que evidencian la crisis en su *nivel 1* nos preguntamos si ciertamente hubo un proceso estable de avance en términos de cultura democrática o si el progreso institucional fue un proyecto de las élites fundacionales que no logró sedimentarse en la sociedad⁸⁶.

Segundo, *la erosión del compromiso democrático –signo de crisis en su intensidad 1– puede abrir las puertas a la desconexión con los valores del sistema*. Tal como lo expusimos en páginas anteriores, el desapego de la sociedad con los valores democráticos fue progresivo; lo que comenzó como un rechazo a los políticos y a los partidos (VENEVOTE 1973, VENEDEMO 1983) se extendió al sistema y afectó el compromiso de las élites y la sociedad con la democracia (LATINOBARÓMETRO 1995). En el caso venezolano podemos confirmar los planteamientos de Foa y Mounk sobre los signos de desconsolidación (2017) y la “desconexión democrática” (2016). Los autores destacan la complejidad del concepto de consolidación:

En nuestra opinión, el grado en que se consolida una democracia depende de tres características clave: el grado de apoyo popular a la democracia como sistema de gobierno; el grado en que los partidos y movimientos antisistema son débiles o inexistentes; y el grado en que se aceptan las reglas democráticas. (Foa y Mounk, 2016: 15)⁸⁷

Si bien el proceso político en Venezuela ofrecía evidencias formales de consolidación democrática –altos niveles de participación electoral y alternabilidad de poder–, los estudios revelan que subyacía una tendencia antipolítica que no se circunscribía a los ciudadanos sino

⁸⁶ Venezuela se independizó del reino español en 1811 y su primera experiencia democrática –fallida– fue en 1945. Casi 150 años después de desventuras, caudillos y montoneras llegó la democracia a Venezuela. Rafael Caldera, en *Los Causahabientes*, explica que en el ADN criollo hay una propensión al militarismo (lo que Vallenilla llama “Cesarismo democrático”) y que el gran logro de Puntofijo fue suprimir o contrarrestar ese mal. Los padres fundadores de la democracia en 1958 estaban conscientes de esta debilidad y por eso establecieron mecanismos en el sistema político para contenerlo. Sin embargo, esos ciento cincuenta años de cultura política influyen y siguen influyendo en las preferencias del pueblo venezolano.

⁸⁷ “In our view, the degree to which a democracy is consolidated depends on three key characteristics: the degree of popular support for democracy as a system of government; the degree to which antisystem parties and movements are weak or nonexistent; and the degree to which the democratic rules are accepted”. (Foa y Mounk, 2016: 15)

que se extendía a la sociedad entera, especialmente a la élite económica, social e intelectual del país (Brewer, 1983; Sosa, 1998; Romero, 2010). Se trata de una preferencia compleja que tuvo sustento en la realidad: aumento de la corrupción, índices de sociales y económicos en descenso y rumbo del país incierto. Ciertamente, las objeciones a la élite política tenían fundamento (Silva Michelena, 1970; Gil Yepez, 1978; Romero, 1986) y la democracia parecía incapaz de ofrecer respuesta a los problemas que se hicieron insolubles (Linz, 1989). Sin embargo, dado el posterior desenlace del sistema, conviene preguntarnos si la dimensión y el talante de la crítica expuesta en el espacio público allanó el camino hacia su colapso antes de otorgarle capacidad para su reequilibrio⁸⁸.

Tercero, el descalabro de los partidos políticos que participaron en el momento fundacional y se constituyeron como las opciones tradicionales de los votantes constituye una señal de profundización de las dificultades que enfrentó el sistema democrático. En la medida en que decayó el desempeño de los partidos políticos a razón de la corrupción y de la falta de democracia interna, perdieron “su capacidad para agregar, canalizar y manejar las demandas e intereses de los sectores que supuestamente representan” (Kornblith, 1994:153) y el sistema político entero lo resintió. De esta manera, se cristalizaron los signos la crisis en su *nivel medio* y los partidos políticos tradicionales, aquellos que participaron en el momento fundacional, perdieron apoyo popular en las contiendas electorales hasta llevar a niveles mínimos en 1998.

Debemos destacar que el descalabro del sistema de partidos cumplió el itinerario descrito por Juan Linz (1989) en “La quiebra de la democracia”. Del bipartidismo (1973-1993) se pasó a una fragmentación (1993) que no se logró reequilibrar y abrió las puertas a un pluralismo polarizado (1998), marcado por la presencia de partidos antisistema, posiciones bilaterales, prevalencia de tendencias centrífugas y predominio de una configuración ideológica como *forma mentis* (Linz, 1989: 55). En el caso venezolano, las causas y consecuencias del colapso del sistema de partidos también afectaron a otras instituciones de la sociedad civil. Como vimos anteriormente, las organizaciones con fines electorales fueron las principales promotoras y articuladoras de los sindicatos y gremios; al colapsar las primeras, las segundas sufrieron un destino similar.

⁸⁸ Luis Castro Leiva (1998) critica la creciente antipolítica al asegurar que se trata de una actitud ciudadana que tiene a desconocer su responsabilidad frente a los desafíos de lo público. Explica el Dr. Castro Leiva que “la política que tenemos es la que nuestras «representaciones sociales» han hecho posible y afianzado para bien y para mal; y la hechura del mal que no queremos hacer y del bien que hacemos como podemos es tan nuestra como de nuestros mandatarios. Pues, ¿quién si no nosotros somos los habitantes de esta tierra?” (2).

En este punto conviene dedicar unas líneas al concepto de *partidocracia*⁸⁹ que tanta fuerza cobró en los años ochenta. Se trató de una denuncia sobre la perversión de los partidos políticos que llegó a cuestionar el rol que la Constitución de 1961 les otorgó. Si bien la postura tenía fundamento y el avance de la corrupción partidista fue escandaloso, opinamos que proponer un cambio partiendo de una posición hiper crítica con la naturaleza del sistema que se desea actualizar es una decisión poco prudente desde el punto de vista político. Al dudar de la honestidad de los padres fundadores de la democracia e inferir que crearon un diseño constitucional que les permitía aferrarse en el poder, se promovió el relato histórico antisistema y se desconoció la realidad política y cultural que verdaderamente motivó tal decisión.

Cuarto, *la crisis venezolana fue advertida por numerosas voces⁹⁰ y los intentos de reequilibrio no llegaron a buen puerto*. Tal como hemos visto, muchos alertaron sobre la crisis del sistema y estas advertencias se transformaron en iniciativas que luego naufragaron. En tal sentido, resulta importante destacar el trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la cual se instaló en 1984 con el propósito de encontrar caminos para actualizar la Constitución de 1961. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado propuso

cinco reformas políticas muy concretas al actual sistema de partidos políticos después de una amplia consulta a personalidades representativas de la vida nacional, y de lograr consenso en la propia comisión. Esas reformas se refieren a la democracia interna y financiamiento de los partidos, la legislación electoral, los municipios, y la elección de los gobernadores por el pueblo. (Sosa, 1987: 203)

Arturo Sosa enumera los ámbitos que estudió la COPRE y luego sentencia:

Después del laborioso proceso de estudio y negociación hasta llegar al consenso interno de la comisión y su proposición pública aún no se sabe el destino de las reformas pues

⁸⁹ Allan Brewer Carías (1983) fue quizás la voz que más se elevó para denunciar lo que denominó la “democracia de partidos” o “partidocracia”. Según su propuesta, el diseño constitucional de 1961 que otorgó a los partidos políticos el monopolio de la participación política limitó la expansión del sistema democrático. Su crítica hecha término fue acogida en sectores académicos e intelectuales. Sosa (1980), Romero (1986), Mc Coy (1995) y Coppedge (1992), entre otros, encontraron en la llamada *partidocracia* y en la corrupción de los partidos un elemento de desequilibrio para el sistema democrático.

⁹⁰ El presidente Rafael Caldera pronunció un discurso el 25 de septiembre de 1996 ante las Cortes Españolas. En su intervención destacó la necesidad de llevar adelante una reforma constitucional que permitieran el reequilibrio del sistema. Afirmó Caldera: “Esta ha sido una lucha indudablemente dura. Sé que mi país quiere un cambio profundo. Por eso hemos propuesto una reforma general de la Constitución, no para quitarle a la Constitución sus atributos, que son verdaderamente dignos de confianza y admiración, sino para ampliar la democracia representativa con una mayor participación del pueblo, a objeto de que la democracia participativa sea el complemento, el apoyo, el refuerzo de la democracia representativa que el texto constitucional establece”.

los *cogollitos* partidistas no han despejado sus propias dudas sobre la conveniencia (para ellos) de su realización. (1987: 203)

El ex Rector de la Universidad Católica del Táchira identificó los dos ámbitos que se debatieron en la comisión: la democratización de los partidos políticos y la descentralización. Ciertamente, no hubo voluntad en la élite política para ejecutar las reformas propuestas para el primer ámbito; mientras que en el segundo sí se llevaron adelante, pero sin encontrar el apoyo esperado. Llama la atención el alto índice de abstención en las primeras elecciones locales que se realizaron en 1989 (54%). Más de la mitad de los venezolanos no acudió a las urnas y aquello que debía ser un paso adelante en la renovación del sistema político pasó a ser un hecho que no generó mayor entusiasmo en el país.

La COPRE fue un intento responsable que buscó conciliar las partes y encontrar caminos para la reforma del sistema. Lamentablemente, no alcanzó sus objetivos. Cinco años después Carlos Andrés Pérez ganó la presidencia de la República y semanas después de asumir el poder intentó imponer importantes cambios en las reglas del juego del sistema económico sin establecer caminos de diálogo con las fuerzas vivas y de espalda al país (Caballero, 2000). El resultado fue el Caracazo y la profundización de la crisis. Michael Coppedge (1992) en “La democracia vulnerable de Venezuela” indica que no solo se trató del carácter unilateral de las medidas, sino de la incapacidad moral de la dirigencia para llevarlas adelante. El profesor del Instituto Kellogg en la Universidad de Notre Dame afirma que “...cuando los líderes de Venezuela finalmente reconocieron la necesidad del ajuste estructural de la economía, carecían de la autoridad moral necesaria para exigir sacrificios a la población” (33)⁹¹.

Quinto, *el quiebre del sistema democrático que nació en 1958 fue impulsado por actores desleales a la democracia que consiguieron el apoyo de la sociedad*. El sistema democrático que se inauguró después del 23 de enero llegó a su fin 40 años después por acciones de los actores políticos y la sociedad entera. En las páginas anteriores describimos los hechos que llevaron a la sociedad a perder la fe en el sistema democrático y a abrirle camino a propuestas antisistema que despreciaban sus logros. De esta manera, la crisis llegó a su nivel más *alto* cuando:

- (i) Los actores desleales a la democracia se convirtieron en una opción electoral real.
- (ii) Los actores desleales adelantaron un proceso constituyente aún cuando la Carta Magna de 1961 no lo permitía.

⁹¹ "... when the leaders of Venezuela finally recognized the need for structural adjustment of the economy, they lacked the necessary moral authority to demand sacrifices from the population" (Coppedge, 1992: 33).

- (iii) La propuesta constituyente contó con apoyo popular.
- (iv) Los actores desleales a la democracia llegaron al poder por vía de elecciones.
- (v) La Corte Suprema de Justicia dictó una sentencia que abrió las puertas al proceso constituyente y, de esa manera, los actores desleales se sirvieron de las herramientas que ofrecía la democracia para acabar con ella.

Sobre el discurso empleado por los actores desleales, considerados como tal siguiendo la categoría de Juan Linz (1989), debemos decir que enarbolaron un relato que no fue fiel a los hechos. El relato de campaña de Hugo Chávez Frías afirmaba que el Pacto de Punto Fijo fue un acuerdo excluyente que suscribieron “las cúpulas podridas de los partidos políticos” para hacerse del poder y desfalcar la República. Llama la atención que la versión del Teniente Coronel cuestionaba a los civiles que inauguraron la democracia y no hacía mención del régimen militar depuesto. Las críticas se orientaban concretamente a la supuesta exclusión del PCV del momento fundacional. Sin embargo, el estudio presentado evidencia que este argumento no se corresponde con los hechos, pero logró exacerbar el descontento latente en la sociedad e impulsó su triunfo electoral. De esta manera, así como en 1958 la sociedad y las élites quisieron democracia y la consiguieron, en 1998 quisieron un cambio y así lo obtuvieron.

Después de haber expuesto lo que son nuestras principales apreciaciones de los momentos estudiados, presentamos un cuadro que precisa los cambios identificados en las variables seleccionadas.

Cuadro 18: Cambios en las variables seleccionadas 1958-1998 (Venezuela).

Variable	Indicadores	Momento fundacional 1958	Momento crisis 1998
SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	Resultados electorales	AD: 49.18% COPEI: 15.18% URD: 30.67	AD: 9.05% COPEI: 2.15% <i>Nuevos partidos:</i> MVR: 40.17% PROVE: 28.75%
	Principales actores políticos	Rómulo Betancourt (AD) Rafael Caldera (COPEI) Jóvito Villalba (URD)	Hugo Chávez (MVR) Enrique Salas Romer (PROVE)
	Constitución	1961	Proceso constituyente
	Reglas del juego político	Lógica del consenso Conflictos agonales	Lógica de las mayorías Conflictos existenciales

Fuente: Elaboración propia

El objetivo general de la investigación es conocer las principales razones que parecen generar y profundizar las crisis estructurales en las democracias pactadas. Después de analizar en profundidad el caso venezolano y considerar sus distintas aristas, podemos decir que el proceso de transición hacia la democracia fue tan perfecto como fue posible. En el momento fundacional se logró establecer un orden estable que con el tiempo presentó problemas que, ante la crisis económica y social que sobrevino por malas gestiones públicas y los vaivenes petroleros, se hicieron insolubles.

No nos inclinamos a las aproximaciones de naturaleza estructural que adjudican las razones de la crisis a la baja en los precios del petróleo (Lynn, 1987; Romero, 2010). Si bien la renta petrolera es una variable que influyó en la estabilidad del sistema, no fue lo que determinó su éxito ni su fracaso. Coincidimos con Thibaut (1993) cuando afirma que “... la estabilidad de la democracia [en Venezuela] se fundamenta en la notable capacidad y disposición de las élites representativas a dirimir los conflictos sociales mediante pactos y compromisos” (276).

La democracia en Venezuela prosperó cuando élite y masa, en sintonía, apostaron a ella. De igual manera, naufragó cuando ese compromiso cesó, se hicieron imposibles las reformas y se abrieron las puertas a la revolución. De esta manera, Venezuela fue protagonista y testigo de una transición perfecta que derivó en una reversión perfecta.

CAPÍTULO IV: ESPAÑA

El 6 de diciembre de 2018 la Constitución española cumplió 40 años. El Rey Felipe VI acudió al Congreso y en su alocución destacó que la Ley Fundamental

... es la primera que es realmente fruto del acuerdo y el entendimiento y no de la imposición; es la primera que materializa la voluntad de integrar sin excluir; es la primera que no divide a los españoles sino que los une, que los convoca para un proyecto común y compartido; para el proyecto de una España diferente, de una España nueva: de una nueva idea de España.

Al terminar su intervención, la Cámara se dividió entre los aplausos y el silencio. Representantes de posturas independentistas y republicanas⁹² encontraron inadecuadas sus palabras. La escisión del Hemiciclo es una muestra de la situación política actual del reino. Un país que ha experimentado el aumento de la crispación política y el surgimiento nuevas fuerzas políticas que han puesto fin a casi dos décadas de bipartidismo.

Este capítulo busca comprender las principales razones que parecen generar y profundizar la crisis que puede padecer actualmente el sistema político español. Para alcanzar nuestro propósito y validar –o no– nuestra hipótesis, profundizaremos en el momento fundacional y luego en el momento crisis. Para finalizar, ofreceremos un análisis sobre el trabajo realizado.

4.1 Momento fundacional 1975: A la democracia desde la dictadura.

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra fundación como “principio, erección, establecimiento y origen de algo”. El momento fundacional cobra este sentido en nuestro estudio y se refiere al lapso temporal en el que nace una democracia. Tal como lo explicamos en el marco metodológico, tomamos el término del reconocido autor Samuel Huntington en “La Tercera Ola” (1993), quien afirma que este periodo se inicia con la *liberalización* del régimen autocrático y culmina con la *inauguración* del nuevo orden. Este apartado lo dedicaremos a comprender el *momento fundacional* de la democracia pactada que

⁹² Pablo Iglesias, líder del Movimiento Podemos, calificó como “decepcionante” el discurso del Rey Felipe VI. Ver: https://elpais.com/politica/2018/12/06/actualidad/1544100381_203267.html

nació en España en 1978 y lo haremos a partir del análisis de las dos variables seleccionadas: las normas básicas y el sistema de partidos.

Debemos comenzar delimitando temporalmente el *momento fundacional* en el caso que nos ocupa. Para alcanzar tal propósito, tomaremos la clasificación que ofrece Linz en “El liderazgo innovador en la transición” (2001). El autor identifica dos etapas: “La primera finaliza con la aprobación de la Ley para la Reforma Política el 17 de diciembre de 1976 y la segunda concluye con las elecciones del 15 de junio de 1977 y la consiguiente reunión del Parlamento electo”(79). A nuestros efectos extenderemos el alcance temporal de la segunda etapa hasta la aprobación de la nueva Constitución vía referéndum el 6 de noviembre de 1978 (Román, 2002). Tomamos esta decisión porque entendemos que el proceso de inauguración del nuevo orden se sella con la aprobación popular y posterior promulgación de la nueva Carta Magna. En términos de Huntington (1993) se podría decir que lo que Linz (2001) identifica como la primera etapa es la fase de *liberalización* y la segunda corresponde a la *inauguración de la democracia*.

Cuadro 19: Momento fundacional en España.

Etapa	Inicio	Fin
Liberalización	20 de noviembre de 1975 (Fallecimiento de Francisco Franco)	17 de diciembre de 1976 (Aprobación de la Ley para la Reforma Política)
Inauguración	15 de junio de 1977 (Elección del primer Parlamento democrático)	6 de diciembre de 1978 (Referéndum en el que se aprobó la Constitución)

Fuente: Elaboración propia.

4.1.1. La liberalización: El desmantelamiento del franquismo.

Después de delimitar el momento fundacional y clasificar sus etapas, profundizaremos en la liberalización. En el caso español se dio por vía de reformas. Su naturaleza progresiva la hace compleja y nos obliga a detenernos en ella. Este apartado, que no pretende ser exhaustivo desde el punto de vista histórico, busca (i) identificar a los promotores del proceso y (ii) conocer las vías que se recorrieron para alcanzar sus propósitos.

La muerte de Francisco Franco es el punto de inflexión que marcó el inicio de la liberalización en España⁹³. Su partida física determinó el inicio de un complejo proceso político que culminó con aprobación de la Ley para la Reforma Política y posterior convocatoria a elecciones libres y democráticas, las cuales se realizaron el 15 de junio de 1977.

El país ibérico se enteró del fallecimiento del dictador a través de la pantalla chica. “*Espanoles... Franco ha muerto*”, iniciaba así Carlos Arias Navarro la alocución del 20 de noviembre de 1975. El Presidente de Gobierno, vestido de riguroso negro y visiblemente afectado, informó el deceso del General Francisco Franco Bahamonde. La transmisión duró siete minutos en los cuales le rindió honores, leyó su testamento político y finalizó con un sentido “*Viva España!*”⁹⁴.

Tal como lo precisamos anteriormente, este hecho abrió las puertas a un posible proceso de liberalización. Solo la distancia nos permite hacer esta afirmación. Aquel jueves de otoño era difícil conocer lo que depararía el destino. El país se debatía entre el temor y la esperanza; reinaba la incertidumbre, condición propia de las coyunturas (Linz, 1989). Después de 36 años de régimen militar los españoles enfrentaban el desafío del cambio y pocos signos parecían indicar que sería hacia la democracia.

Francisco Franco dejó escrito en forma de Ley el camino jurídico que se debía recorrer tras su partida. Álvarez Tardío (2013) explica que su principal intención, además de impulsar la continuidad del régimen, era evitar un vacío de poder parecido al de la década de los treinta que pudiera abrir puertas a la inestabilidad y a rupturas violentas. Tal como atestigua el Acta de Juramento y Proclamación del Rey Don Juan Carlos I (1975), “la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967”, garantizaba que tras su desaparición física todo estaría *atado, bien atado*⁹⁵.

Siguiendo el itinerario trazado por las leyes franquistas, su Alteza Real el Príncipe de España Don Juan Carlos de Borbón y Borbón fue proclamado Rey en el Palacio de las Cortes el 22 de

⁹³ Entendemos que existen posiciones distintas a la que acogimos. La Transición (1995), serie documental elaborada por Radiotelevisión Española, identifica su inicio en 1973 con el asesinato del almirante Luis Carrero Blanco. Por su parte, Álvarez-Tardío (2013) lo ubica en 1976, cuando Arias Navarro renunció a la Presidencia de Gobierno y ascendió al poder Adolfo Suárez. Sin embargo, por las razones expresadas en el texto, consideramos que conviene identificar en la muerte de Francisco Franco ese punto de inflexión que abrió las puertas a un posible proceso de liberalización.

⁹⁴ Recomendamos ver la transmisión original en el sitio web de Radio Televisión Española (TVE) a través del link: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/espanoles-franco-muerto/362530/>

⁹⁵ En ese momento se popularizó la frase “*Atado, bien atado*” para referirse a las previsiones jurídicas y políticas que dejó el dictador para garantizar la continuidad del sistema.

noviembre de 1975, previa abdicación de su padre. El nuevo monarca posó su mano derecha sobre los Santos Evangelios y dijo: “*Juro por Dios, y sobre los santos Evangelios, cumplir y hacer cumplir las Leyes Fundamentales del Reino y guardar lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional*”⁹⁶.

Después de este acto se dirigió al país desde el Pleno de las Cortes. Consideramos de especial importancia su intervención porque revela que, si bien Franco impuso los procedimientos jurídicos que se aplicarían después de su muerte, no logró detener la disposición democrática y modernizadora de quienes lideraron el proceso.

Dijo el Rey Juan Carlos I en la mencionada intervención:

La Institución que personifico integra a todos los españoles, y hoy, en esta hora tan trascendental, os convoco porque a todos nos incumbe por igual el deber de servir a España. Que todos entiendan con generosidad y altura de miras que nuestro futuro se basará en un efectivo consenso de concordia nacional. (22 de noviembre de 1975)

Por primera vez, después de casi cuatro décadas de dictadura y con el recuerdo de la Guerra Civil a cuestas, se propuso el consenso como norte y la concordia como meta. Esta invitación, no percibida por algunos y desestimada por otros, guiaría la conciencia de quienes tejieron la transición en los años siguientes. Continuó el Rey:

... deseo ser capaz de actuar como moderador, como guardián del sistema constitucional y como promotor de la justicia. Que nadie tema que su causa sea olvidada; que nadie espere una ventaja o un privilegio. Juntos podremos hacerlo todo si a todos damos su justa oportunidad. Guardaré y haré guardar las leyes, teniendo por norte la justicia y sabiendo que el servicio del pueblo es el fin que justicia toda mi función. (22 de noviembre de 1975)

Juan Carlos I manifestó que recibía el poder para ponerlo al servicio de todos los españoles. Se trató de la declaración de principios de una monarquía moderna, muy distinta a aquella que acompañó Primo de Rivera en el primer cuarto del S.XX. Si bien el primer mensaje de la Corona contenía una importante carga modernizadora, no era garantía ni signo inequívoco de democratización. Desde la clandestinidad, movimientos de izquierda manifestaron su desconfianza e inconformidad con publicaciones que titulaban ¡No al Rey franquista! (Preston, 2013). Asimismo, sectores radicales del Movimiento se mostraron incómodos con la disposición del nuevo monarca. (Álvarez Tardío, 2013; Fernández-Miranda, 2015; Juliá, 2017).

⁹⁶ Se recomienda ver la transmisión original en el sitio web de Radio Televisión Española (TVE) a través del link: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/archivo-casa-real/proclamacion-del-rey-juan-carlos/1491952/>

Correspondía ahora el nuevo Jefe del Estado designar al Jefe de Gobierno y al Jefe de las Cortes. Estos nombramientos serían de suma importancia para avanzar en sus planes reformistas porque solo alcanzando sintonía perfecta entre el Gobierno y las Cortes se podría abrir caminos hacia la democracia desde el orden preestablecido. Este empeño de abrir senderos hacia la libertad desde las leyes franquistas se entiende y se explica a la luz de la experiencia de la Segunda República (1931-1939) y de la Guerra Civil (1936-1939). En la memoria del nuevo Rey, y de los actores políticos, estaba el recuerdo de una experiencia republicana marcada por los conflictos existenciales y por el dolor de un enfrentamiento fratricida. La búsqueda de caminos reformistas buscaba evitar, a toda costa, la reedición de un proceso similar.

Con el firme propósito de adelantar sus intenciones, el Rey Juan Carlos I nombró a Torcuato Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes, del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia. De esta manera, colocó en primera fila a su fiel maestro. Fernández-Miranda tiene especial importancia en el proceso político que nos ocupa porque es reconocido como el cerebro jurídico que creó los instrumentos que permitieron llegar a la democracia desde el orden preexistente.

Su nombramiento desalentó a quienes tenían aspiraciones democráticas porque, lejos de ser percibido como aperturista, era identificado como persona del régimen. Esta apreciación extendida estaba fundamentada en el desarrollo de su vida política: fue Ministro Secretario General del Movimiento (1969-1974) y Vicepresidente del Gobierno (1973-1974). Sin embargo, su postura se encontraba lejos del inmovilismo. El catedrático en Derecho Político aspiraba a “una reforma pacífica y serena liderada por el Rey” (Fernández-Miranda, 2015: Capítulo 6, Párrafo 2)

Torcuato Fernández- Miranda quería ir *de la Ley a la Ley*. Así lo escribió en su diario:

... el objetivo es «hacer lo que España intentó y no logró desde 1808»: pasar de un régimen a otro sin que se derrame la sangre y sin que los vencedores de la contienda expulsen o sometan al bando contrario. Para ello, continúa, es necesario como punto de partida «integrar a la izquierda». (Fernández-Miranda, 2015: Capítulo 6, Párrafo 14)

En cuanto a la designación del Jefe de Gobierno, el Rey Juan Carlos I resolvió mantener en el cargo a Carlos Arias Navarro. Sobre esta medida, Álvarez-Tardío (2013) explica que no se trataba de “una decisión de la corona a favor de la continuidad del franquismo, sino que se tratará de una decisión transitoria y, hasta cierto punto, inevitable” (Segunda parte, Capítulo 1,

Párrafo 7). La permanencia de Arias Navarro en la Jefatura de Gobierno garantizaba paz y estabilidad en las Fuerzas Armadas y en las Cortes.

En enero de 1976 todo parecía indicar que el *atado, bien atado* de Francisco Franco se cumplía cabalmente. La oposición advertía pocos signos de cambio e inició un proceso de movilización a partir de huelgas y protestas que, si bien elevó la tensión del momento⁹⁷, no logró propiciar el deseado quiebre e impulsó a los actores de la oposición a comenzar a hablar públicamente de una *ruptura pactada* (Juliá, 2017).

Por su parte, los más radicales del Movimiento veían con expectativa la futura interacción entre la Corona, las Cortes y el Gobierno. Como era de esperarse, la relación entre el Rey Juan Carlos I y Torcuato Fernández-Miranda era cercana y fluida; no así con Arias Navarro. La relación con el Jefe de Gobierno fue distante y tensa. Fernández-Miranda (2013) enumera tres errores que cometió el Jefe de Gobierno en los primeros dos meses de su gestión: “amenazar al Príncipe con dimitir en plena agonía de Franco, negarse a la formalidad de presentar su dimisión al recién coronado Rey y dedicar más tiempo de su discurso a Franco que al nuevo jefe del Estado⁹⁸”. (Capítulo 6, Párrafo 24)

Después de irreparables desencuentros, Carlos Arias Navarro presentó su renuncia el 01 de julio de 1976 y tres días después Adolfo Suárez fue nombrado su sucesor. Con esta designación se crearon las condiciones necesarias para iniciar formalmente la transición hacia la democracia. Álvarez Tardío (2013) señala:

Y es que, hasta después de la salida de Arias y del nombramiento de Suárez como presidente del gobierno en junio de 1976, no empezó realmente el proceso de transición a la democracia, pues sólo a partir de entonces hubo una autoridad política estable con un proyecto de transición y con la suficiente fuerza y firmeza para llevarlo a cabo. (Segunda parte, Capítulo 1, Párrafo 8)

⁹⁷ Santos Juliá (2017) explica que “... si algo define el momento de arranque del Gobierno de Arias fue el incremento sustancial de las convocatorias de huelgas y encierros, de mítines, asambleas y manifestaciones experimentado desde las primeras semanas de 1976 (...) el día 6 de enero pasó el Metro y en los siguientes una huelga casi general se extendió por el sector del metal; decenas de miles de obreros de la construcción abandonaban los tajos y se producían paros masivos en Renfe, en Telefónica y en Correos” (p.356). En autor continúa describiendo los eventos y finaliza: “En total, quizá hasta 320.000 trabajadores llegaron a estar en huelga en Madrid cuando iba mediado el mes de enero de 1976”.

⁹⁸ El discurso de Arias Navarro ante las Cortes el 28 de enero de 1976 se tituló “La hora de las reformas” (1976). Aunque el título podía evidenciar cierta vocación modernizadora, su contenido mostraba tal sintonía y fidelidad con el régimen franquista que la propuesta resultaba imposible de conciliar con el pluralismo democrático. Su postura confirma lo que Santos Juliá describe en “Transición” (2017): “Algo tenía que cambiar, todos estaban de acuerdo. Y los primeros que sintieron la necesidad de ir tomando posiciones fueron los mismo hombres –apenas se contaban mujeres entre ellos- del régimen” (p.350). Aunque era unánime el deseo de cambio dentro del régimen, en ese momento no estaba claro el camino a recorrer ni los actores políticos que lo iban a liderar (Linz, 2001).

Conviene detenernos en la figura de Adolfo Suárez. Entre 1968 y 1969 fue Gobernador de la Provincia de Segovia, luego pasó a ser Director General de Radio Televisión Española (1969-1973) y dos años después fue Ministro Secretario General del Movimiento (1975-1976). Su trayectoria política podía hacer pensar que era proclive al continuismo y su nombramiento extrañó a la opinión pública. Así lo relató un artículo titulado: “Adolfo Suárez, nuevo Presidente del Gobierno” publicado el 4 de julio de 1976 en el diario *El País*:

Una encuesta (...) muestra la sorpresa general causada por el nombramiento, así como cierta moderación en el juicio sobre el nuevo presidente del Gobierno por parte de sectores de oposición partidarios de la ruptura. Algunos encuestados atribuyen a Adolfo Suárez la cualidad de genuino producto del régimen. Algunos destacan también su carácter de hombre del Movimiento Nacional, así como su inexperiencia política y su juventud, que en opinión de otros le aproxima generacionalmente al Rey.

La llegada de Adolfo Suárez a la Presidencia sorprendió e incluso desconcertó a muchos. Su nombre era poco conocido y no se sabía qué esperar de él. Refiriéndose a su rol durante la transición democrática, Juan Linz (2001) señala que (*in extenso*):

... podemos destacar las cualidades de liderazgo que aportó al cargo o que desarrolló con el tiempo. Destacamos algunas: a) la habilidad para comprender los problemas más básicos y traducirlos en soluciones concretas, paso a paso, sin revelar por adelantado o comprometerse con las medidas a tomar sino dando un cierto sentido de dirección y compromiso final; b) un sentido extraordinario del tiempo que se reflejó primero en la declaración del gobierno sobre el objetivo de someter al país cuestiones relativas a la reforma constitucional y el de convocar elecciones generales antes del 30 de junio de 1977. Pero también un uso del tiempo que le permitía mantenerse un paso por delante de las presiones de diferentes pares durante todo el proceso; c) una gran capacidad para el diálogo personal y para comunicarse con aquellos con los que tenía que negociar, escuchando y creando un cierto sentido de confianza sin hacer promesas que no estaba seguro de poder satisfacer; d) una habilidad extraordinaria para comunicar al país en simples palabras sus planes y compromisos haciendo uso de unas pocas comparecencias en televisión muy bien preparadas, que en momentos críticos dieron confianza al pueblo y ganaron su apoyo cuando los líderes políticos no estaban todavía convencidos de sus tácticas y de la dirección del proceso; y e) (y esta es una cualidad que algunos pondrían en duda) un enorme sentido de su responsabilidad, de su tarea histórica, junto con, paradójicamente considerando su pasado, una comprensión de lo que exigía la democracia, la comprensión de la importancia del consenso en la construcción de las instituciones, la percepción de lo que tenía que ser una monarquía constitucional, y una sensibilidad considerable hacia el problema de los nacionalismos periféricos. (74)

De esta manera, el Rey Juan Carlos I logró nombrar en la Presidencia de las Cortes y en la Presidencia de Gobierno a personas de su extrema confianza, favorables al proyecto reformista y con extraordinarias capacidades políticas (Linz, 2001). *Esta nueva configuración en la*

estructura de poder permitió tomar las decisiones que le abrieron el camino a liberalización desde el marco jurídico preexistente.

El itinerario descrito en párrafos anteriores nos permite identificar a los actores políticos que lideraron esta fase del proceso y contextualizar las vías que crearon para concretarlo. El Rey Juan Carlos I, Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez estuvieron al frente de la primera etapa del momento fundacional. Se trató de tres actores políticos con vocación democratizadora que, viniendo desde el franquismo, abrieron caminos de *liberalización* desde la dictadura hacia la democracia⁹⁹.

En esta fase de la transición no participaron representantes de la oposición por tres razones que ampliaremos posteriormente: 1. Se encontraban divididos y desarticulados, 2. Su inclusión hubiese generado riesgosas fricciones internas en el franquismo y, 3. Su propuesta de cambio político estaba orientada a la provocación de una ruptura con el régimen franquista y esta postura no contaba con el apoyo de los españoles. (Tussel, 2000; Linz, 2003; Álvarez-Tardío, 2013; Burns, 2015; Fernández-Miranda, 2017 y Juliá; 2017)

Esta situación hizo que

... muy pronto, desde ese mes de marzo de 1976, empezó a hablarse de «ruptura pactada». La oposición misma se daba cuenta de que el escenario ideal imaginado para la transición —un gobierno provisional de consenso o un referéndum previo antes de iniciar todo el proceso de transformación— distaba mucho de ser posible. Las verdaderas posibilidades en ese momento radicaban en un intento de reforma sustancial con el que llegar a la democracia, con la colaboración de la oposición o sin él, o una vuelta la dictadura. (Tussel, 2000: Capítulo 6, Párrafo 14)

La ausencia de representantes de la oposición en el tablero de la transición en su fase inicial circunscribió las negociaciones y los debates al ámbito del régimen. Se confirma así lo que describen Juliá (2017), Tussel (2000) y Álvarez-Tardío (2013), entre otros: En el franquismo tardío había consenso sobre la necesidad de un cambio, sin embargo, no se tenía claro ni el rumbo ni su alcance¹⁰⁰. De esta manera, el gran acuerdo que se alcanzó y conquistó la

⁹⁹ Fue quizás Adolfo Suárez, en su discurso en defensa del Proyecto de Ley de Asociaciones Políticas ante las Cortes (6 de abril de 1976), quien encontró en los versos de Antonio Machado la mejor manera para explicar esta firme disposición reformista: “*Está el hoy abierto al mañana, mañana al infinito ... Hombres de España: ni el pasado ha muerto, ni está el mañana ni el ayer escrito*”. Sus palabras, además de ser un puente con la izquierda por ser Machado uno de sus principales referentes culturales, resumen el espíritu del momento.

¹⁰⁰ Resulta interesante que el discurso de Arias Navarro ofrecido ante las Cortes en el 28 de enero de 1976 se llamó “La hora de las reformas”. Si bien el nombre tiene un talante modernizador, en su contenido se percibió una tendencia *inmovilista* expresada en halagos a Francisco Franco y una excesiva exaltación a los logros de la dictadura. Sin embargo, el título revela la disposición aperturista del *franquismo tardío*. No en vano durante ese periodo se aprobó la Ley de Asociaciones Políticas (12 de junio de 1976), defendida ante las Cortes por Adolfo

liberalización del antiguo régimen fue fruto del debate que se dio en el seno las Cortes franquistas, en donde no había representantes de la oposición.

Para terminar, y antes de profundizar en la Ley para la Reforma Política, precisaremos cuatro ideas que consideramos importantes para comprender el desarrollo de los acontecimientos:

1. Los actores políticos que guiaron –Rey Juan Carlos I, Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez– procedían del franquismo e impulsaron un proceso de democratización por vía de reformas.
2. La oposición al régimen no intervino en el proceso de *liberalización* por razones que ampliaremos a continuación.
3. En la fase de *liberalización* el debate político estuvo circunscrito al ámbito del régimen.
4. El acuerdo político que selló la *liberalización* fue la Ley para la Reforma Política, en la cual profundizaremos posteriormente.

4.1.2. Normas básicas: La arquitectura del nuevo orden.

Las democracias pactadas exigen la creación de una arquitectura legal, política e institucional que les permita su inauguración y desarrollo. Se trata de las reglas del juego que acatarán los actores políticos y guiarán el funcionamiento del sistema. Son acuerdos que nacen del consenso libre de las élites representativas de la sociedad y en ellos podemos encontrar una radiografía del conflicto que se buscó superar en el momento fundacional. En el apartado que inicia profundizaremos en los pactos fundacionales suscritos entre 1976 y 1977:

1. Ley para la Reforma Política (18 de noviembre de 1976)
2. Real Decreto de Normas Electorales. (24 de marzo de 1977)
3. Ley de Amnistía (15 de octubre de 1977)

Suárez con las siguientes palabras: "...el Gobierno, gestor legítimo de este momento histórico tiene la responsabilidad de poner en marcha los mecanismos necesarios para la consolidación definitiva de una democracia moderna. Sin ánimo alguno de un apresurado canto de victoria, podemos decir que el Proyecto de Ley que se somete al pleno de estas Cortes es fruto de ese realismo y de esa sinceridad. El punto de partida está en el reconocimiento del pluralismo de nuestra sociedad y si esta sociedad es plural no podemos permitirnos el lujo de ignorarlo (...) creo Señores procuradores que, si el camino no se abre desde la legalidad, lo que se está propiciando desde el mismo Estado es una paz solo aparente bajo el que se está anidando el germen de la subversión". En el *franquismo tardío* había consenso sobre la necesidad de un cambio, más no sobre los modos o su alcance.

4. Acuerdos de la Moncloa (25 de octubre de 1977)

5. Constitución (06 de diciembre de 1978)

Cuadro 20: Momento fundacional, acuerdos y actores políticos en España. (1976-1978)

Etapa	Acuerdos	Actores políticos que intervinieron
Liberalización	<i>Ley para la Reforma Política</i> 18 de noviembre de 1976	Procuradores de las últimas Cortes franquistas.
Inauguración	<i>Real Decreto de Normas Electorales</i> 24 de marzo de 1977 <i>Ley de Amnistía</i> 15 de octubre de 1977 <i>Acuerdos de la Moncloa</i> 25 de octubre de 1977 <i>Constitución</i> 06 de diciembre de 1978	Miembros del Parlamento electo el 15 de junio de 1977. Se amplía el ámbito de los actores políticos que intervienen en el debate.

Fuente: Elaboración propia

4.1.2.1 Factores que impulsaron los acuerdos.

Uno de los aspectos más interesantes de las democracias pactadas es conocer las circunstancias que motivaron la disposición al consenso de los actores políticos. Por qué personas con visiones diametralmente distintas y cuya relación ha estado marcada por el conflicto existencial deciden ponerse de acuerdo y enfrentar el futuro con sentido de cooperación. Se trata de conocer cuáles son las razones o acontecimientos que mueven a las élites a crear un sistema donde predominan los conflictos agonales, el entendimiento y la disposición al encuentro. En tal sentido, antes de avanzar en el análisis de los acuerdos enumerados, consideramos necesario detenernos en los factores que impulsaron los pactos que permitieron el nacimiento de la democracia en España.

Las circunstancias que animaron a los actores políticos a enfrentar la transición con vocación de consenso se ubican en cinco ámbitos: económico, social, político, internacional e histórico.

Situación económica

Encarnación (2008) explica que el franquismo tardío (1959-1977) aplicó medidas que impulsaron la transición al capitalismo, la liberalización económica y el progreso social. Estas acciones permitieron que España ingresara al Fondo Monetario Internacional (Septiembre,

1958) y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Enero, 1961). De esta manera, se abrió camino en el orden económico mundial:

Después de 1959, la economía española creció a un ritmo milagroso. El crecimiento de la producción industrial entre 1960 y 1967 fue el más rápido del mundo con 10,5 por ciento anual y los salarios industriales reales aumentaron 40 por ciento en este período, lo que impulsó a la economía española al rango décimo más grande del mundo en el momento de la transición a democracia a mediados de los años setenta. (Encarnación, 2008: 27)¹⁰¹

Se registró una proliferación de la clase media, descendió la tasa de analfabetismo y se quintuplicó el número de estudiantes universitarios. Setenta y cinco por ciento (75%) de los hogares españoles tenían televisión, ochenta y cinco por ciento (85%) tenían lavadora automática y nueve de cada 10 tenían carro. (Linz, 1999; Encarnación, 2008; Álvarez-Tardío, 2013).

Los cambios descritos provocaron que

En la década de 1970, la división de clases ya se ajustaba al modelo esperado en una sociedad moderna: la estructura de clases tradicional había sido reemplazada por un patrón de estratificación social más típico de una sociedad postindustrial, y las marcadas diferencias de clase habían dado paso a una sociedad más igualitaria gracias a procesos acelerados de movilidad social y una mejora generalizada en los niveles educativos. (Linz y Montero, 1999: 11)¹⁰²

Situación social

Álvarez Tardío (2013) explica que estudios de opinión realizados en 1970 ubican “la paz” y “el orden” como los valores más importantes de la sociedad. La investigación realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en marzo de 1975 confirma lo expuesto por el autor. Cuarenta y cinco por ciento (45%) de los consultados manifestaron que la meta política más importante para los próximos años debía ser “la paz”. Dos meses después, en otra encuesta realizada por la misma entidad, se mantiene la tendencia. Incluso, casi la mitad de los

¹⁰¹ After 1959, the Spanish economy grew at miraculous pace. Growth in industrial output between 1960 and 1967 was the fastest in the world at 10.5 percent per annum and real industrial wages increased by 40 percent in this period, propelling the Spanish economy to the rank of the world's tenth largest by the time of the transition to democracy in the mid-1970s. The engine behind this economic expansion was tourism; between 1960 and 1975, the number of visitors to Spain soared from 6 million to 35 million, contributing \$3 billion to the national economy. (Encarnación, 2008: 27)

¹⁰² In the 1970s, the class cleavage already conformed to the model to be expected in a modern society: the traditional class structure had been replaced by a pattern of social stratification more typical of a post-industrial society, and sharp class differences had given way to a more equal society thanks to accelerated processes of social mobility and a generalized improvement in educational levels. (Linz y Montero, 1999: 11)

consultados (49%) manifestó que “ojalá en política las cosas siguieran igual otros treinta años”.

Un año después, en mayo de 1976, el CIS realizó el Sondeo de Actitudes Políticas de los Españoles. Cuarenta y tres por ciento (43%) de los consultados expresó su disposición a reconocer todas las asociaciones políticas, sin embargo, treinta y siete por ciento (37%) se mostró proclive al no reconocimiento de las posturas de ultra derecha y de ultra izquierda. Cuando murió Francisco Franco y se inició una posible transición hacia la democracia los españoles “preferían proyectos políticos basados en la moderación y la cordura, que huyeran de experimentos revolucionarios y que no propugnarán políticas de venganza que pudieran desembocar en una inestabilidad peligrosa”. (Álvarez Tardío, 2013: Segunda Parte, Capítulo 4, Párrafo 17)

Condiciones de la oposición

La dictadura se extendió durante casi cuatro décadas y fue implacable con la disidencia. Ilegalizó las organizaciones políticas y condenó al exilio, a prisión o al paredón a sus detractores (Linz, 2001; Tussel, 2000). Tales medidas autocráticas tuvieron efectos devastadores en las fuerzas opositoras. El régimen logró desarticularlas y, cuando llegó el momento de avanzar hacia la democracia, fueron incapaces de liderar el cambio político (Linz, 1999).

Juan Linz (2001) identifica dos obstáculos que impidieron la participación opositora en la primera fase del momento fundacional: 1. La tensión entre el liderazgo joven que vivía en España y el liderazgo antiguo que permanecía en el exilio y 2. las irreconciliables diferencias ideológicas que hacían vida en el espectro opositor. “Las divisiones ideológicas entre comunistas, socialistas, socialdemócratas, cristianodemócratas y nacionalistas hicieron imposible que ninguno de ellos fuera portavoz de la oposición” (Linz, 2001: 64).

Si bien la liberalización se concretó con la aprobación de la Ley para la Reforma Política, el evento que logró incorporar definitivamente a la oposición al tablero de transición fueron las elecciones del 15 de junio de 1977. Ese día el voto ciudadano estableció una correlación de fuerzas entre oposición y gobierno fiel a la moderación de la sociedad. El resultado de los comicios configuró unas Cortes sin mayoría absoluta; ninguno de los bloques contaba con los recursos políticos necesarios para imponer su visión de futuro. Esta realidad, que será ampliada posteriormente, favoreció construcción de consensos.

Disposición del entorno europeo y mundial

En el orden internacional identificamos cuatro hechos que impulsaron los acuerdos: la creación de la Comunidad Económica Europea, el Concilio Vaticano II, la Revolución de los Claveles en Portugal y la crisis del comunismo tras la primavera de Praga. Sobre la relación con Europa, el Rey Juan Carlos I afirmó en su primer discurso frente a las Cortes el 22 de noviembre de 1975:

La idea de Europa sería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España, pues los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan es una necesidad del momento. (p.9)

Sus palabras fueron eco de una aspiración extendida en la sociedad. España quería unirse a la Comunidad Económica Europea y mientras fuera una dictadura no podía hacerlo (Burns, 2015). De esta manera, el orden político preexistente era el principal obstáculo para concretar la aspiración europeísta.

Sumado a esto, el *aggiornamento* que experimentó la Iglesia Católica después del Concilio Vaticano II significó un distanciamiento entre esa institución y el régimen franquista. La Constitución Pastoral *Gaudium et Spes* (1965), sobre la Iglesia en el medio del mundo, destacó con firmeza el valor de la libertad y de la dignidad humana, pidió “respeto y amor a los adversarios” (28) y reafirmó la igualdad esencial entre los hombres (29), entre otros postulados. El capítulo IV, referido a “La vida en la Comunidad Política”, propone dos ideas especialmente importantes:

73. Se repreban también todas las formas políticas, vigentes en ciertas regiones, que obstaculizan la libertad civil o religiosa, multiplican las víctimas de las pasiones y de los crímenes políticos y desvían el ejercicio de la autoridad en la prosecución del bien común, para ponerla al servicio de un grupo o de los propios gobernantes.

76. La Iglesia, que por razón de su misión y de su competencia no se confunde en modo alguno con la comunidad política ni está ligada a sistema político alguno, es a la vez signo y salvaguardia del carácter trascendente de la persona humana. La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno.

De esta manera, la Iglesia Católica marcó distancia con la dictadura y las intervenciones públicas del Cardenal Taracón, Secretario de la Conferencia Episcopal, fueron el signo más evidente de este hecho. (Linz, 2001: 64) En cuanto a la Revolución de los Claveles en Portugal (1974) debemos destacar que animó a los movimientos de izquierda a buscar una ruptura que permitiera vencer a la dictadura e impulsar un sistema democrático desde cero; sin embargo,

los sucesos ocurridos en Praga entre enero y agosto de 1968 habían debilitado al comunismo en el ámbito internacional y esa aspiración no contaba con el apoyo de la sociedad española y de los aliados europeos. (Linz, 2001: 70)

La memoria histórica

Encarnación (2008) encuentra en el concepto de *Aprendizaje político pro-democrático* (Pro-democratic political learning) las claves para comprender el tratamiento que las élites políticas españolas le dieron a la memoria histórica durante la transición. *El Aprendizaje político pro-democrático* es “el proceso a través del cual las personas modifican sus creencias y tácticas políticas como resultado de una crisis severa, frustración y cambios dramáticos en el entorno. (Bermeo, 1992: 273)”.(Encarnación, 2008: 13)¹⁰³

En el caso que nos ocupa, los hechos que marcaron la vida de los actores políticos y los orientaron hacia la democracia fueron: 1. Los estragos de la Guerra Civil y 2. la incapacidad histórica de crear una Constitución al servicio de todos. (Linz, 2001; Santamaría, 2008; Álvarez Tardío, 2013; Fernández-Miranda, 2017)

Álvarez Tardío (2013) explica que

...una amplia mayoría de los líderes políticos y de los propios españoles había extraído al menos dos lecciones históricas que no les separaban más de lo que pudieran hacerlo sus respectivas ideas políticas: una era el recuerdo de la Guerra Civil como un inmenso error colectivo que no debía volver a repetirse («De la Guerra Civil —señaló Pérez Llorca en una entrevista de diciembre de 1977— hay que acordarse como de una gran equivocación colectiva»); y la otra, el recuerdo de la historia constitucional española desde 1812 hasta 1931 como una historia convulsa, llena de conflictos y desórdenes en la que había predominado demasiadas veces la idea de una Constitución de partido, *la idea del trágala*. (Cuarta Parte, Capítulo 3, Subcapítulo 3.2, Párrafo 1)

La experiencia de guerra y del fracaso político llevó a los actores políticos que lideraron la transición hacia la democracia a enfrentar el pasado con perspectiva de futuro. Ocurrió en España lo que Arendt Lijphart (1969) señala: experiencias dolorosas y violentas del pasado promueven la voluntad de consenso. Rafael Arias-Salgado, quien participó en los debates de la Constitución por ser miembro del Congreso de Diputados por Toledo señala que

¹⁰³ Pro-democratic political learning is “the process through which people modify their political beliefs and tactics as a result of severe crisis, frustration, and dramatic changes in environments” (Bermeo, 1992: 273)”.(Encarnación, 2008; 13)

La memoria histórica, en cuanto conocimiento o saber, fue un componente básico en el debate constituyente no como atizador ideológico sino, primero, como soporte de la reconciliación y, segundo, como fundamento teórico de nuestras actitudes y comportamientos. (Álvarez Tardío, 2013: Prólogo testimonial, Párrafo 6)

La posición frente al pasado descrita en líneas anteriores fue asumida por todos los actores políticos que participaron en la transición y crearon los acuerdos que inauguraron la democracia. Además, debemos recordar que esta posición era expresión del humor social reinante. En el estudio “Indulto y Amnistía”, realizado por el CIS en enero de 1976, 62,2% de los encuestados se manifestaron a favor de la medida y solo 11,5% se mostraron en contra.

En resumen, podemos decir que los factores que impulsaron los acuerdos fueron:

1. Conservar el modelo de desarrollo económico implantado por el franquismo tardío a partir de 1959.
2. Correspondiente a la aspiración de “paz” y “orden” de la sociedad.
3. Correlación de fuerzas entre la oposición y el gobierno. En la fase de *liberación* la correlación fue *asimétrica* a favor del gobierno porque la disidencia no contó con los recursos políticos necesarios para participar. Después de las elecciones del 15 de junio de 1977 la situación cambió. Se inició formalmente la etapa de *inauguración* y la oposición se incorporó al tablero de la transición. La correlación de fuerzas en el Congreso de Diputados fue *simétrica* y la búsqueda de consensos se convirtió en una disposición necesaria para avanzar en la democratización.
4. Cambios en el orden internacional y aspiraciones europeísticas de las élites.
5. El firme propósito de no reeditar un conflicto fraticida y redactar una Constitución que sirviera a todos los españoles.

El entorno descrito favoreció el consenso y generó condiciones para la liberalización. Refiriéndose a la situación económica, Juan Linz afirma que “indudablemente facilitó la transición, pero no fue la causa inmediata ni, por lo que se ve, un requisito para iniciarla” (Álvarez Tardío, 2013: Primera Parte, Capítulo 5, Párrafo 18). El prestigioso autor precisa que los rasgos estructurales son insuficientes para avanzar hacia la democracia (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013) y señala que *lo fundamental para alcanzarla son las decisiones acertadas de quienes llevaron adelante el proceso*.

Cuadro 21: Correlación de fuerzas entre la oposición y el gobierno durante el momento fundacional en España.

Etapa	Tipo de relación
Liberalización	Asimétrica (A favor del Gobierno)
Inauguración	Simétrica

Fuente: Elaboración propia.

4.1.2.2 Ley para la Reforma Política 1976: La llave de la transición hacia la democracia.

El 10 de septiembre de 1976, Adolfo Suárez presentó al país el Proyecto de Ley para la Reforma Política:

Es un Proyecto sencillo y realista que trata de servir de cauce formal para que el pueblo pueda desempeñar el protagonismo que le corresponde. Trata de allanar los caminos para que sea posible, con el máximo consenso, acomodar la legalidad a las realidades nacionales. (7)

Expresaba así el Jefe de Gobierno lo fundamental del documento que sería aprobado por las Cortes franquistas dos meses más tarde. Se trató de un instrumento jurídico corto y eficiente que buscó y logró *dar la palabra al pueblo español* (Suárez, 1976). A continuación (i) identificaremos a los principales actores que intervinieron en su creación y aprobación, (ii) describiremos el itinerario político e institucional que recorrió, (iii) profundizaremos en su contenido y (iv) analizaremos su impacto político.

Tal como lo explicamos anteriormente, el ascenso de Adolfo Suárez a la Presidencia de Gobierno significó el inicio definitivo del proceso de liberalización. Relata Fernández-Miranda (Fernández-Miranda Alonso, 2017) que en verano de 1976 el Rey y Suárez le encomendaron la realización de una Ley que permitiera concretar sus aspiraciones reformistas y desmantelar la estructura que obstaculizaba las aspiraciones democráticas.

En el verano de 1976, él (Torcuato Fernández Miranda) sabe hace ya muchos años que la respuesta está en una ley aprobada en 1947, la Ley de Sucesión (...) En su artículo 10 afirma lo siguiente respecto a las Leyes Fundamentales del Movimiento: «Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación». Diecisiete palabras en las que Torcuato encuentra el futuro de España: el sistema jurídico de Franco se basa en sus Leyes Fundamentales, que en 1976 son siete, y en una de ellas se encuentra la posibilidad formal de derogarlas. Desde un punto de vista teórico, la solución es sencilla: redactar una nueva ley fundamental, que sería la octava, que suponga la derogación de las anteriores y abra un proceso

constituyente; a continuación, esa ley debe ser aprobada por dos tercios de la cámara y por el pueblo español en referéndum. Ni más, ni menos: de la ley a la ley. (Fernández Miranda, 2017: Segunda Parte, Capítulo 8, Párrafos 54-55)

Torcuato Fernández-Miranda redactó un instrumento que permitió ir a la democracia desde la dictadura. Su empeño en la rectitud jurídica, lejos de ser fruto del capricho, respondía a tres razones. Primero, las fuerzas del franquismo –Movimiento, Cortes y Ejército– solo aprobarían un proceso de reforma fiel a los preceptos del mandato preexistente. Segundo, la nueva Constitución ganaría en legitimidad si partía del respeto a las Leyes Fundamentales. Se trató de cultivar estabilidad constitucional para el futuro y prevenir un nuevo naufragio. Y tercero, las preferencias normativas del maestro del Rey, quien era un hombre de Derecho y amante de las Leyes.

El 24 de agosto de 1976 el Presidente de Gobierno le presentó el documento al Consejo de Ministros¹⁰⁴ y se dio inicio al itinerario político e institucional establecido en la Ley. Días después, lo entregó Consejo Nacional del Movimiento para su evaluación y análisis. El debate en esta instancia se extendió durante seis semanas y el 16 de octubre presentó su Informe, que fue aprobado por 80 votos, 6 abstenciones y 13 votos en contra. El 21 de octubre el Boletín Oficial de las Cortes publicó el Proyecto de Ley y unas semanas después, el 16, 17 y 18 de noviembre se llevó a cabo el debate en el pleno de las Cortes.

Álvarez Tardío (2000) explica que el Gobierno “preparó el debate con precisión matemática” (Segunda Parte, Capítulo 4, Párrafo 11) y no dejó espacio para los imprevistos. En esta tarea, Torcuato Fernández-Miranda resultó un actor fundamental que obró con astucia. Tomó dos decisiones que impulsarían la victoria: (i) Modificó el reglamento de las Cortes para asegurar que la deliberación se diera en el Pleno, de cara al país, y con un límite de tiempo preestablecido; (ii) Contribuyó a elegir a las personas que elaborarían la Ponencia y defenderían el Proyecto. Sus integrantes fueron: María Belén Landáburu González, Lorenzo Olarte Cullén, Miguel Primo de Rivera y Urquijo, Fernández Suárez González y Noel Zápico Rodríguez. Estos nombres representaban las principales fuerzas que hacían vida en las últimas cortes franquistas y su selección buscó la inclusión de las distintas tendencias políticas. (Fernández-Miranda, 2017)

¹⁰⁴ Fernandez-Miranda Alonso (2017) cuenta que su padre, Torcuato Fernández Miranda, dijo la siguiente frase cuando le entregó el Proyecto de Ley a Adolfo Suárez: “Aquí tienes esto, que no tiene padre”. Despojarse de la autoría del documento tenía dos propósitos: 1. Dejarle el protagonismo a la Ley en sí misma y no enturbiar el debate revelando su procedencia. 2. Mantener la separación de poderes entre el Ejecutivo y las Cortes.

El debate se extendió durante tres días. El 18 de noviembre de 1976, a las nueve y treinta y cinco minutos de la noche, el Secretario de las Cortes leyó los resultados: 425 votos a favor, 59 votos en contra, 13 abstenciones y 34 ausencias.

Las Cortes españolas fundadas por Francisco Franco en 1942 acaban de aprobar su propia disolución, en una decisión histórica que la prensa bautizará al día siguiente como el «*harakiri*» del franquismo. Sin aspaviento de ningún tipo, el presidente Fernández-Miranda se incorpora de nuevo y pronuncia las palabras que lleva mucho tiempo esperando: —El proyecto de ley ha sido aprobado. Se levanta la sesión. (Fernández-Miranda, 2017: Segunda Parte, Capítulo 8, Párrafo 153)

Ahora nos detendremos en el contenido de la Ley. Cebrián y Contreras (2015) explican que “desde la perspectiva de su contenido material, la LRP era una ley breve que comprendía solo cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final” (91). A continuación enumeramos sus aspectos más importantes (Cebrián y Contreras, 2015):

1. Establece el principio de soberanía popular y de legalidad. (Artículo 1, numeral 1)
2. Proclama que los derechos fundamentales de la persona son “inviolables”. (Artículo 1, numeral 1)
3. Restaura el principio de separación de poderes (Artículo 1 numeral 2) y el sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayor de edad. (Artículo 2 numeral 2 y Disposición Transitoria Primera)
4. Reconoce del pluralismo político. (Disposición Transitoria Primera)
5. Crea un sistema bicameral integrado por el Congreso de Diputados (350 miembros) y el Senado (207 miembros electivos), elegidos unos y otros por sufragio universal en la circunscripción de la provincia. (Artículo 2)
6. Establece las normas que se regirán el proceso de elaboración de la Constitución (Artículo 3) e incluye que la última palabra sobre su aprobación está en manos del pueblo por vía referéndum.
7. Previene posibles conflictos insolubles en el pleno de las Cortes Constituyentes y permite al Rey su disolución. (Artículo 5)

La Ley para la Reforma Política no solo abrió las puertas de la democracia al crear los mecanismos para elegir las Cortes Constituyentes, establecer su configuración e introducir las

normas que regirían su funcionamiento. También introdujo principios fundamentales de la democracia liberal que se mantuvieron en la Constitución de 1978. La LRP es el primer consenso que permitió desmantelar al franquismo, avanzar hacia la democracia y colocar los cimientos liberales que quedarán expresados en la nueva Carta Magna.

Tal como lo explicamos anteriormente, el artículo 10 de la Ley de Sucesión establecía que para derogar o modificar las Leyes Fundamentales del Movimiento era necesaria la aprobación de las Cortes y «el referéndum de la Nación». La exigida cita electoral se convocó para el 15 de diciembre de 1976; un día antes del evento, Adolfo Suárez se dirigió al país para pedir el voto afirmativo:

Mañana gobiernan veintidós millones de españoles. Mañana comienza, si su voto es afirmativo, una nueva etapa histórica basada en la soberanía popular. Vamos a hacer posible, con nuestro voto, que esta sociedad, tan castigada a veces por la Historia, encuentre ahora en un orden que margine a los extremismos, en una libertad que no ofrezca coartada para la violencia, una nueva oportunidad para la concordia, la normalidad y la paz civil. Vamos a servir a nuestros hijos y a las generaciones venideras despejando el futuro de incertidumbres e incógnitas. Vamos a crear una forma de gobierno estable, con el único procedimiento posible: que sean las mayorías quienes ejerzan el Poder, con un respeto eficaz a las minorías. Vamos a abrirle la puerta al mandato del sentido común con rigor, con realismo, pero también con ilusión, porque estoy firmemente convencido de que es posible la consolidación en paz de este gran pueblo que se llama España. (Suárez, 1978: 19)

Las palabras del Presidente de Gobierno evidencian el espíritu del momento. Suárez invitó a los españoles a reencontrarse con el voto en libertad, a avanzar hacia el futuro asumiendo con responsabilidad los dolores del pasado y a acudir al sentido común para moderar las posturas políticas. El Gobierno buscó legitimidad democrática para la herramienta que sellaría la liberalización a través del voto popular y lo logró.

En cuanto a la oposición, el Partido Comunista Español (PCE) pidió votar en blanco y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) llamó a la abstención. Sus posiciones eran comprensibles; no participaron en el proceso de elaboración, debate y aprobación del Proyecto de Ley y no existía una relación de confianza con los actores políticos que promovían el cambio. Era difícil entender y asumir que quienes ostentaron el poder durante casi cuatro décadas se desprenderían de él de manera voluntaria.

El 15 de diciembre de 1976 los españoles salieron a votar. El llamado del PCE y del PSOE no fue acatado. Se registró una participación del 77,4% de la población, 94,2% se mostró a favor y 2,6% en contra. La Ley para la Reforma Política contó con la aprobación del voto popular y

se inició la segunda fase del momento fundacional: *la inauguración*. Este desenlace electoral fue también un visto bueno al género de transición que estaba llevando adelante el Gobierno. Tal como lo revelaban los estudios de opinión, el país era proclive a decisiones moderadas donde predominara la paz y el encuentro. En este sentido, la forma de cambio político que se decidió emprender iba en sintonía con las aspiraciones de la sociedad.

Para terminar y a modo de resumen, presentamos las ideas fundamentales de este apartado:

1. La Ley para la Reforma Política fue la herramienta jurídica que selló la liberalización.
2. La Norma utilizó los itinerarios legales establecidos por el franquismo para abrir caminos para la democracia.
3. Durante su creación, debate y aprobación inicial participaron solo actores políticos del franquismo, siendo sus principales promotores el Rey Juan Carlos I, Torcuato Fernández Miranda y Adolfo Suárez.
4. La LRP fue aprobada por los españoles en Referéndum. El visto bueno en las urnas significó un respaldo a la transición.
5. La oposición decidió no participar en el encuentro electoral que selló su aprobación. Sin embargo, los resultados, el próximo llamado a elecciones parlamentarias y los acercamientos entre el liderazgo político impulsaron su integración al proceso político.

4.1.2.3 Real Decreto de Normas Electorales 1977: pluralismo y participación.

La aprobación de la Ley para la Reforma Política abrió las puertas al pluralismo y a la participación. Había llegado el momento de tomar acciones orientadas a la incorporación de la oposición al tablero de la transición y a crear los instrumentos legales que regirían las próximas elecciones.

Antes de profundizar en el Real Decreto de Normas Electorales, conviene detenernos brevemente en los esfuerzos que se realizaron para integrar a la disidencia a esta nueva fase del proceso. El principal operador esta tarea fue Adolfo Suárez, quien la realizó con audacia y prudencia (Linz, 2001). Los primeros encuentros con la disidencia fueron clandestinos.

Testimonios destacan que estas reuniones secretas fueron el germen de una verdadera amistad cívica¹⁰⁵ entre los principales actores políticos.

Juan Linz (2001) lo describe de la siguiente manera:

Un aspecto importante de aquellos primeros contactos [Suárez y la oposición clandestina] fue su estricta confidencialidad y el entendimiento entre los participantes de que no se alcanzaría ningún compromiso o acuerdo. El secreto, o al menos la discreción, que rodeaba estas reuniones en esta primera etapa era esencial ya que de otro modo hubiera generado especulaciones, preguntas de los periodistas y crisis internas entre los seguidores de los líderes como resultado de respuestas necesariamente ambiguas, y en última instancia hubieran hecho más difíciles los futuros contactos. (86)

Los acercamientos, que contribuyeron a la creación de un clima de concordia y confianza que permitió avanzar en la agenda política y electoral, se desarrollaron y sobrevivieron a la llamada «semana trágica» de la transición (entre el 23 y el 29 de enero de 1977):

En muy pocos días una oleada de violencia, atentados y secuestros pusieron a prueba la fortaleza del gobierno y el compromiso de la oposición con esa transición pactada que acababa de empezar. Al secuestro de José María de Oriol le siguió el del teniente general Emilio Villaescusa, presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar (...) A eso, por si no fuera suficiente grave, le acompañó una sucesión de violencia en Madrid que conmocionó a todo el país: primero, el asesinato de un joven estudiante a manos de un miembro de los guerrilleros de Cristo Rey en una manifestación pro amnistía en la Gran Vía madrileña; segundo, la muerte de una joven, esta vez como consecuencia del impacto de un bote de humo de la policía en la manifestación multitudinaria celebrada al día siguiente en señal de protesta; y tercero, la matanza de abogados en un despacho laboralista en la calle Atocha llevada a cabo por miembros de la Organización Sindical, y el impresionante entierro-manifestación que le sucedió. En total, el balance de aquella semana trágica fue de diez muertos, quince heridos graves y dos personas secuestradas. (Álvarez Tardío, 2013: Segunda Parte, Capítulo 7, Párrafo 3)

Los lamentables eventos y la escalada violenta de ETA fueron un verdadero desafío que amenazaron la transición. Sin embargo, el Gobierno logró manejar el orden público sin acudir a la fuerza militar y la oposición no radicalizó sus posturas (Tussel, 2000). La violencia no impidió la construcción de consensos y la superación de esta cuesta permitió avanzar en la agenda política.

En este apartado profundizaremos en los pasos que se dieron para allanar el camino hacia las elecciones y haremos especial énfasis en el Real Decreto de Normas Electorales, por ser las reglas del juego que se aplicaron en lo sucesivo. Tres hitos marcaron la construcción de la

¹⁰⁵ Hacemos referencia al término *amistad cívica* en el sentido que Gastón Boissier (1865) lo expresa en *Cicerón y sus amigos*.

arquitectura jurídica y política que permitieron las elecciones del 15 de junio de 1977 (Santos Juliá, 2017):

1. *8 de febrero de 1977*: Revisión por Decreto de la Ley sobre el Derecho de Asociación Política. Santos Juliá (2017) destaca que los cambios efectuados se realizaron “en los términos pedidos por la oposición, especialmente por el PSOE...” (385).
2. *24 de marzo de 1977*: Promulgación del Real Decreto de Normas Electorales.
3. *09 de abril de 1977*: Legalización del Partido Comunista Español.

La revisión por Decreto de la *Ley sobre el Derecho de Asociación Política* permitió la legalización de los partidos políticos, el *Real Decreto de las Normas Electorales* estableció las reglas del juego y la *legalización del Partido Comunista Español* significó la materialización del pluralismo. Debemos destacar que esta última decisión, asumida por Adolfo Suárez, fue especialmente arriesgada por las tensiones que ocasionó en las Fuerzas Armadas. A pesar de los ruidos que generó, no causó quiebres o traspies en el proceso. (Álvarez Tardío, 2013)

El Real Decreto de Normas Electorales fue producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas. Martínez Cuadrado (1983) explica que el instrumento jurídico se realizó

...en virtud del entendimiento entre altos funcionarios del Ministerio de Justicia, letrados de las Cortes y del Consejo de Estado, e intermediarios de líderes políticos de determinada relevancia en su contacto pre-constituyente y pre-electoral entre la presidencia del Gobierno y los secretariados generales de los partidos destacados por sus conexiones con los partidos del arco europeo (45)

Su contenido correspondía a la regulación establecida por la Ley para la Reforma Política. Debemos destacar tres aspectos concretos:

1. Precisa los mecanismos correctores de proporcionalidad en el Congreso establecidos en la Primera Disposición Transitoria de la LRP:
 - Uno explícito de la proporcionalidad: la limitación para participar en el reparto de escaños a haber obtenido, al menos, un 5% de los sufragios emitidos.
 - El segundo, que atribuye un mínimo de tres diputados por provincia; ello hace que la operatividad del sistema electoral proporcional quede muy

disminuida, si no anulada, en las provincias con menor población. (Fernández-Miranda Alonso, 2010: 99)

2. Complementa el sistema mayoritario establecido por la LRP en la Primera Disposición Transitoria “con un voto limitado en defensa de las minorías, que atempera el mayoritario puro, al reservar un puesto a la segunda lista más votada”. (99)
3. Incorpora a las organizaciones políticas en todas las fases del proceso y los sitúa “como clave de arco del procedimiento electoral”. (100)

A ellos corresponde presentar las listas e incluso establecer el orden de prioridades dentro de ellas; es decir, listas cerradas y bloqueadas. Solamente en las elecciones al Senado se permite al elector confeccionar su propia lista (listas abiertas). Igualmente tienen el derecho de nombrar apoderados para todas las gestiones relacionadas con el proceso e interventores de cada mesa, para velar por la limpieza electoral. Estos representantes participan en el escrutinio general, pudiendo interponer recursos contencioso-electorales. (100)

Con respecto a los correctivos de proporcionalidad en el Congreso y en el Senado, Linz y Montero (1999) indican que

...el sistema electoral adoptado en la primavera de 1977, justo antes de las primeras elecciones, ayudó a estabilizar la competencia partidista al romper con los precedentes históricos de excesiva fragmentación parlamentaria, intensa polarización ideológica e inestabilidad gubernamental crónica¹⁰⁶. (11)

Ofrecemos las siguientes ideas para precisar el análisis expuesto:

1. Las decisiones políticas que llevaron a la promulgación del Real Decreto de las Normas Electorales fueron producto del consenso del gobierno y de la oposición.
2. El Real Decreto de las Normas Electorales buscó crear un sistema político que evitaba la fragmentación y la inestabilidad.
3. El Real Decreto de las Normas Electorales otorgó a los partidos un rol protagónico en la participación política.

¹⁰⁶ “... the electoral system adopted in Spring 1977, just before the first elections, has helped to stabilize party competition by breaking with the historical precedents of excessive parliamentary fragmentation, intense ideological polarization, and chronic governmental instability”. (Linz y Montero, 1999: 11)

4. El Real Decreto de las Normas Electorales respondió a las exigencias de la Ley para la Reforma Política y es la base de la actualmente vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General. (Fernández-Miranda Alonso, 2010)

4.1.2.4 Ley de Amnistía 1977: En busca de la reconciliación.

Tres meses después de las elecciones del 15 de junio de 1977 se aprobó la Ley de Amnistía. Esta norma nació de la deliberación y el consenso de todas las fuerzas políticas del Parlamento. En el apartado que inicia (i) describiremos el contexto de su aprobación, (ii) analizaremos su contenido y (iii) precisaremos su efectos.

La idea de una Amnistía General existía antes de la desaparición física de Franco y del inicio del proceso de liberalización¹⁰⁷. Sin embargo, no fue sino hasta la instalación de las nuevas Cortes cuando esta intención encontró cauce legislativo. A continuación exponemos el trámite parlamentario de la Ley de Amnistía:

1. *Julio de 1977*: Los Parlamentarios Vascos introdujeron un Proyecto de “amnistía general aplicable a todos los delitos de intencionalidad política, sea cual fuere su naturaleza, cometidos con anterioridad al día 15 de junio de 1977”. (Santos Juliá, 2017: 434)
2. *15 de julio de 1977*: El Partido Comunista Español (PCE) consignó la “Proposición de la Ley de Amnistía General” cuya finalidad era “superar definitivamente la división de los ciudadanos españoles en vencedores y vencidos de la Guerra Civil” (435) y propuso medidas para reparar a las víctimas.
3. *14 de septiembre de 1977*: El Grupo Parlamentario de las Minorías y Vascos proponen un “Proyecto de Ley” para que “con olvido y superación de todo agravio pretérito y con el esfuerzo, colaboración y trabajo de todos, lleve a la consolidación de un Estado democrático” (434). Esta fracción del Congreso solicitaba Amnistía General de todos los hechos ocurridos antes del 13 de septiembre de 1977.
4. *Septiembre de 1977*: El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) propone una “Ley de Amnistía Total” aplicable a partir del 15 de julio de 1936 por “cualquier forma, con

¹⁰⁷ Recomendamos consultar a Santos Juliá (2017), quien precisa los antecedentes a la Ley de Amnistía aprobada en 1977 y describe el espíritu de reconciliación y futuro presente en los legisladores al momento del debate de la mencionada Norma.

intencionalidad política de instauración de la democracia en España y la restauración de las libertades públicas de todos su pueblos (...), sea cualquiera el resultado producido” (435).

5. *03 de octubre de 1977*: La bancada de Unión Democrática de Centro (UCD), partido de Gobierno, consignó un documento donde propuso que “quedaría extinguida cualquier responsabilidad penal en que pudiera haber incurrido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivos u ocasión de la investigación y persecución de los delitos que quedaban amnistiados en los apartados anteriores, o sea, los de intencionalita política y de opinión siempre que no respondiesen a un deliberado propósito de desestabilizar el proceso democrático. (436)

Tal como se puede observar en la descripción de las propuestas, cada fuerza política elevó la voz de sus representados y puso sobre la mesa iniciativas orientadas a alcanzar sus intereses. Los nacionalistas (vascos, especialmente) levantaron la bandera de la Amnistía destinada a quienes pudieron incurrir en delitos animados por la defensa de los nacionalismos con el propósito de atenuar o detener la avanzada terrorista de ETA. El PCE y el PSOE orientaron el debate hacia la necesidad de reparación a las víctimas de la Guerra Civil y a la amnistía de quienes, en aras de rescatar la democracia, cometieron excesos durante la contienda. Por su parte, la UCD propuso el beneficio para quienes, siendo parte de la burocracia estatal o parte de la administración pública, pudieran haber incurrido en delitos a partir de 1936.

El pluralismo político de las Cortes se expresó en propuestas con orientaciones distintas asociadas a los intereses de cada grupo parlamentario. Esta condición democrática estuvo acompañada de un espíritu que unió a todos los miembros de la Cámara y marcó el talante del debate. Santos Juliá (2017) explica que

De esta manera (...) la retórica que alentó y acompañó el largo proceso de reivindicación de amnistía general extendió entre los que defendieron el proyecto de ley en la histórica sesión de 14 de octubre en el Congreso de Diputados, y en la opinión pública, la convicción de que con aquella amnistía se cerraba la Guerra Civil y se echaban cimientos de una nueva era de concordia y de paz, o por decirlo con las palabras empleadas repetidas veces en aquel debate, de superación del pasado, de culminación del proceso de reconciliación de los españoles. (439-440)

La Ley de Amnistía fue debatida el 14 de octubre de 1977 y fue promulgada al día siguiente. Su aprobación contó con 296 votos afirmativos, 2 negativos y uno nulo. Después del acto de votación de la norma, Marcelino Camacho, ilustre miembro del Partido Comunista Español, sentenció: “Hemos enterrado a nuestros muertos”. La decisión representó la opinión de los

españoles. El estudio “Indulto y Amnistía”, realizado por el CIS en 1976, muestra que solo uno de cada diez españoles (11,5%) estaba en contra de la medida y cinco de cada diez (53,6%) afirmaron que “la amnistía contribuiría a pacificar los espíritus y a propiciar un reconciliación nacional”.

La Ley de Amnistía fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 248 de fecha 17 de octubre de 1977, siendo sus principales aspectos los que enumeramos a continuación:

1. Se establecieron como amnistiados “todos los actos de intencionalidad política, cualquiera fuera su resultado, tipificado como delito” realizados antes del 15 de diciembre de 1976. (Artículo Primero, Numeral 1a)
2. Asimismo, “los actos de la misma naturaleza” realizados entre el 15 de diciembre de 1976 y el 15 de junio de 1977 con “móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España” (Artículo Primero, Numeral 1b) serán amnistiados siempre que “no hayan supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas”. (Artículo Primero, Numeral 1c)
3. Estuvieron incluidos en la Amnistía los siguientes delitos (Artículo Segundo):
 - Rebelión y sedición. (Artículo Segundo, Numeral 2a)
 - Objeción de conciencia a la prestación del servicio militar. (Artículo Segundo, Numeral 2b)
 - Delitos de denegación de auxilio a la Justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política. (Artículo Segundo, Numeral 2c)
 - Delitos de opinión. (Artículo Segundo, Numeral 2d)
 - Delitos o faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en la Ley. (Artículo Segundo, Numeral 2e)
 - Delitos cometidos por los funcionarios o agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas. (Artículo Segundo, Numeral 2f)

4. Se establecieron como “efectos y beneficios de la amnistía” las siguientes medidas (Artículo Séptimo):
 - La reintegración en la plenitud de sus derechos activos pasivos de los funcionarios civiles sancionados, así como la reincorporación de los mismos a sus respectivos Cuerpos, si hubiesen sido separados. (Artículo Séptimo, Numeral 7a)
 - El reconocimiento a los herederos de los fallecidos del derecho a percibir las prestaciones debidas. (Artículo Séptimo, Numeral 7b)
 - La eliminación de los antecedentes penales y notas desfavorables en expedientes personales, aun cuando el sancionado hubiese fallecido. (Artículo Séptimo, Numeral 7c)
 - La percepción del haber pasivo que corresponde a los militares profesionales y a miembros de las fuerzas del orden público. (Artículo Séptimo, Numeral 7d y 7e)

Conviene destacar que la Ley de Amnistía fue complementada con acciones posteriores que buscaron ampliar su alcance (Santos Juliá, 2017):

1. El 6 de marzo de 1978 se promulgó un Real Decreto que regulaba la situación de los militares que participaron en la Guerra Civil.
2. El 16 de noviembre de 1978 se aprobaron pensiones a los familiares de españoles muertos durante la Guerra Civil entre 1936 y 1939.
3. El 21 de diciembre de 1978 se sancionaron beneficios económicos a los que sufrieron lesiones y mutilaciones durante la Guerra Civil.

Estos decretos se complementaron con las siguientes Normas: Ley sobre el reconocimiento de pensiones, asistencia médica-farmacéutica y asistencia social a favor de las viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos en la Guerra Civil (18 de septiembre de 1979) y la Ley sobre pensiones a los mutilados excombatientes de la zona republicana (26 de junio de 1980).

Para concluir este apartado precisaremos dos ideas centrales:

1. La Ley de Amnistía nació de la deliberación y del consenso alcanzado por los representantes del Congreso. Es decir, contó con la aprobación de todos los actores políticos y de la sociedad española.
2. En el debate parlamentario predominó la voluntad de encuentro y el deseo de superar los errores del pasado con la intención de promover y salvaguardar el proceso de democratización.

4.1.2.5 Los Pactos de la Moncloa 1977.

Los Pactos de la Moncloa se han convertido en referencia de consenso para los modelos de democracia pactada. A continuación (i) identificaremos los actores políticos que interviniieron en su elaboración, (ii) describiremos su contenido y (iii) analizaremos su impacto.

En 1973 estalló la Guerra del Yom Kippur y el precio del petróleo pasó de US\$2,5 a US\$11 por barril. El conflicto trastocó la situación económica mundial y España no escapó de sus efectos. En 1977, en pleno proceso de transición democrática, la inflación alcanzó 26,4% y la tasa de desempleo llegó a 5,7% (Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística).

Ante la gravedad de la situación, Adolfo Suárez y su Ministro de Economía, Enrique Fuentes Quintana, convocaron a todas las fuerzas políticas con el propósito de unir esfuerzos y encontrar soluciones para superar la coyuntura. Al encuentro acudieron el Presidente y miembros del Gobierno y los representantes de los grupos parlamentarios del Congreso. Las reuniones comenzaron el 8 de octubre de 1977 y se extendieron hasta el día 21 del mismo mes.

Un día después de iniciadas las conversaciones se firmó el documento de “Criterios Previos”. A continuación resumimos sus principales ideas:

1. Los presentes declararon estar reunidos “para conocer y examinar como primer punto del orden del día el programa del saneamiento y reforma económica”. (Acuerdo Previo, punto 1)
2. El análisis de la situación económica arrojó un diagnóstico grave y se acordó “adoptar las medidas que, dentro del marco de una economía de mercado, resultan

imprescindibles para sanear y reformar la actividad económica y que puedan permitir su superación y consiguiente relanzamiento". (Acuerdo Previo, punto 2)

3. Fue motivo de "especial consenso" compartir el costo de la superación de la crisis entre los distintos grupos sociales y la "democratización efectiva del sistema político y económico". (Acuerdo Previo, punto 3)
4. Se alcanzó consenso sobre la necesidad de "una serie de medidas monetarias, financieras y de empleo, predominantemente a corto plazo, que permitirán restablecer en un periodo de dos años los equilibrios fundamentales de la economía". De esta manera, se precisaron acciones en política presupuestaria, seguridad social, política monetaria, empleo y precios y salarios. (Acuerdo Previo, punto 4)
5. El documento expone "una serie de transformaciones de fondo en el sistema económico referentes a las siguientes áreas:"
 - Reforma fiscal.
 - Perfeccionamiento del control del gasto público.
 - Creciente participación de la sociedad en las decisiones.
 - Asegurar plena escolarización.
 - Medidas para facilitar el acceso a la vivienda.
 - Desarrollo de la acción sindical.
 - Reforma del sistema financiero.
 - Modernización agraria.
 - Estatuto de la empresa pública.
6. Para finalizar, las partes se comprometieron a mantener un "entendimiento temporal" y "respetar la autonomía de los diversos partidos políticos".

Las reuniones se extendieron durante 19 días y el 27 de octubre de 1977 se hicieron públicos los dos documentos que constituyen los "Pactos de la Moncloa": el "Documento íntegro",

correspondiente al área económica, y el “Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política”, sobre las reformas políticas.

El “Documento íntegro” comienza con una descripción del problema económico que animó a la creación de los acuerdos. Los firmantes identificaron tres síntomas: inflación, aumento del desempleo y desequilibrio en los intercambios con el extranjero. Luego, enumeraron diez ámbitos de acción:

- I. Política de saneamiento económico.
- II. Reforma fiscal.
- III. Perfeccionamiento del control de gasto público.
- IV. Política educativa.
- V. Política de urbanismo, salud y vivienda.
- VI. Reforma de la seguridad social.
- VII. Reforma del sistema financiero.
- VIII. Política Agrícola, pesquera y de comercialización.
- IX. Política energética y estatuto de la empresa pública.
- X. Criterios para la adaptación de las instituciones autonómicas.

La posterior crisis en Cataluña, la cual ampliaremos en la segunda parte de este capítulo, nos obliga a destacar el consenso alcanzado en torno a la política educativa. Los firmantes acordaron que se “incorporarán las distintas lenguas y contenidos culturales en sus respectivos ámbitos territoriales” (IV a) y que “en la medida en que se vayan instaurado los diferentes regímenes y estatutos autonómicos, se establecerá la colaboración entre el gobierno y las instituciones autonómicas para la realización de estos planes” (IV b).

El “Documento íntegro” fue firmado por Adolfo Suárez González, Felipe González Márquez, Joan Reventos Carner, Josep María Triginer Fernández, Manuel Fraga Iribarne, Enrique Tierno Galván, Juan Ajuriaguerra Ochandiano, Miguel Roca i Junyent, Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo Santiago Carrillo Solares. Lo suscribieron todos los actores políticos con representación en el Congreso y miembros del Gobierno.

Por su parte, el “Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política” estableció los objetivos de la política legislativa a corto plazo y estableció nueve ámbitos de acción:

- I. Libertad de expresión.
- II. Medios de comunicación social de titularidad estatal.
- III. Derecho de reunión.
- IV. Derecho de asociación política.
- V. Código penal.
- VI. Ley de enjuiciamiento criminal.
- VII. Código de justicia militar.
- VIII. Orden público.
- IX. Reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público.

Luego de un importante debate fue imposible alcanzar consenso con el Sr. Manuel Fraga. El líder de Alianza Popular no suscribió el segundo documento, correspondiente a los asuntos políticos.

El proceso descrito hace de los Pactos un importante acuerdo preconstitucional alcanzado gracias a la colaboración, el entendimiento y el consenso de las élites. Encarnación (2008) destaca que tuvieron resultados positivos a corto plazo en materia económica: “La tasa de inflación anual cayó de casi del 25% en 1977 al 16,5% en 1978, apenas dejando pasar la tasa objetivo del 15% pronosticada por los pactos”¹⁰⁸. (39) Y agrega que su mayor contribución fue:

... integrar a la clase política en torno al proyecto de consolidación democrática, al tiempo que aislaba las fuerzas que con mayor probabilidad desbaratarían la nueva democracia de España: los militares, ETA y el extremo grupos de derecha. Permitieron a los políticos pensar en sus oponentes como "adversarios" en lugar de "enemigos". (Encarnación, 2008: 39)

¹⁰⁸ The Moncloa pacts had immediate, positive results, especially in economic realm. The annual rate of inflation fell from almost 25% in 1977 to 16.5% by 1978, barely missing the target rate of 15% predicted by the pacts. (Encarnación, 2008: 39)

Para culminar este apartado precisaremos las ideas que consideramos más importantes sobre los acuerdos:

1. Fueron producto del encuentro y la voluntad de consenso de todos los actores políticos. En los encuentros participaron representantes del Gobierno y de la oposición.
2. Los Pactos se concretaron en dos documentos: uno sobre asuntos económicos (Documento Íntegro) y otro (Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política) sobre fines políticos. El primero fue suscrito por todos los actores políticos, el segundo no. Manuel Fraga, líder de Alianza Popular, no lo firmó.
3. Los Pactos de la Moncloa tuvieron efectos positivos en la economía española. (Encarnación, 2008)
4. El consenso preconstitucional alcanzado en los encuentros en La Moncloa influyó en la dinámica del proceso constituyente que en ese momento se encontraba en su fase de Ponencia en el Congreso de Diputados (Álvarez Tardío, 2013). El compromiso de “entendimiento temporal” se extendió al proceso de elaboración de la Carta Magna, sin que esto significara la ausencia de desencuentros u obstáculos, tal como lo veremos en el próximo apartado.
5. Sobre el contenido de los acuerdos debemos destacar el suscrito en materia educativa, que permitió a las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) desarrollar programas educativos propios con narrativas independentistas que, según a Fontana y Villares (2015), afectan la unidad del Reino.

4.1.2.6 Constitución de 1978: El acuerdo fundamental.

Antonio Hernández Gil, reconocido jurista español y Presidente de las Cortes en 1977 afirmó sobre el proceso constituyente:

Toda Constitución y en concreto esta Constitución simboliza el encuentro al más alto nivel del Derecho y de la política. Del Derecho en cuanto ordenamiento racional y justo del comportamiento; y de la política, en cuanto acción social conformada jurídicamente. Derecho y política se entrecruzan y encuentran en el momento culminante y básico en torno a lo que es la Constitución. Porque la Constitución es, al mismo tiempo, la norma primera —en cuanto originaria y básica— y la norma última —en cuanto definitiva y definitoria— de la convivencia de los ciudadanos en una sociedad organizada... (Villarroya, 1979: 60)

La Constitución de 1978 estableció las normas que rigen la dinámica democrática en España hasta el día de hoy. Tal como lo veremos a continuación, fue fruto del debate, la pericia y el encuentro entre actores políticos que moderaron sus ideologías y superaron sus diferencias en aras del bien común. En las líneas sucesivas (i) describiremos su itinerario, (ii) explicaremos sus principios fundamentales y (iii) destacaremos aquellos temas que consideramos de importantes para el análisis del momento crisis.

Tal como lo explicamos, la Ley para la Reforma Política (1977) estableció los caminos para la elaboración de la Constitución. Siguiendo la normativa vigente, la elaboración del proyecto de la Carta Magna se realizó de la siguiente manera (Fernández-Miranda Alonso, 2010):

El Congreso de Diputados:

- 1. Ponencia (26 de julio de 1977 al 17 de abril de 1978):** Estuvo conformada por Gabriel Cisneros Laborda (UCD), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (UCD), José Pérez Llorca (UCD), Gregorio Peces-Barba Martínez (PSOE), Jordi Solé Tura (Partido Socialista Unificado de Cataluña), Miguel Roca Junyet (Minoría Catalana) y Manuel Fraga (Alianza Popular).

Los integrantes trabajaron de manera sostenida y reservada hasta el 23 de diciembre de 1977, fecha en el que entregaron a la Presidencia del Congreso el anteproyecto Constitucional. Posteriormente se abrió el periodo para la presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios y el 17 de abril de 1978 publicaron el informe sobre las enmiendas.

- 2. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (05 de mayo de 1978 al 20 de junio de 1978):** El trabajo en este ámbito se hizo especialmente complejo y se extendió durante 24 sesiones. Esta situación hizo necesaria “la intervención de personas destacadas de los partidos políticos, en sede extraparlamentaria, en aras de conseguir un imprescindible consenso”. (Fernández-Miranda Alonso, 2010: 108)¹⁰⁹ El 20 de junio de 1978 la Comisión Constitucional finalizó el debate.

¹⁰⁹ Joaquín Tomás Villarroya, en el artículo “Proceso Constituyente y Nueva Constitución”, publicado en la Revista de Estudios Políticos de Julio/Agosto de 1979, narra con detalle la dinámica de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y destaca la complejidad del proceso. Villarroya describe las extensas reuniones, los acuerdos y los desencuentros. Son anécdotas que nos recuerdan el carácter humano de la política; el debate lo libran personas y las decisiones conjuntas se tejen al fragor de la convivencia. El autor recoge el testimonio de

3. Pleno del Congreso de los Diputados (04 de julio de 1978 al 21 de julio de 1978):

La votación en el Congreso de Diputados se realizó el 21 de julio y la nueva Constitución fue aprobada por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones.

El Senado**1. Comisión Constitucional (14 de agosto de 1978 al 14 de septiembre de 1978):**

Esta instancia estuvo conformada por 25 miembros: 12 senadores de UCD, 5 del PSOE, 2 del PCE, 2 de Entesa dels Catalans, 1 del Grupo mixto, 1 de la Agrupación Independiente; 1 del Grupo Independiente y 1 de Senadores Vascos.

El debate, que debía ser sencillo y expedito porque buscaba confirmar lo resuelto en el Congreso de Diputados, se hizo complejo y extenso. La deliberación arrojó numerosos cambios, siendo el más relevante el que giró en torno a la Disposición Adicional correspondiente “al reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales” (Fernández-Miranda Alonso, 2010: 109), que fue aprobado “merced la unión de todos los grupos frente al criterio de UCD y al apoyo de tres Senadores de designación real”. (Fernández-Miranda Alonso, 2010: 109)

De esta manera, la Comisión finalizó su trabajo y entregó al Senado su propuesta el 14 de septiembre de 1978.

2. Pleno del Senado (25 de septiembre de 1978 al 5 de octubre de 1978): La deliberación no estuvo libre de tensiones. La enmienda sobre la Disposición Adicional que generó disenso en la Comisión Constitucional fue derrotada, “constituyendo uno de los motivos por los que, posteriormente, los parlamentarios vascos denegaron su aprobación a la Constitución”. (Fernández-Miranda Alonso, 2010: 109)

El documento emanado del Pleno del Senado era notablemente diferente del aprobado por el Congreso de Diputados, lo que obligó a instalar una Comisión Mixta con miembros de ambas instancias para conciliar las propuestas y presentar un texto único.

Óscar Alzaga (UCD), quien afirmó que: «En todas las negociaciones o al menos en las que se llevaron a cabo en las numerosas reuniones a las que me correspondió asistir, junto al admirable esfuerzo colectivo por hallar fórmulas de concordia, no se perdió en ningún momento de vista la ética de los medios y las obligaciones que cada partido tenían contraídas con su electorado...» (65).

Comisión Mixta

La Comisión Mixta buscó conciliar la propuesta del Congreso de Diputados y del Senado. Según Fernández-Miranda Alonso (2010), “existió en este momento una dura negociación para lograr el consenso” (110). Finalmente, la instancia publicó su informe en el Boletín Oficial de las Cortes el 28 de octubre de 1978.

La aprobación en ambas Cámaras se realizó el 31 de octubre en sesiones separadas. En el Congreso de Diputados se registraron 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones. En el Senado hubo 225 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. El Diario de Sesiones del Congreso de Diputados número 130 indica que los diputados que votaron en contra fueron:

- Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, Albero Jarabo Payá, José Martínez Emperador, Pedro de Mendizábal y Uriarte y Federico Silva Muñoz. (Alianza Popular)
- Francisco Letamendía Belzunce. (Euskadiko Ezquerria)

En cuanto a las abstenciones:

- Iñigo Aguirre Querexeta, Xabier Arzallus Antía, Gerardo Bujanda Sarasola, José Angel Cuerda Montoya, José María Elorriaga Zarandona, Pedro Sodupe Corcuera y Marcos Vizcaya Retana. (Partido Nacionalista Vasco)
- Licinio de la Fuente y de la Fuente, Álvaro de Lapuerta y Quintero y Modesto Piñeiro Ceballos. (Alianza Popular)
- Jesús Aizpún Tuero y Pedro Morales Moya. (Unión Centro Democrático)
- Joaquín Arana i Pelegre y Heribert Barrera Costa. (Minoría Catalana).

Sobre la votación en el Senado, el Diario de Sesiones número 68 precisa que los votos negativos correspondieron a

- Ramón Bajo Fanló y Juan María Bandrés Molet. (Minoría Vasca)
- Fidel Carazo Hernández y Marcial Gamboa Sánchez-Barcaiztegui. (Grupo Mixto)
- Luis María Xirinacs Damiáns. (Grupo Entesa dels Catalans)

En cuanto a las abstenciones:

- Manuel Irujo Ollo, Gregorio Javier Monreal y Zía, Ignacio Aregui Goenaga, Juan Ignacio Uriá Epelde y Federico Zabala Alcibar, (Grupo Parlamentario Senadores Vascos)
- Rosendo Audet Puncernau (Grupo Entesa dels Catalans)
- Luis Díez Alegría (Grupo Parlamentario Independiente)
- Angel Salas Larrazábal (Grupo Parlamentario Mixto)

Tal como se puede observar, los actores políticos que no aprobaron la propuesta de la Carta Magna en el Congreso de Diputados y en el Senado pertenecían a Alianza Popular y a grupos parlamentarios asociados a las distintas regiones (País Vasco y Cataluña) y sus reclamos históricos. La negativa respondió a inconformidades en relación con decisiones que se tomaron en materia territorial.

Una vez finalizado el trámite parlamentario, los españoles acudieron a las urnas para aprobar o rechazar el proyecto. De esta manera, el 6 de diciembre de 1978 el país salió a votar y, al final del día, 94,4% de los votos emitidos aprobaron la propuesta. España tenía una nueva Constitución. El voto ciudadano inauguró el nuevo sistema constitucional.

Cuadro 22: Resultados del Referéndum Constitucional (España- 1978).

Número de votantes	17.599.562	77,72 %
Abstención	5.044.728	22,28 %
Votos afirmativos	16.573.180	94,45 %
Votos negativos	450.102	2,57%

Fuente: Fernández-Miranda Alonso, 2010: 110

La Constitución fue sancionada y promulgada por el Rey Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978. Se trata de un texto fundamental que recogió las influencias de las Constituciones españolas que la precedieron, del régimen depuesto, de la Ley para la Reforma Política y de sus iguales en el continente europeo (Fernández-Miranda Alonso, 2010).

Ciertos autores (Tussell, 2010; Encarnación, 2015) indican que la búsqueda de consensos condicionó su contenido: la hizo excesivamente extensa, ambigua y poco original. Fernández-Miranda Alonso (2010) analiza estos argumentos y explica que “los constituyentes, en muchos puntos conflictivos, no encontraron fórmulas que condujeran a soluciones acordadas, sino que optaron por juxtaponer preceptos contenido dichas contradicciones” (Fernández-Miranda Alonso, 2010: 116). En tal sentido, produjeron un texto “abierto y neutral”.

Debemos destacar la complejidad que predominó en el debate territorial. En la deliberación se enfrentaron las posturas centralistas, asociadas al franquismo, y las posiciones federalistas y separatistas, herederas de las reivindicaciones de las comunidades históricas y de los logros autonómicos alcanzados en las pasadas Repúblicas. Tal fue la dificultad para encontrar una fórmula satisfactoria, que los constituyentes acordaron no definir “la forma del Estado en cuanto al modo de distribución territorial del poder político sino que establece la apertura de un proceso histórico con el que el Estado puede desarrollar su vocación o pretensión descentralizadora”. (Sanz, 2010: 339)

Esta decisión, que aspiró resolver las tensiones y preservar la unidad del Reino, quedó plasmada en el artículo 2 de la Constitución ¹¹⁰:

Artículo 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Como se puede observar, se proponen “nacionalidades y regiones”, queriendo diferenciar a Cataluña, País Vasco y Galicia del resto de los territorios. Esta distinción respondió a la tradición y aspiraciones autonómicas de cada lugar. Las tres nacionalidades históricas tenían demandas que no compartían los demás territorios y, según el criterio de los constituyentes, era preferible evitar su igualación. Esta singularidad se desarrolló en los artículos 151.1, aplicable a las tres comunidades históricas, y 143, destinado a los demás territorios. El consenso constitucional establecido en los artículos 2, 151.1 y 143 permitió el desarrollo del Estado Autonómico que comenzó en 1979 y se extendió hasta 1995. Hoy en día el reino de España tiene 17 Comunidades Autónomas y 50 provincias.

¹¹⁰ Sanz (2010) destaca que la formulación del artículo 2 “se vio influida por tres reconocidas autoridades académicas y que no fue consecuencia exclusiva de un proceso de dinámica política sin fundamento teórico de ningún tipo. Estos tres autores fueron un filósofo, José Ortega y Gasset; un jurista, Eduardo García de Enterría; y un político, Manuel García Pelayo”. (343)

Cuadro 23: Fecha de promulgación de los Estatutos de Autonomía (España).

Cataluña	18 de diciembre de 1979
País Vasco	18 de diciembre de 1979
Galicia	6 de abril de 1981
Principado de Asturias	30 de diciembre de 1981
Andalucía	30 de diciembre de 1981
Diputación Regional de Cantabria	30 de diciembre de 1981
La Rioja	9 de junio de 1982
Región de Murcia	9 de junio de 1982
Comunidad Valenciana	1 de julio de 1982
Navarra	10 de agosto de 1982
Canarias	10 de agosto de 1982
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	10 de agosto de 1982
Aragón	19 de agosto de 1982
Extremadura	25 de febrero de 1982
Baleares	25 de febrero de 1982
Madrid	25 de febrero de 1982
Castilla y León	25 de febrero de 1982
Ceuta	13 de marzo de 1995
Melilla	13 de marzo de 1995

Fuente: (Sanz, 2010: 358)

La fórmula que se encontró para conciliar las diferencias en torno al problema territorial no ha estado exento de críticas. Sanz (2010) afirma que “la solución encontrada careció de un referente constitucional claramente definido”. Fernández-Miranda, quien fue Senador en el proceso de elaboración de la Carta Magna, advirtió que si “se admite la existencia de nacionalidades estará abriendo la puerta a que en el futuro quieran constituirse como estados, lo que atentaría directamente contra la indisoluble unidad de la Nación española”. (Fernández-Miranda Alonso, 2017: Segunda Parte, Capítulo 9, Párrafo 79)

Para concluir el análisis del Pacto Fundacional de la democracia española precisaremos lo que consideramos sus aspectos más importantes para el estudio:

1. La Constitución de 1978 fue producto de un extenso e intenso debate entre las fuerzas políticas que se dispusieron a construir consensos amplios de modo que el documento pudiera ser aceptado por todos.
2. El consenso fue posible gracias a la moderación ideológica de las distintas fuerzas políticas.
3. El asunto territorial fue el más álgido. Generó tensión en el debate constitucional y fue causa del voto negativo y abstenciones en el Congreso de Diputados y en el Senado.
4. La solución encontrada para el problema territorial fue criticada por distintos actores políticos por considerar que no ofreció estabilidad a un asunto tan sensible como la unidad del reino.

4.1.3 El sistema de partidos políticos: De la nada al ser.

Nuestro estudio busca comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en sistemas democráticos que surgieron de democracias pactadas décadas después de haber sido inauguradas. Para alcanzar tal propósito, establecimos la observación y el análisis de dos variables –Normas básicas y Sistema de Partidos- en lo que hemos identificado como el *momento fundacional* y luego, en el *momento crisis* de la democracia.

En el apartado anterior analizamos los acuerdos fundacionales y en el que inicia nos dedicaremos a describir el sistema de partidos que se configuró en España a partir de 1977. En tal sentido, (i) describiremos el origen de las organizaciones, (ii) señalaremos las principales fuerzas políticas según su desempeño electoral e (ii) identificaremos a los principales actores del sistema.

Cerca de cuarenta años de dictadura hicieron desaparecer a casi todos los partidos políticos que hicieron vida durante la Segunda República (Linz y Montero, 1999; Román, 2002). Sumado a esto, el recuerdo de los altos niveles de conflictividad experimentados entre 1931 y 1936 impulsó la tendencia antipartidista que se promovió desde el régimen (Linz y Montero, 1999; Tussel, 2000; Lleras, 2015). De manera que, llegado el momento de iniciar con una posible liberalización tras la muerte de Francisco Franco en 1975, las organizaciones políticas de oposición se encontraban desarticuladas.

Mientras la disidencia se encontraba perseguida o en el exilio, fuerzas internas del franquismo con posiciones encontradas reclamaban legalidad para sí mismas al tiempo que esperaban el momento adecuado para impulsar reformas que permitieran concretar su aspiración. De esta manera, se comenzaron a buscar caminos para el asociacionismo. Estas iniciativas no llegaron a buen puerto pero revelaron una importante realidad del franquismo tardío: *debajo la mano férrea de la dictadura subyacía un entorno con grados de pluralidad que exigía cauces de legalidad dentro del marco jurídico preexistente.* (Tussel, 2000; Álvarez-Tardío, 2013, Fernández-Miranda Alonso, 2017; Juliá, 2017)

Quizás fue Adolfo Suárez quien supo expresar con claridad el espíritu del momento cuando, siendo Ministro-Secretario General del Movimiento, defendió ante las Cortes la Ley de Asociaciones Políticas en junio de 1976 y dijo:

Este pueblo nuestro pienso que no nos pide ni milagros ni utopías, creo que nos pide sinceramente que acomodemos el derecho a la realidad, que hagamos posible la paz civil por el camino de un diálogo, que sólo se podrá entablar con todo el pluralismo social dentro de las instituciones representativas. A todo eso os invito. A quitarle dramatismo a nuestra política. Vamos a elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal.

El argumento de Suárez para convencer a los Procuradores del franquismo fue asumir el pluralismo como una realidad vital de la sociedad española y abrirle puertas a reformas que lo canalizaran. Esta demanda democrática se alcanzó después de la aprobación de la Ley para la Reforma Política cuando se concretó la liberalización y se legalizaron todos los partidos políticos, incluyendo al Partido Comunista Español (PCE).

La legalización del PCE significó la materialización del pluralismo y el inicio de la reconstrucción del sistema de partidos en España. Linz y Montero (1999) describen las dificultades del entorno en el que reaparecieron o fueron fundadas las organizaciones políticas de la democracia e identifican tres condiciones que afectaron su posterior desarrollo:

1. *El factor tiempo y la dinámica electoral:* En febrero de 1977 se dio reconocimiento a todos los partidos menos al PCE, el cual fue legalizado dos meses después. Este hecho ocurrió a solo cuatro meses de las primeras elecciones generales de la democracia, de manera que la limitación de tiempo fue un obstáculo para su institucionalización. Linz y Montero (1999) afirman que los líderes “se concentraron en la elaboración de listas de candidatos y la planificación de la campaña electoral” (12), lo que no les permitió

“desarrollar vínculos organizacionales con sectores específicos del electorado” (12) y los llevó a “adoptar estrategias globales (...) y dar pasos hacia la moderación”. (12)¹¹¹

2. *Bajos incentivos para la captación de militancia:* Linz y Montero (1999) identifican que el financiamiento estatal y el desinterés por lo público heredado de la dictadura desmotivaron la labor proselitista de los partidos, quienes nacieron distanciados de la ciudadanía y bajo el amparo del Estado, creando una suerte de *partidocracia* (Román, 2012).
3. *Hábitos de consumo de medios de comunicación:* Los autores indican que los partidos emergieron cuando la sociedad estaba habituada a consumir información por televisión. De modo que la pantalla chica se convirtió en el principal catalizador de las acciones políticas. Esta realidad impulsó el personalismo, la hiperobservación del liderazgo y la moderación de las tendencias ideológicas. La relación mediatizada entre partidos políticos y ciudadanía desmotivó la realización de las actividades de calle que los hubiesen fortalecido institucionalmente.

Linz y Montero (1999) concluyen que la irrupción de las elecciones y de la democracia crearon circunstancias que limitaron la capacidad de institucionalización de los partidos políticos y su desarrollo. Sumado a las enumeradas por los autores, debemos agregar *la ausencia de aprendizaje político partidista*. Casi todos los actores que se propusieron echar a andar organizaciones con fines electorales en 1977 carecían de escuela y tradición. Quizás Santiago Carrillo, líder el PCE, escapó a esta deficiencia; sin embargo, no podemos perder de vista que el PCE de la primera mitad del S.XX era radicalmente distinto a su versión de los años setenta. Por otra parte, el PSOE —partido político con más antigüedad— sufría profundas tensiones entre el liderazgo mayor que estaba en el exilio y los más jóvenes, quienes permanecían en España y habían crecido en cierta orfandad política con una visión distinta de la realidad del país. (Linz, 2001: 88)

La ausencia de experiencia político partidista afectó al gobierno y a la oposición. Quienes venían del franquismo se desarrollaron en “el Movimiento”, una estructura vertical y con

¹¹¹ In Spring 1977, the very limited time available between the legalization of the parties and the first democratic elections prevented many of the new leaders from engaging in any kind of organizational activities other than drawing up lists of candidates and planning the election campaign. The impossibility of developing organizational links with specific sectors of the electorate encouraged the main parties to adopt catch-all strategies, and nearly all of them to take further steps towards moderation. (Linz y Montero, 1999: 12)

vocación de uniformidad. Por otro lado, los que procedían de la disidencia nunca gozaron de la libertad necesaria para organizarse y desarrollar sus iniciativas plenamente. Crecieron y existieron a pesar persecución del régimen y sus dinámicas eran de resistencia. De modo que los actores que crearon o relanzaron a las organizaciones políticas en el momento fundacional acudieron fundamentalmente a la creatividad, la intuición, el sentido común y algunas referencias internacionales¹¹² para impulsar sus organizaciones.

El 15 de junio de 1977 se realizaron los comicios que inauguraron el sistema democrático y nos ofrecen la primera fotografía del sistema de partidos. “Para nueve de cada diez españoles esta fue la primera oportunidad para votar en elecciones libres”¹¹³ (Linz y Montero, 1999: 8). El proceso se llevó a cabo sin inconvenientes y los resultados evidenciaron la tendencia moderada y plural de la sociedad.

Cuadro 24: Resultados electorales de 1977 en España.

Partido	Votos	Escaños
Unión Centro Democrático (UCD)	34,4%	47%
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	29,4%	34%
Alianza Popular (AP)	8,2%	5%
Partido Comunista Español (PCE)	9,3%	5%
6 Partidos de ámbito territorial	7%	7%

Fuente: Lleras, 2015.

Cuadro 25: Participación en los comicios del 15 de junio de 1977 en España.

Participación	Abstención
78,83%	21,17%

Fuente: Lleras, 2015.

¹¹² Linz y Montero (1999) y Encarnación (2015) destacan que los partidos políticos que emergieron durante la transición contaron con el apoyo de sus pares europeos.

¹¹³ Only some 10 percent of the population in 1977 had been eligible to vote in 1936; for no less than nine out of ten Spaniards, this was their first opportunity to vote in free elections. (Linz y Montero, 1999: 8)

Cuadro 26: Partidos políticos, liderazgo e ideología en el momento fundacional (España).

Partido Político	Liderazgo	Ideología
Unión Centro Democrático (UCD)	Adolfo Suárez	Centro derecha
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Felipe González	Centro izquierda
Alianza Popular (AP)	Manuel Fraga	Derecha
Partido Comunista Español (PCE)	Santiago Carrillo	Izquierda

Fuente: Lleras (2015) y Field (2008)

Francisco Lleras (2015) resume así los resultados electorales del 15 de junio de 1977:

Las elecciones inaugurales de 1977 reflejan unas preferencias mayoritarias y muy ajustadas por dos grandes partidos, el de centro-derecha reformista encarnado por la UCD de Adolfo Suárez (con el 34,4% del voto válido y el 47% de los escaños) y la socialdemocracia del PSOE liderada por Felipe González (29,4 y 34%, respectivamente); a ambos les acompañan colateralmente en los espacios de derecha e izquierda, la conservadora AP de Manuel Fraga (con el 8,2% y el 5% respectivamente), el socialista PSP/US (con el 4,5 y el 2%, respectivamente) y el PCE (con el 9,3 y 5%, respectivamente); finalmente, junto a estos cinco partidos nacionales con representación parlamentaria se sitúan otros seis partidos de ámbito territorial (los nacionalistas catalanes del PDPC y UCD-IDCC –luego CiU– y ERC y los vascos del PNV y EE y los regionalistas aragoneses del PAR), que suman el 7% de los votos y el 7% de los escaños, respectivamente. En el camino han quedado sin representación parlamentaria una veintena de partidos, predominantemente territoriales. El resultado es un gobierno minoritario de UCD (a 10 escaños de la mayoría absoluta), encabezado por Adolfo Suárez, y que gobierna con el apoyo de los nacionalistas vascos y catalanes de PNV y PDPC (con 8 y 11 escaños, respectivamente). (Lleras, 2015: 928)

Los resultados electorales configuraron un sistema multipartidista moderado (Linz y Montero, 1999) caracterizado por una intensa colaboración interélite (Field, 2008). Conviene destacar que la moderación expresada en las urnas se había instalado previamente en el seno de los partidos políticos. El PSOE y el PCE se distanciaron de sus principios doctrinales y sirvieron de filtro regulador para las exigencias radicales de sus militantes; el primero asumió un formato *atrápalo todo* y el segundo acogió al eurocomunismo¹¹⁴. (Linz y Montero, 1999)

La primera legislatura se extendió hasta 1979. En este periodo se promulgó la nueva Carta Magna y se inauguró la democracia. Aunque al inicio del capítulo ubicamos el 6 de diciembre

¹¹⁴ Linz y Montero (1999), Preston (2013), Lleras (2015), Román (2002) describen el proceso de moderación interna del PSOE y del PCE. Explican que, si bien se mantuvo cierta radicalidad en el discurso público, en el plano de la acción política predominó el pragmatismo y la flexibilidad ideológica en aras de la construcción de consensos.

de 1978 como la fecha que marca el fin del *momento fundacional*, conviene tomar en cuenta los resultados electorales de las elecciones del 01 de marzo de 1979 por los cambios registrados en la colaboración interpartidista:

Cuadro 27: Resultados electorales de 1979 en España.

Partido	Votos	Escaños
Unión Centro Democrático (UCD)	34,5%	48%
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	30,4%	35%
Coalición Democática (CA)	6,1%	3%
Unión Nacional (UN)	2,1%	1%
Partido Comunista Español (PCE)	10,8%	7%
Diez partidos territoriales	8,3%	8%

Fuente: Lleras, 2015

Cuadro 28: Partidos políticos, liderazgo e ideología en España. (1979)

Partido	Liderazgo	Ideología
Unión Centro Democrático (UCD)	Adolfo Suárez	Centro derecha
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Felipe González	Centro izquierda
Coalición Democática (CA)	Manuel Fraga	Derecha
Unión Nacional (UN)	Blas Piñar	Extrema derecha
Partido Comunista Español (PCE)	Santiago Carrillo	Izquierda

Fuente: Lleras (2015) y Field (2008)

Cuadro 29: Participación en los comicios del 01 de marzo de 1979 en España.

Participación	Abstención
67,43%	32,57%

Fuente: Lleras, 2015.

Francisco Lleras (2015) los resume así:

Las segundas elecciones de 1979, una vez aprobada la Constitución de 1978, revalidan la mayoría de UCD (34,5% del voto válido y el 48% de los escaños) y Suárez vuelve a formar un gobierno minoritario (a solo 8 escaños de la mayoría absoluta) con los

mismos apoyos y una Cámara ligeramente más simplificada: los socialistas del Partidos Socialista Popular (PSP) de *Enrique Tierno Galván* y la Federación de Partidos Socialistas (FPS) de *Enrique Barón y Joan Reventós* se han reunificado con el PSOE, que vuelven a repetir su segunda posición (ahora con el 30,4% de los votos u el 35% de los escaños), el PCE de *Santiago Carrillo* mejora ligeramente su posición (con el 10,8% y el 7%, respectivamente), la derecha se reorganiza en la nueva Coalición Democrática (CD), retrocediendo (6,1% y 3%, respectivamente) a favor de la Unión Nacional (UN) de extrema derecha (2,1% de los votos y 1 escaño), y a los cinco partidos territoriales anteriores (PNUV, CiU, ERC, EE y PAR) se añaden ahora la recién creada Herri Batasuna (HB o unidad popular en euskera) en el País Vasco (que apoya a ETA y viceversa), el Partidos Socialista de Andalucía (PSU) en Andalucía, la Unión del Pueblo Navarro (UPN) en Navarra y la Unión del Pueblo Canario (UPC) en Canarias, sumando en conjunto el 8,3% de los votos y el 8% de los escaños. En el camino han vuelto a quedar ahora tres partidos de la izquierda de ámbito nacional (ORT, PTE y PSOEh) y otros nueve territoriales. (Lleras, 2015: 928-929)

Los resultados de 1979 mantuvieron el pluralismo moderado configurado en 1977, sin embargo, se debilitó la colaboración interpartidista (Field, 2008) hasta propiciar la renuncia temprana de Adolfo Suárez y el adelanto de las elecciones en 1982. Field (2008) explica que “Felipe González se aprovechó de la situación de debilidad de Suárez dentro de la UCD y defendió agresivamente una moción de censura en su contra. Aunque Suárez sobrevivió a la moción, subsiguientemente se retiró y fue reemplazado por Leopoldo Calvo-Sotelo” (94). De esta manera, entre 1977 y 1982 el sistema de partidos fue un pluralismo moderado que experimentó cambios en la relación interpartidista. Entre 1977 y 1979 fue de *colaboración intensa* y entre 1979 y 1982 dejó de serlo.

Para culminar el análisis del sistema de partidos en el momento fundacional precisamos las ideas principales:

1. La dictadura de Francisco Franco provocó la desaparición de casi todos los partidos políticos que hicieron vida durante la Segunda República.
2. Debajo la mano férrea de la dictadura subyacía un entorno con grados de pluralidad –Franquismo tardío– que exigía cauces de legalidad dentro del marco jurídico preexistente.
3. Identificamos 4 condiciones que afectaron el nacimiento o refundación de los partidos políticos en el momento fundacional: (i) El factor tiempo y la dinámica electoral, (ii) bajos incentivos para la captación de militancia, (iii) hábitos de consumo de medios de comunicación y (iv) carencia de aprendizaje político partidista.

4. Los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977 configuraron un sistema multipartidista moderado y su desempeño evidenció altos niveles de cooperación interélite.
5. Los resultados de las elecciones del 10 de marzo de 1979 mantuvieron la configuración multipartidista moderada y en su desempeño se debilitaron los niveles de cooperación interélite.

4.1.4 Análisis del momento fundacional: Construcción de consensos y administración de disensos.

Al inicio de esta investigación nos preguntamos por qué las democracias pactadas parecen experimentar crisis estructurales varias décadas después de haber sido inauguradas. Para resolver nuestra inquietud, decidimos profundizar en el momento fundacional y analizar el desempeño de las dos variables seleccionadas –Normas básicas y sistema de partidos– en el mencionado periodo. A continuación ofrecemos el resultado de este ejercicio aplicado al caso de España, en el periodo comprendido entre 1975 y 1978.

Para comenzar debemos recordar la delimitación temporal del momento fundacional. Identificamos su inicio el 15 de noviembre de 1975 (muerte de Francisco Franco) y su fin el 6 de diciembre de 1978 (Aprobación vía referéndum de la nueva Constitución). A su vez, este periodo está dividido en dos fases: liberalización e inauguración. La primera se extiende hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política vía referéndum (17 de diciembre de 1976) y la segunda culmina con la aprobación de la nueva Carta Magna.

En el caso de la transición española es importante hacer énfasis en el desarrollo de las etapas del momento fundacional. Ambas fases, liberalización e inauguración, están claramente diferenciadas por la amplitud del espectro de participación de los actores políticos. En la primera solo intervinieron actores asociados al franquismo y en la segunda se incorporó la oposición.

Una vez delimitado y clasificado el momento fundacional conviene destacar que el entorno en el que se desarrolló favoreció al desarrollo democrático. Identificamos factores económicos, sociales, políticos, internacionales e históricos que facilitaron el proceso. Sin embargo, debemos afirmar que, si bien las condiciones descritas beneficiaron la inauguración del sistema democrático, no fueron determinantes (Linz, 2003). Los elementos estructurales en sí mismos no son un agente cambio; lo verdaderamente decisivo en el proceso estudiado fueron las

acciones y decisiones que ejecutó el liderazgo en sintonía con el humor social del momento. (Linz, 1999; Mainwaring y Pérez Liñán, 2013)

Cuadro 30: Factores que impulsaron los acuerdos en el momento fundacional en España.

Factores	Liberalización	Inauguración
Económicos	Conservar el modelo de desarrollo impulsado por el franquismo tardío a partir de 1959.	Superar la crisis económica sobrevenida por el alza de los precios petroleros en la década de 1970.
Políticos	La correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición era <i>asimétrica</i> .	Después de las elecciones del 15 de junio de 1977 la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición se hizo <i>simétrica</i> y la búsqueda de consensos hizo necesaria.
Sociales	Corresponder la aspiración de “paz” y “orden” de la sociedad española.	
Internacionales	Cambios en el orden internacional y aspiraciones europeísticas de las élites.	
Históricos	El firme propósito de no reeditar un conflicto fraticida y redactar una Constitución que sirviera a todos los españoles.	

Fuente: Elaboración propia

Tal como se puede ver en el cuadro anterior, en la liberalización y en la inauguración cambian las condiciones económicas y políticas. El ámbito económico se ve afectado por una variable internacional (precios del petróleo) y el político, referido a la incorporación de la oposición al tablero de la transición, se normaliza después de las elecciones del 15 de junio de 1977.

El entorno descrito –económico, político, social, internacional e histórico– impulsó la disposición al consenso de quienes crearon y suscribieron los pactos fundacionales de la democracia española. A continuación presentamos un cuadro explicativo de los acuerdos inaugurales del caso que nos ocupa.

Cuadro 31: Acuerdos fundacionales de la democracia española.

Nombre	Fecha	Tipo de pacto	Firmantes	No firmantes	Finalidad
Ley para la Reforma	18.11.1976 (Aprobación)	Político	Procuradores	No participó	Establecer condiciones

Política	en las Cortes) 15.12.1976 (Aprobación vía Referéndum)		de las Cortes.	la oposición.	jurídicas para ejecutar las reformas necesarias para avanzar hacia la democracia.
Real Decreto de Normas Electorales	23.03.1977	Político- electoral	Gobierno y Oposición		Establecer las reglas electorales que aplicaron a las elecciones inaugurales (15 de junio de 1977)
Ley de Amnistía	15.10.1977	Político	Gobierno y oposición		Ofrecer amnistía a quienes hubiesen participado en acciones tipificadas como crímenes de naturaleza política entre 1936 y 1975.
Los Pactos de la Moncloa	27.10.1977	Económico (Documento Íntegro)	Gobierno y oposición		Establecer medidas económicas para superar la crisis.
		Político (Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política)	Gobierno y oposición	Manuel Fraga	Establecer el itinerario jurídico para garantizar las reformas democráticas.
Constitución	31.10.1978 (Aprobación en Cámara de Diputados	Político	<i>Congreso</i> 325 a favor 6 en contra 14 abstenciones	PNV, AP, UCD, Euskadiko Ezquierda, y Minoría	Nuevo pacto social que regirá los destinos del

	y Senado)			Catalana.	país.
		<i>Senado</i> 225 a favor 5 en contra 8 abstenciones		Minoría Vasca, Grupo Mixto, Grupo Entesa dels Catalans, Grupo parlamentario de Senadores Vascos, Grupo Parlamentario Independiente y Grupo Parlamentario Mixto.	
	6.12.1978 (Aprobación vía Referendum)		Participación: 77,72% Votos afirmativos: 94,45%	Votos negativos: 2,57%	

Fuente: Elaboración propia.

La Ley para la Reforma Política es el primer pacto fundacional y selló la liberalización. Se trató de una decisión de la élite gobernante impulsada por el Rey Juan Carlos I, Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez. En tal sentido debemos precisar que *la iniciativa democratizadora estuvo en manos de actores asociados a la dictadura que la desarrollaron de manera progresiva y acudiendo a los recursos jurídicos establecidos por el régimen*.

La liberalización española fue un proceso interno y gradual. Estas características condicionaron el posterior acercamiento a temas especialmente sensibles para la transición, como la valoración de la Segunda República y del régimen depuesto. Los primeros pasos hacia la democracia que ofrecieron resultados positivos¹¹⁵ se dieron desde el franquismo tardío y esa realidad imposibilitó la condena radical al régimen autocrático o la exaltación de la experiencia republicana de la década de los treinta.

¹¹⁵ Cuando falleció Francisco Franco (noviembre de 1975) la oposición convocó movilizaciones con el propósito de impulsar un quiebre del régimen. Sin embargo, esas iniciativas no contaron con el apoyo de los ciudadanos y, aunque elevaron la tensión en el espacio público, no cumplieron con su objetivo político. (Juliá, 2017)

La apertura del franquismo tardío podría ser percibida como una contradicción. Ciertamente, puede asombrar la disposición democratizadora de actores políticos que crecieron y se desarrollaron en un entorno autocrático. Encarnación (2015) y Haggard y Kaufmann (2016) indican que estos fenómenos ocurren cuando las dictaduras han sido eficientes en materia económica, cuentan con apoyo popular y no encuentran en las elecciones una amenaza para su dominio. Estas condiciones están presentes en el caso que nos ocupa.

Al aporte ofrecido por los autores debemos añadir que, tal como lo observamos en el caso español, el cambio de la preferencia normativa de los actores puede ser profundo y extenderse al ejercicio del poder a corto, mediano y largo plazo. Es decir, puede trascender la dimensión electoral e impulsar una verdadera cultura democrática. Consideramos que esta precisión es importante porque distingue a la liberalización española de un posible sentido transaccional (Monedero, 2002) que la reduce a la conveniencia temporal en materia comicial.

Avancemos ahora a la fase de inauguración, cuando se incorporaron los actores políticos de la oposición y se suscribieron el resto de los pactos fundacionales. Para comenzar, debemos destacar que durante este periodo el acercamiento interélite propició la construcción de amistades cívicas que facilitaron la creación de los consensos (Linz, 1999). La cercanía humana, la audacia política y la disposición al encuentro fueron los motores que impulsaron los acuerdos.

Sobre los pactos suscritos, debemos destacar que al momento de su creación y suscripción se alcanzó consenso perfecto en el Real Decreto de Normas Electorales, el Documento Íntegro de los Pactos de la Moncloa y la Ley de Amnistía. La ausencia de consenso en cuanto a la valoración de la historia reciente no limitó el consenso en el debate sobre la Ley de Amnistía. Los actores políticos acordaron asumir el pasado con perspectiva de futuro y privilegiaron búsqueda de la reconciliación y de la estabilidad democrática.

Tal como lo veremos en el análisis del momento crisis estructural, el consenso inicial alcanzado en la Ley de Amnistía y en el Real Decreto de Normas Electorales encontró detractores décadas después de haber sido suscritos. La primera ha sido criticada por ser considerada un “Pacto del Olvido” y la segunda por considerar que benefició a las fuerzas políticas asociadas al franquismo. *Es importante destacar que las desavenencias en torno a estos acuerdos fueron posteriores y no refieren a falta de consenso en el momento fundacional.*

Por su parte, las negociaciones que giraron en torno al Programa de Actuación Jurídica y Política (Pactos de la Moncloa) y la votación realizada en el Congreso de Diputados y en el Senado sobre el Proyecto de Constitución, no lograron alcanzar consenso pleno. El asunto territorial que generó disenso. Resultó imposible conciliar las posturas centralistas –unidad del Reino– con las aspiraciones independentistas de las comunidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia). En la Constitución aprobada vía Referéndum se estableció una propuesta abierta (artículos 2, 151.1 y 143) que instauró caminos progresivos para su solución a partir del desarrollo del Estado autonómico (Fernández-Miranda Alonso, 2010; Juliá, 2017). En tal sentido y considerando la hipótesis central de esta investigación¹¹⁶ debemos afirmar que *el problema territorial fue un asunto no resuelto en el momento fundacional*.

Avancemos ahora en el análisis del Sistema de Partidos. Para comenzar, debemos destacar el alto grado de desarticulación de las organizaciones políticas cuando se inició el momento fundacional. Esta debilidad fue consecuencia directa de la persecución de la dictadura y expresa su férrea naturaleza autocrática. Sin embargo, una vez que se concretó la liberalización y se abrieron espacios competitivos, la oposición logró reacomodarse, participó en las elecciones y los resultados configuraron un entorno moderado y plural que propició la construcción de consensos.

El reimpulso y la organización de los partidos políticos fue estimulado desde el Estado a través de financiamiento público. Se trató de una decisión de naturaleza subsidiaria que buscó igualar las condiciones de competitividad entre las distintas fuerzas políticas y beneficiar el proceso electoral en su fase inaugural. Si bien la medida cumplió su objetivo inicial y los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977 lograron ser una fotografía fiel de la voluntad del pueblo español, hay autores que la critican por considerar que desincentiva las acciones proselitistas de los partidos políticos y crea una suerte de *partidocracia*. (Román, 2002; Encarnación, 2015; Monedero, 2002)

Considerando la debilidad de la oposición al momento de liberalización pareciera que la decisión subsidiaria del Estado en materia de financiamiento era necesaria. De lo contrario, hubiese sido cuesta arriba para la oposición organizarse y competir en condiciones de igualdad. La pregunta inmediata es si la medida estabilizadora debía corregirse en el futuro,

¹¹⁶ La hipótesis central de nuestra investigación es: “Los elementos que conforman la crisis estructural que pueden experimentar democracias pactadas décadas después de ser inauguradas [o de sellarse los pactos fundacionales] están relacionados con asuntos no resueltos en los acuerdos de la transición”.

una vez alcanzada la estabilidad democrática, o si se debía mantener, como efectivamente se hizo.

Para finalizar el análisis del momento fundacional nos debemos referir a un tema neurálgico en el estudio de democracias pactadas: la legitimidad. Por qué acuerdos creados y suscritos por las élites deben ser aceptados por los ciudadanos y deben regir los destinos de la nación. En el caso español, los dos acuerdos que marcaron el desenlace de la democratización fueron validados en las urnas. La Ley para la Reforma Política y la Constitución fueron aprobadas en Referéndum popular, hecho que los validó interna y externamente.

La transición española fue un proceso *Elite-led* (Haggard y Kaufmann, 2016) que llevó a una democracia pactada que se mantiene de manera ininterrumpida desde su inauguración en 1978. El momento fundacional dejó un asunto no resuelto:

- *El asunto territorial:* Tensión entre las propuestas independentistas de las comunidades históricas y las posturas que defendían la unidad del Reino.

A continuación nos corresponde el análisis del momento crisis estructural y su posible relación con los mencionados disensos.

4.2 Momento crisis: Heridas del pasado y tensiones del presente.

El objetivo general de nuestro estudio es comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en democracias pactadas décadas después de haber sido inauguradas. En líneas anteriores nos dedicamos a conocer los acuerdos que configuraron el sistema democrático que arrancó en España en 1978 y precisamos sus actores, temas y consensos alcanzados.

A continuación profundizaremos en el momento crisis siguiendo la metodología propuesta en el capítulo 2. Conviene recordar que nuestro objetivo es describir el itinerario de las dificultades del sistema, identificar los niveles de la crisis y observar el desarrollo de las variables. No pretendemos ofrecer una narración histórica de los hechos, sino la aplicación de la metodología creada.

4.2.1. La crisis: niveles y desarrollo de las variables.

Corresponde ahora avanzar en el análisis del momento crisis. Tal como lo explicamos en el apartado dedicado a la metodología, distinguimos tres niveles en su intensidad según el grado

de influencia en el respeto a las normas fundamentales que sustentan el sistema democrático. Identificamos una *crisis en nivel 1* cuando se registra distanciamiento entre la sociedad y los valores democráticos establecidos en los acuerdos inaugurales, una *crisis en nivel 2* cuando el sistema de partidos políticos configurado en el momento fundacional sufre descalabro y una *crisis en nivel 3* cuando ocurren situaciones que afectan y quiebran fundamentos del sistema democrático inaugurado en el Pacto Fundacional.

Debemos recordar que el criterio que orientó el establecimiento de los grados de intensidad se determinó de acuerdo a su relación con los acuerdos fundamentales suscritos en el momento fundacional. De esta manera, se propuso una relación proporcional entre profundidad de la crisis y el respeto de los acuerdos inaugurales: *mientras más alta sea la intensidad de la crisis, mayor será el impacto en las normas fundamentales*.

4.2.2. *Nivel 1: Antipolítica, demandas de justicia transicional y “El procés”*.

En la propuesta metodológica establecimos que el distanciamiento de la sociedad con los principios establecidos en el momento fundacional es signo de una crisis en su *nivel bajo*. Ahora nos disponemos a describir la aparición de este fenómeno de naturaleza coyuntural en el desarrollo democrático de España a partir de 1978. Para realizar este ejercicio analizamos 93 estudios de opinión realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (SIC) entre enero de 1976 y junio de 2017. Compartimos el listado de las investigaciones que permitieron el análisis que presentaremos a continuación:

Cuadro 32: Estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) consultados para el análisis del caso español.

	Nombre del Estudio	Fecha
1	Indulto y amnistía (I)	Enero 1976
2	Actitudes y participación política	Junio 1976
3	Cuestiones de actualidad y de interés general: partidos políticos y líderes	Febrero-marzo 1977
4	Cuestiones de actualidad	Enero 1978
5	Partidos políticos	Julio 1978
6	Barómetro	Junio 1979

7	Barómetro	Diciembre 1979
8	Barómetro	Junio 1980
9	Cultura política (I)	Junio 1980
10	Barómetro	Enero 1981
11	Barómetro	Julio 1981
12	Barómetro	Enero 1982
13	Barómetro	Junio 1982
14	Barómetro	Febrero 1983
15	Barómetro	Julio 1983
16	Barómetro	Enero 1984
17	Barómetro	Junio 1984
18	Barómetro	Febrero 1985
19	Barómetro	Julio 1985
20	VII Aniversario Constitución	Noviembre 1985
21	Barómetro	Febrero 1986
22	Barómetro	Febrero 1987
23	Barómetro	Julio 1987
24	IX Aniversario Constitución	Noviembre 1987
25	Barómetro	Enero 1988
26	Barómetro	Junio 1988
27	X Aniversario Constitución	Septiembre 1988
28	Barómetro	Enero 1989
29	Cultura política (III)	Enero 1989
30	Barómetro	Junio 1989
31	XI Aniversario Constitución	Diciembre 1989
32	Barómetro	Enero 1990

33	Barómetro	Junio 1990
34	XII Aniversario Constitución	Diciembre 1990
35	Barómetro	Junio 1993
36	Barómetro	Enero 1994
37	Cultura política (III)	Abril 1995
40	Barómetro	Febrero 1996
41	Latinobarómetro	Julio 1996
42	Constitución e instituciones	Noviembre 1996
43	Barómetro	Enero 1997
44	Ciudadanos ante la política	Abril 1997
45	Barómetro	Enero 1998
46	Barómetro	Junio 1998
47	Constitución e instituciones	Diciembre 1998
48	Barómetro	Enero 1999
49	Barómetro	Junio 1999
50	Barómetro	Enero 2000
51	Cultura política	Marzo 2000
52	Barómetro	Junio 2000
53	25 años después	Diciembre 2000
54	Barómetro	Enero 2001
55	Barómetro	Junio 2001
56	Barómetro	Enero 2002
57	Barómetro	Junio 2002
58	Barómetro	Enero 2003
59	Barómetro	Junio 2003
60	Barómetro	Enero 2004

61	Barómetro	Junio 2004
62	Ciudadanos ante la política	Septiembre 2004
63	Representación y participación política en España	Enero 2005
64	Barómetro	Enero 2005
65	Barómetro	Junio 2005
66	Barómetro	Enero 2006
67	Barómetro	Junio 2006
68	Los ciudadanos y el Estado	Enero 2007
69	Barómetro	Enero 2007
70	Barómetro	Junio 2007
71	Barómetro	Enero 2008
71	Memorias de la Guerra Civil (Cataluña)	Abril 2008
72	Barómetro	Junio 2008
73	Barómetro	Enero 2009
74	Barómetro	Junio 2009
75	Ética pública y corrupción	Diciembre 2009
76	Barómetro	Enero 2010
77	Barómetro	Junio 2010
78	Barómetro	Enero 2011
79	Barómetro	Julio 2011
80	Barómetro	Enero 2012
81	Barómetro	Junio 2012
82	Barómetro	Enero 2013
83	Barómetro	Junio 2013
84	Barómetro	Enero 2014
85	Barómetro	Junio 2014

86	Barómetro	Enero 2015
87	Barómetro	Junio 2015
88	Barómetro	Enero 2016
89	Barómetro	Junio 2016
90	Barómetro	Enero 2017
91	Barómetro	Junio 2017
92	Barómetro	Noviembre 2017
93	Barómetro	Febrero 2018

El caso español exige segmentar el desarrollo de la crisis en su *nivel bajo* en tres ámbitos concretos relacionados con el momento fundacional: la política, la memoria histórica y el problema territorial. Hemos decidido estructurar este apartado de esa manera en aras de facilitar el análisis.

La política

En los primeros 17 años de democracia observamos el desarrollo y la consolidación de los valores que irrumpieron en 1978. Durante la transición notamos que la opinión pública estuvo marcada por un tímido optimismo que, tras la superación de crisis coyunturales¹¹⁷, fue abriendo paso al fortalecimiento de la disposición democrática en la ciudadanía.

El estudio sobre Actitudes y Participación Política realizado en junio 1976 revela que, siete meses después de la muerte de Francisco Franco, había escepticismo en torno al proceso político que se encontraba en desarrollo. Ante la pregunta “El gobierno está realizando una política de reforma del pasado para democratizar al país. Ciertos grupos de oposición aspiran a la democratización a través de una política de ruptura con el pasado. ¿Cómo cree usted que es más posible llegar a la democracia?”, la opción más contestada fue “No sabe/No contesta” con 41,9%. Si bien la respuesta que acumuló más voluntades revela incertidumbre, la segunda más aceptada –33%– mostró apoyo a la reforma avanzada por el gobierno. Conviene destacar

¹¹⁷ Las crisis coyunturales en ese periodo están relacionadas con tres asuntos: Atentados de ETA, crisis económica por el ascenso del precio del petróleo y las tensiones con las Fuerzas Armadas, las cuales llegaron a su momento más álgido con el golpe de estado del 23 de febrero de 1981.

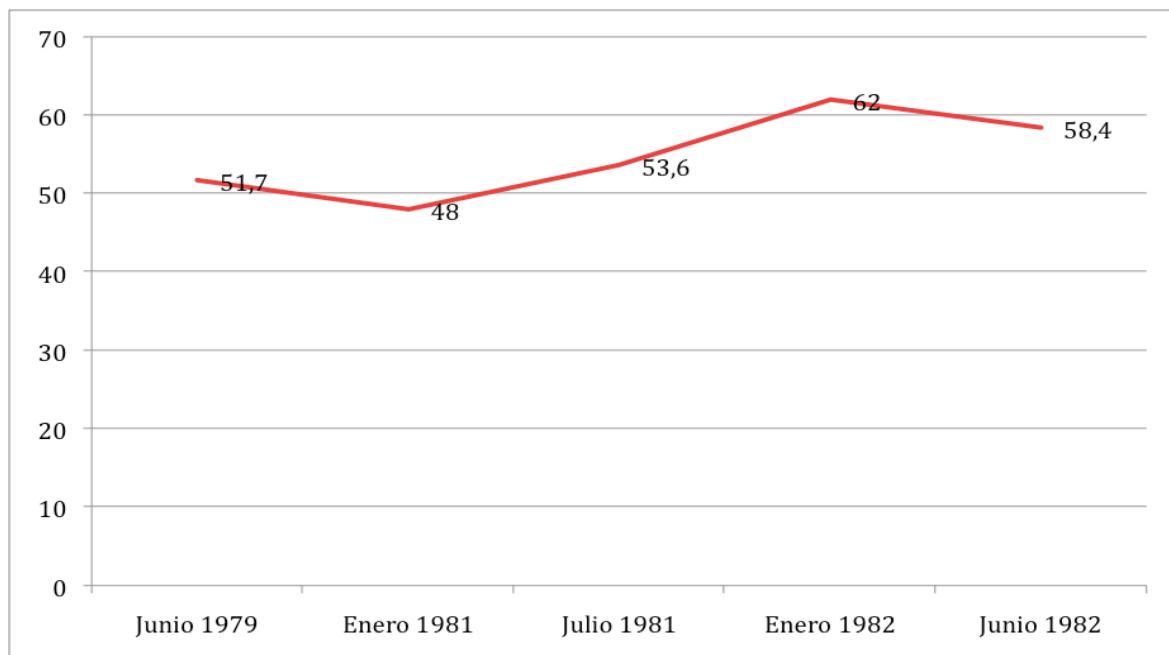
que solo dos de cada diez españoles creía que por medio de una ruptura se podía llegar a la democracia.

Santamaría (2008) afirma que

...poco después de la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978 inundó el país una oleada de desencanto político. Se atribuyó a la frustración de las elevadas expectativas generadas por la democracia, pero también a la falta de diferenciación de los principales partidos. La máxima expresión del desencanto fue el bajo número de votantes en la consulta electoral de 1979, casi diez puntos inferior al de dos años atrás, que afectó todos los partidos más o menos en la misma medida. (505)

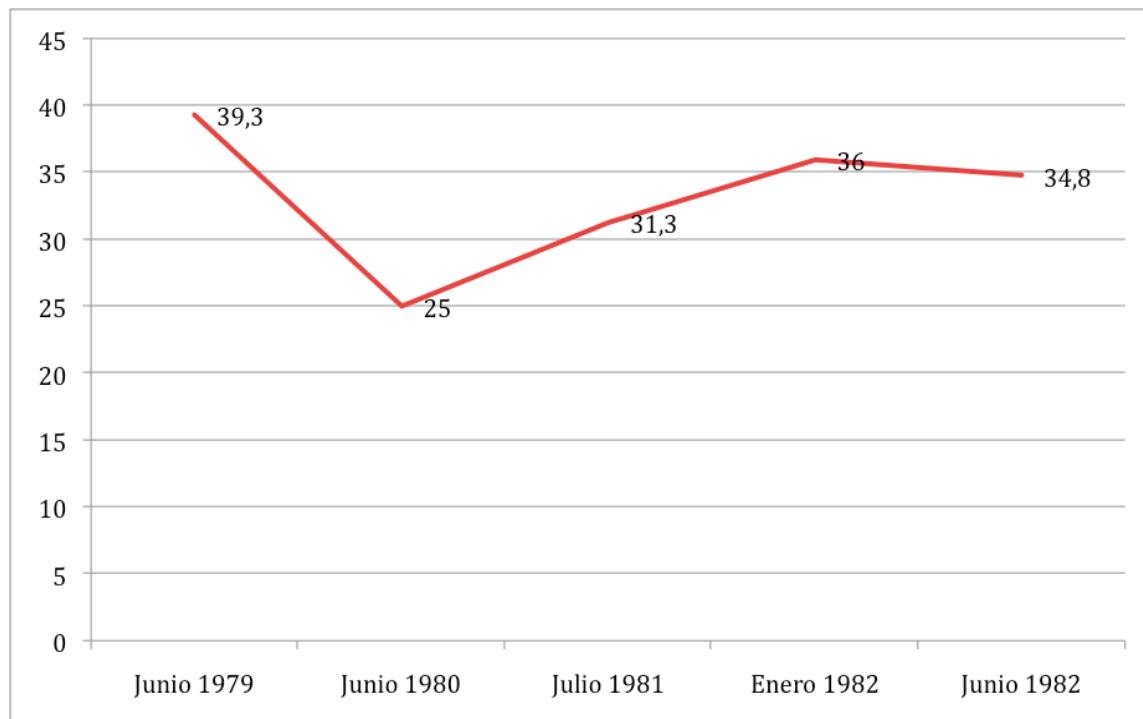
Los resultados del Barómetro de junio de 1979 muestran parcialmente el fenómeno. El 51,7% de los consultados afirmaron que en España hay democracia, 76,7% indicó que las decisiones las deben quienes hayan sido electos por los ciudadanos y 40% dijo que “con la democracia se van a solucionar los problemas”. El desencanto también se puede observar en la evolución de la valoración y de la expectativa democrática.

Gráfico 7: Evolución de la afirmación “En España hay libertad y democracia” (junio 1979-junio 1982)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 8: Evolución de la afirmación “Con la democracia los problemas se van a solucionar”. España (junio 1979-junio 1982)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Los gráficos anteriores evidencian que el desencanto ocurrido en los primeros años de democracia fue un episodio de cierta profundidad. Entre 1979 y 1981 el descenso más notable ocurrió en la pregunta referida a la expectativa democrática. En 1979, cuatro de cada diez españoles pensaban que la democracia solucionaría los problemas y dos años después esta percepción se redujo a la mitad¹¹⁸. Sin embargo, la evolución de los resultados también muestra que se trató de un paréntesis en el desarrollo del sistema. El desencanto experimentado en los primeros años de democracia fue un fenómeno puntual que fue superado con el triunfo electoral del PSOE en octubre de 1982.

La llegada al poder de Felipe González significó un avance en la consolidación democrática (Tussel, 2000; Santamaría, 2008; Field, 2008; Encarnación, 2015). En el Barómetro realizado en julio de 1983, 61% de los consultados afirmó que el triunfo del PSOE “ha supuesto un paso hacia delante en la consolidación democrática”, 60% indicó que “tendremos democracia

¹¹⁸ El episodio político que cristalizó la inestabilidad política del sistema fue el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. El teniente coronel Antonio Terrero irrumpió en el Hemiciclo durante la votación para la investidura del candidato a la presidencia de Gobierno, Leopoldo Calvo-Soleto (UCD) y mantuvo secuestrado a los miembros del Congreso durante dieciséis horas. El atentado en contra del sistema inaugurado en 1978 fue superado por las fuerzas leales a la Constitución. El acto fue condenado por las fuerzas vivas del reino (Iglesia, Corona, Sindicatos y opinión pública) y un año después se consolidó la democracia con el triunfo electoral del PSOE.

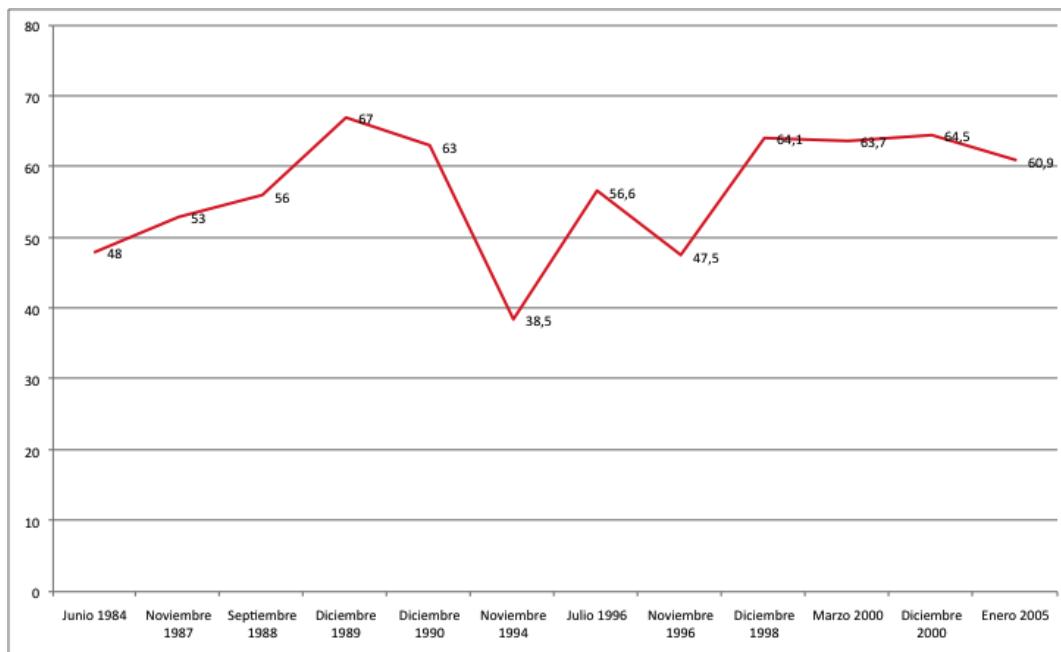
durante muchos años”, 69% señaló que sin partidos políticos no hay democracia y 63% estimó que están actuando “con sentido de moderación y responsabilidad”. Los hallazgos muestran crecimiento en el apoyo al sistema democrático, en la esperanza de su estabilidad futura y respaldo a los partidos políticos. Un año después la tendencia se mantiene. En el Barómetro realizado en junio de 1984, 84% de los encuestados manifestaron estar satisfechos con el funcionamiento democrático y un año después, 76% expresó sentirse orgulloso de la transición democrática.

En 1993 España entró en recesión y se registró un importante aumento paro. La Encuesta de Población Activa (EPA) del tercer trimestre de ese año indicó que más de 750.000 trabajadores perdieron su empleo en los últimos doce meses. Sumado a esto, el gobierno de Felipe González acumulaba más de una década en el poder y ventilaban graves denuncias de corrupción¹¹⁹. Esta situación influyó en la percepción de los ciudadanos sobre los políticos y los partidos.

En 1994 identificamos *la aparición de los primeros signos de crisis en su nivel más bajo en aspectos asociados a la política*. Estudios realizados ese año revelan que 59,7% de los consultados afirman que la corrupción ha aumentado, 61,9% creen que los políticos solo se preocupan por sus intereses y 38,5% se muestran satisfechos con el funcionamiento de la democracia. Un año después la tendencia continúa; se registra un aumento considerable de personas que manifiestan que la política les produce desconfianza y en julio 1996, ocho de cada diez españoles consideran que la corrupción ha aumentado.

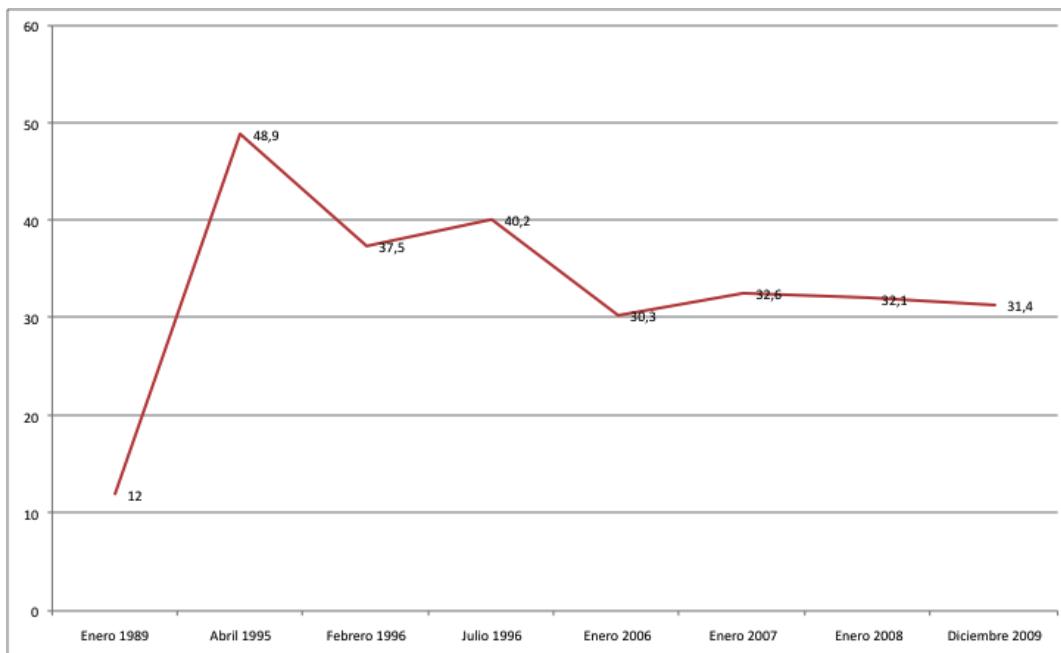
¹¹⁹ Burns Marañón (2015) enumera y describe los escándalos de corrupción que ocurrieron durante los 14 años de gobierno del PSOE. El autor destaca dos casos: Filesa y Guerra. El primero “mostró como el PSOE recibía tributos sustanciales de distintas empresas según fórmulas que habían creado sus partidos homónimos en Francia y en Italia. Con ello, se generó un foco de corrupción personal entre quienes estaban cercanos a la financiación irregular del partidos” (Capítulo 12, párrafo 55). El segundo “... implicó a Juan Guerra, hermano pequeño de Alfonso Guerra. Las denuncias de que el Guerra menor estaba envuelto en un tráfico de influencias que le reportaba importantes beneficios crearon una fuerte polémica mediática y acabaron por forzar la dimisión como vicepresidente del Gobierno en enero de 1991” (Capítulo 12, párrafo 57). Tal como se puede ver, ambos casos implicaban altos cargos de gobierno y la estructura del partido.

Gráfico 9: Evolución de la afirmación “Estoy satisfecho con el funcionamiento de la democracia” (España, junio 1984-enero 2005)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 10: Evolución de la afirmación “La política me produce desconfianza” (España, junio 1984-enero 2005)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Es importante destacar que la incipiente desaprobación a la política y a quienes la ejercen no se tradució al sistema democrático. En el estudio “A 25 años”, realizado en diciembre de 2000 a propósito de los 25 años del fallecimiento de Francisco Franco, 29,9% de los consultados señalaron que el

cambio en España “ha sido muy positivo” y 56,8% que “ha sido bastante positivo”. Asimismo, se confirmó el compromiso democrático de manera expresa en 5 temas que los consultados consideraron “sagrados”, es decir, intocables: Unidad de España (72%), respeto a la Constitución (80%), la voluntad del pueblo (87%), la Monarquía (58,7%) y las libertades democráticas (86,6%). Conviene destacar también que 86% de los consultados manifestaron que “La transición constituye motivo de orgullo para los españoles”. Vemos que el creciente rechazo a los partidos políticos y sus integrantes no se extendió al sistema.

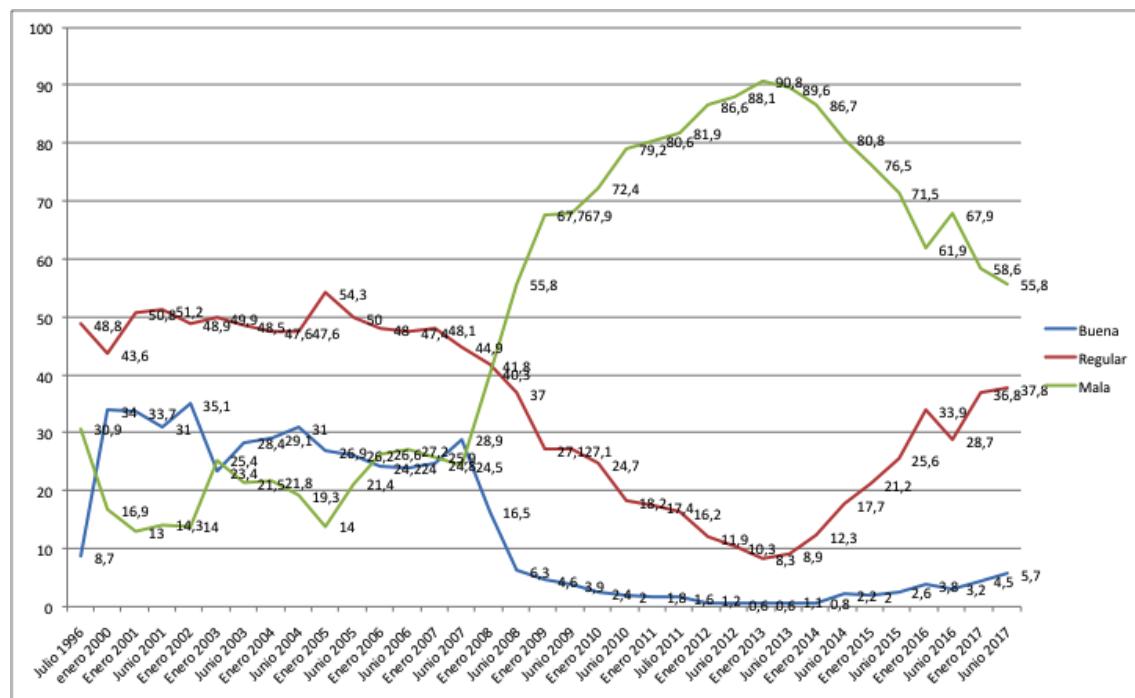
Si bien la democracia siguió gozando de aprobación y respaldo, los partidos políticos y sus líderes no. Comenzó un creciente rechazo y en el nuevo milenio se asentaron los signos de la crisis en su *nivel bajo*. El estudio “Representación y participación política en España”, realizado en enero de 2005, ofreció hallazgos que confirman la profundización de la tendencia: 68,4% opinó que es necesaria la introducción de mecanismos para que los ciudadanos participen más directamente en las decisiones políticas, 66% afirmó que se deberían modificar algunos aspectos del sistema electoral para permitir que la población pueda votar por los candidatos y menos por los partidos, 73,6% señaló que se debería consultar más a la población vía referéndum, 51,6% afirmó que las asociaciones sociales representan mejor los intereses y las demandas de la ciudadanía y 66% indicó que los partidos políticos ofrecen pocas instancias de participación para los ciudadanos.

Las demandas expresadas por los consultados coinciden con las elevadas por el Movimiento de los Indignados (11M) seis años después y con los argumentos de Podemos, fuerza política de izquierda que emergió en ese periodo. Se trata exigencias orientadas a la ampliación de los canales de intervención ciudadana que muestran inconformidad con el modelo de participación establecido en la Constitución, la cual otorgó a los partidos políticos la preferencia para orientar y articular estas demandas. Se trata de una crítica a la democracia representativa y de una promoción de la democracia directa.

El des prestigio de los políticos siguió en aumento. En el Barómetro de enero de 2006, 68,8% de los consultados afirmaron que “esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales” y 70,6% indicó que a los políticos no les importa “la gente”. Un año después, en el estudio “Los ciudadanos y el Estado”, 95,8% de los encuestados afirmó que todos los políticos están de algún modo implicados en casos de corrupción. Llama la atención que 72% de quienes comparten esa opinión afirman que “no se puede elegir”; es decir, para ellos la política es un entorno en el que es inevitable delinuir.

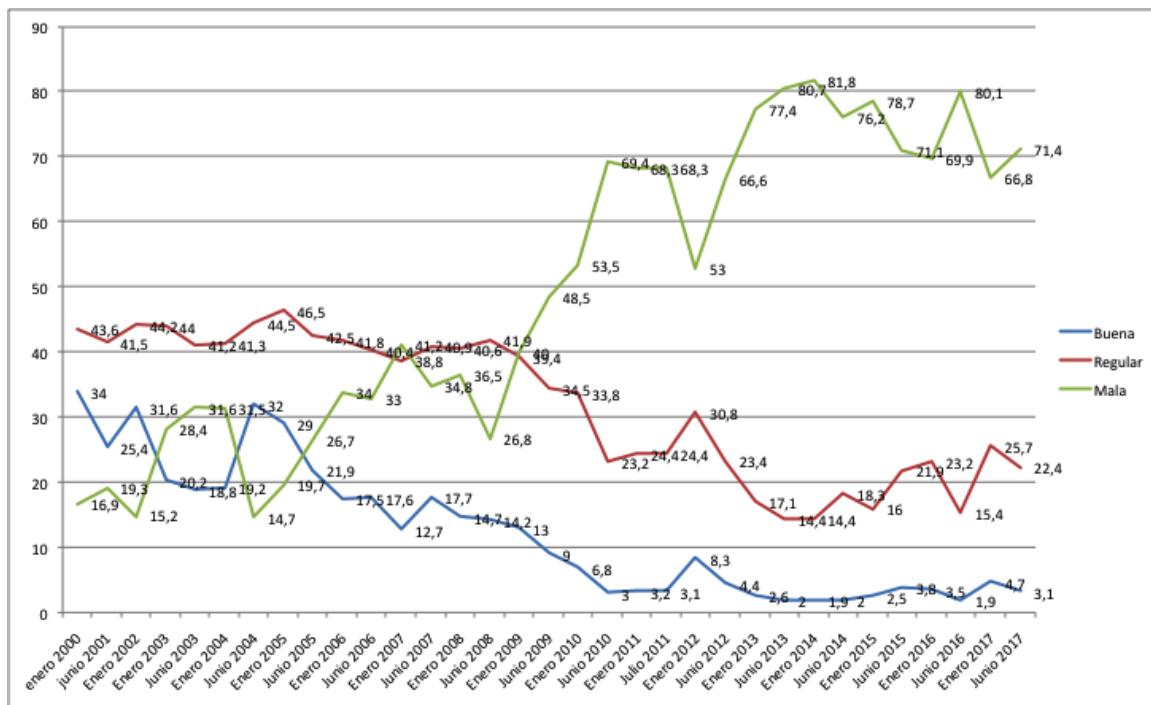
Los estudios hasta 2017 revelaron descontento con la situación económica, con la situación política, con los partidos y con sus integrantes. Sin embargo, *estas insatisfacciones no se trasladaron a la democracia como sistema político*. Es decir, los españoles la identifican como buena, valoran como aceptable su desempeño, al tiempo que rechazan a quienes trabajan en ella y, de algún modo, la hacen posible. Tras este fenómeno existe un complejo mar de fondo en donde se encuentran los efectos de la crisis económica, el desprestigio de la corrupción e insatisfacciones sociales. Tal como lo afirma Juan Linz (1989), el riesgo del rechazo coyuntural es que se vuelva estructural. Es decir, que del desprecio a los políticos se avance hacia el rechazo del sistema.

Gráfico 11: Evolución de la percepción sobre la situación económica. (España, julio 1996-junio 2017)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 12: Evolución de la percepción sobre la situación política. (España, julio 1996-junio 2017)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

La memoria histórica

Una vez descrita la evolución de la crisis en su *nivel bajo* en la esfera de la política, analizaremos su aparición y desarrollo en otro ámbito de la transición: la memoria histórica. Tal como lo explicamos en la primera parte del capítulo en desarrollo, este asunto central encontró cauce en la Ley de Amnistía de 1977. Sin embargo, aunque encontró una solución formal consensuada, los estudios revelan una opinión pública que conviene analizar. En estudios realizados en 1985, 1987, 1988, 1995 y 2000 se indagó en la valoración del franquismo. Se preguntó ¿Cómo cree usted que pasará a la historia Francisco Franco? Y se ofrecieron tres opciones: como un periodo positivo, como un periodo negativo o como una etapa que tuvo cosas buenas y cosas malas. Veamos los resultados:

Cuadro 33: Valoración del franquismo (1985-1990)

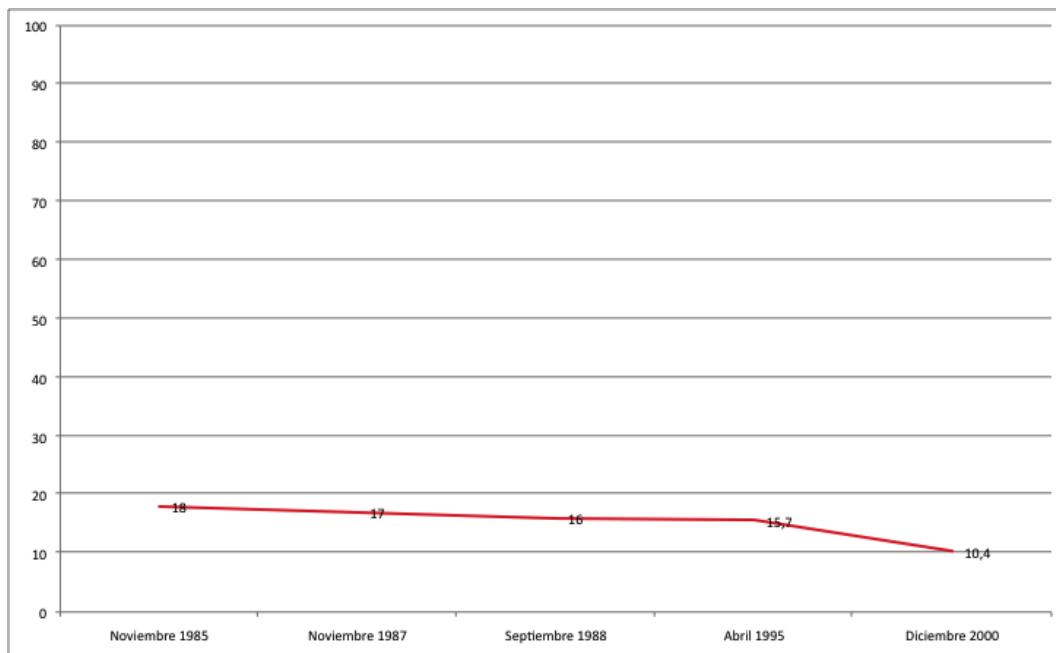
¿Cómo cree usted que pasará a la historia Francisco Franco?

	1985	1987	1988	1995	2000
Como un periodo positivo para España.	18	17	16	15,7	10,4
Como un periodo negativo para España.	27	32	31	33,8	37,4
Como una etapa que tuvo cosas buenas y	46	45	42	41,7	46,4

cosas malas.					
--------------	--	--	--	--	--

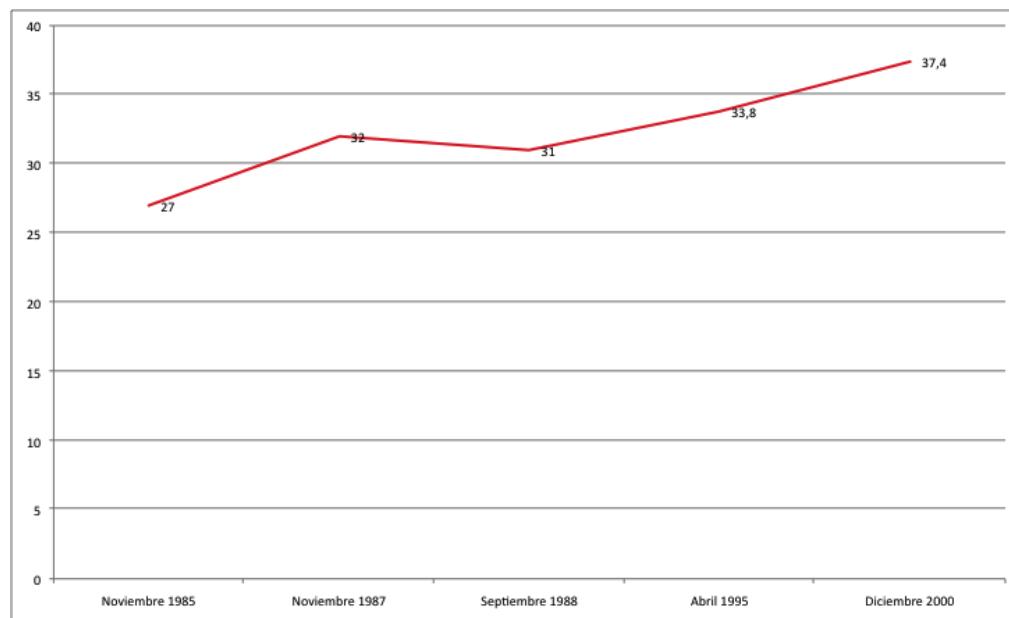
Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 13: Evolución de la afirmación “El franquismo fue un periodo positivo para España” (noviembre 1985 -diciembre 2000)



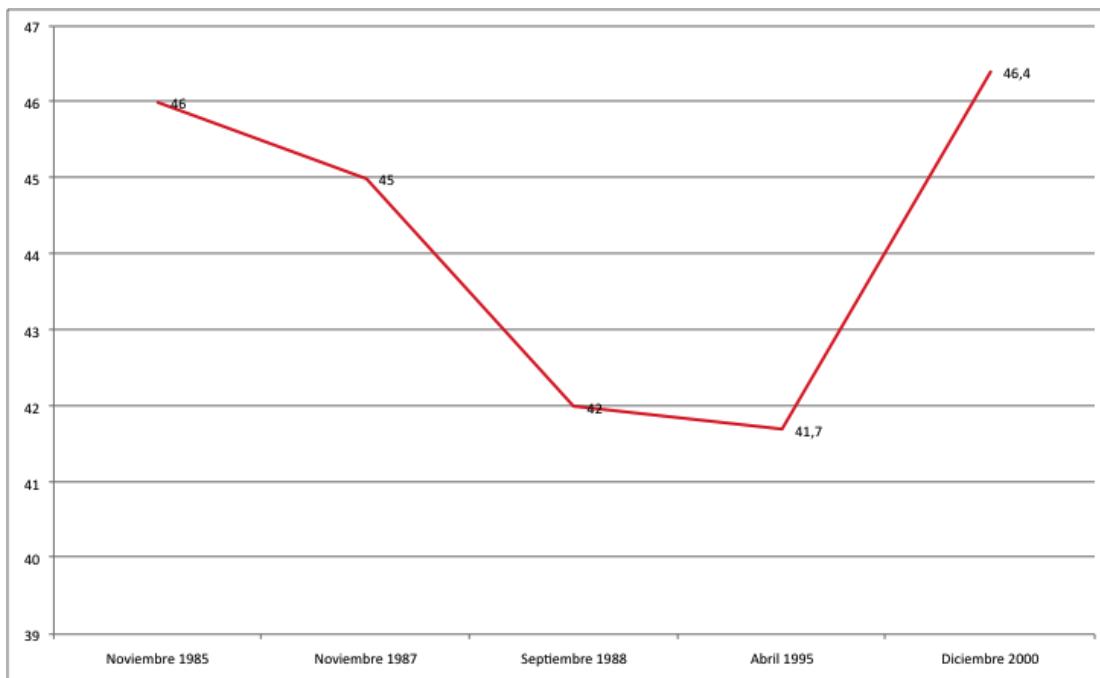
Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 14: Evolución de la afirmación “El franquismo fue un periodo negativo para España” (noviembre 1985 -diciembre 2000)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 15: Evolución de la afirmación “El franquismo fue una etapa que dejó cosas buenas y cosas malas para España” (noviembre 1985 -diciembre 2000)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Los resultados revelan que la valoración positiva desciende, mientras que la negativa asciende. Sin embargo, casi la mitad de los españoles no condena ni aprueba el periodo; se mantiene neutral. Esta disposición frente a la dictadura indica que *la discordia fundacional en torno a su valoración permanece vigente*.

Ocho años después, en el marco de la discusión de la Ley para la Memoria Histórica impulsada por el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, se realizó el estudio “Memorias de la Guerra Civil y franquismo” (Abril, 2008). La investigación de campo solo se realizó en Cataluña y País Vasco. Para efectos de esta investigación hubiese sido enriquecedor contar con hallazgos nacionales, sin embargo, utilizaremos lo que tenemos a disposición: 37,3% de los consultados afirmó que la transición a la democracia ha sido el evento más importante del S.XX. Cuando se preguntó ¿Qué sentimiento le provoca la Guerra Civil?, 48,6% dijo tristeza y 22,8% afirmó rabia. En cuanto al franquismo, 12,7% respondió tristeza y 33,1%, rabia. Estas respuestas revelaron la presencia de ambos fenómenos en la memoria de los consultados y su relación con sentimientos negativos.

Asimismo, 62,4% afirmó que “el recuerdo de la Guerra Civil continúa muy vivo en la memoria de los españoles”, 58% indicó que aún no se han olvidado “las divisiones y rencores” del enfrentamiento y 70% señaló que “el recuerdo del franquismo continúa muy vivo en la

memoria de los españoles". El estudio también reveló una deuda en materia de justicia transicional: 70% opinó que las víctimas de la dictadura no han obtenido el reconocimiento que merecen.

Los estudios de opinión analizados revelan que *permanece el disenso en torno a la valoración del régimen de Francisco Franco y aún están presentes "las divisiones y los rencores" de la Guerra Civil*. Cuando a la generación fundacional le correspondió lidiar con estas realidades resolvió no ventilarlas en aras de avanzar en el proceso de democratización. Esta decisión permitió aprobar la Ley de Amnistía (1977) e impulsar los que sus promotores llamaron "la reconciliación". Tal como lo vemos en las encuestas, se mantiene el disenso en torno a la valoración de la dictadura y permanecen los efectos del conflicto, sin embargo, se registra un cambio en el modo en que las nuevas generaciones enfrentan la situación. La disposición fundacional de superar los episodios dolorosos apostando al desarrollo futuro no se transfirió a las nuevas generaciones¹²⁰ y, tal como lo revelan las encuestas, identificamos la presencia de una postura crítica frente al pasado que demanda su debate público en aras de alcanzar justicia. *Este cambio en la actitud de actores políticos frente al pasado es un signo de crisis en su nivel bajo porque supone un distanciamiento con el consenso alcanzado en 1977 con la aprobación de la Ley de Amnistía.*

Problema territorial

Una vez analizados los elementos de la crisis en su *nivel bajo* en el ámbito de la política y en el tratamiento de la memoria histórica, debemos analizar el problema territorial y, en este sentido, conviene detenernos en la más reciente crisis de Cataluña. El «procés», liderado por Carles Puigdemont, propuso un referéndum para convertir a Cataluña en República independiente. Los esfuerzos del Gobierno de Mariano Rajoy y las sentencias del Tribunal Constitucional no lograron detener la iniciativa y el evento electoral se realizó el 01 de octubre de 2017 sin garantías. Fue un día de enfrentamientos y denuncias. Los españoles se reencontraron con la confrontación violenta por motivos políticos. Ante esta situación, que el Rey Felipe VI calificó como "deslealtad inadmisible a los poderes del Estado"¹²¹, el Gobierno de Mariano Rajoy decidió activar el artículo 155 de la Constitución, el cual reza:

¹²⁰ Debemos destacar que los actores políticos que promueven las demandas de justicia transicional están relacionados con movimientos de izquierda.

¹²¹ El 03 de octubre de 2017 el Rey Felipe VII se dirigió al país en una alocución pública. Ahí expresó su rechazo a la actitud de las fuerzas independentistas en Cataluña y las calificó de "deslealtad inadmisible" y "conducta irresponsable".

- 1) Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.
- 2) Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

La crisis de Cataluña alude a un asunto cardinal del momento fundacional: la unidad del Reino. Tal como lo vimos en líneas anteriores, en 2000 72,6% de los españoles consideraba que este tema era “sagrado” y en el Barómetro de noviembre de 2017, un mes después del referéndum, 24,6% de los consultados manifestaron estar preocupados por la “Independencia de Cataluña”. Aunque para el momento que realizamos este trabajo ha bajado la tensión y en el Barómetro de febrero de 2018 la inquietud descendió a 11,3%, se trata de un signo concreto que podría trascender la crisis en su *nivel bajo* y puede anunciar la aparición de elementos de una crisis en su *nivel alto*, cuando es de naturaleza estructural porque atenta en contra de aspectos fundamentales del sistema democrático y podría propiciar un quiebre.

Un elemento indispensable para el análisis es la opinión de los catalanes. Los resultados del Barómetro realizado por el Centre d’Estudis d’Opinió en abril de 2018 muestra que 65,1% “cree que Cataluña ha conseguido un nivel insuficiente de autonomía” y solo 18,9% cree que se ha conseguido “un nivel suficiente de autonomía”. Debemos agregar que en el histórico realizado desde 2006 observamos una tendencia ascendente fluctuante. En marzo de 2006, 57,5% manifestaron inconformidad con los niveles de autonomía y 31% expresaron lo contrario. En doce años el descontento ha aumentado 7,6% y la conformidad ha descendido 12,1%.

Más preocupante resultan los hallazgos en torno a la forma política que debería tener la región. Cuatro de cada diez (40,8%) opinan que Cataluña debe ser un Estado independiente, dos de cada diez (22,4%) que debe ser un Estado dentro de una España federal y solo 2 de cada diez (24%) están conformes con la disposición territorial actual. Al analizar el desarrollo histórico de estas posturas encontramos que la población independentista ha crecido notablemente desde 2006. Hace doce años tan solo 13,9% de los encuestados apostaban a un independiente, hoy esa cifra se ha cuadriplicado hasta llegar al 40,8%.

El independentismo divide a Cataluña en dos bloques casi iguales. El 48% opina que Cataluña debería ser un Estado independiente y 43,7% manifiesta lo contrario. La polarización impone una dinámica conflictiva que no parece tender a la calma y la tensión entre ambos grupos parece ir en ascenso. La unidad del Reino estaría en riesgo si el independentismo se convierte en una mayoría con capacidad de articulación. Si bien el marco constitucional e institucional ofrece muros de contención, estos recursos serían insuficientes si no cuentan con el consentimiento ciudadano y su aplicación quedaría necesariamente asociada a la coerción, tal como sucedió el 1 de octubre de 2017.

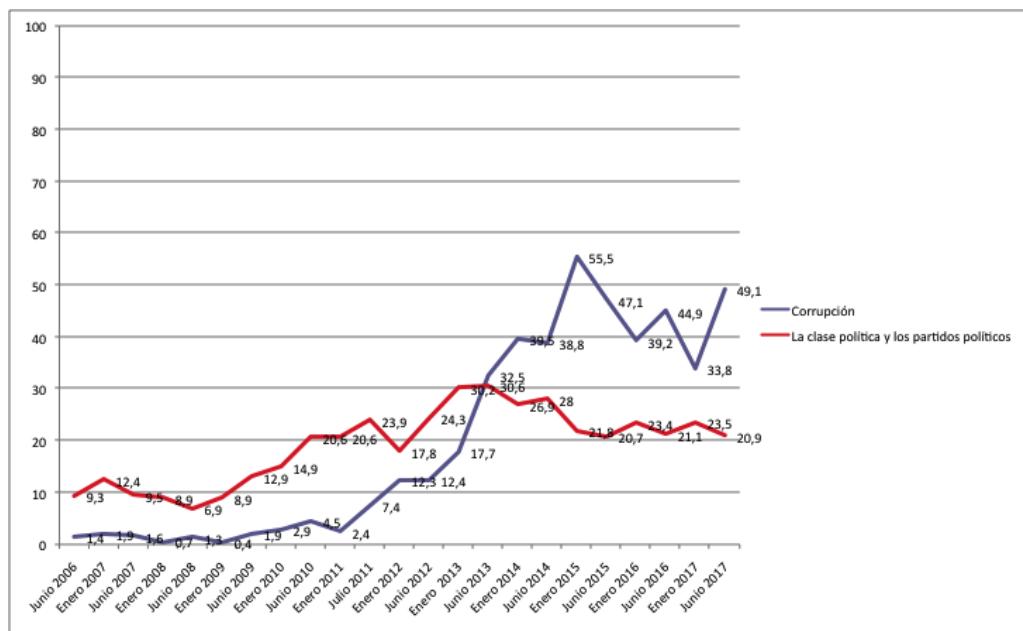
El problema de Cataluña y su desarrollo aportan signos que nos permiten identificar la presencia de una crisis en su *nivel 1*. Debemos advertir que el distanciamiento entre los catalanes y el principio fundacional de la unidad de España es delicado porque compromete al sistema político. La independencia de Cataluña sería el fin del Reino de España tal como lo conocemos y el quiebre de la democracia que nació en 1978.

A modo de resumen precisaremos los principales hallazgos del análisis de la crisis en los tres ámbitos estudiados.

1. Los primeros signos de la crisis en su *nivel bajo* en el ámbito de la política los encontramos en 1994. Es importante precisar que el desencanto con los políticos y la política no se transfiere a la valoración del sistema democrático.
2. El surgimiento de demandas de justicia transicional (2008) marca un distanciamiento con la manera en que la generación fundacional abordó el problema de memoria histórica. Este cambio es un signo de la crisis en su *nivel bajo*.
3. La crisis de Cataluña en 2017 es un signo de crisis en su *nivel bajo* porque atenta en contra de la unidad del Reino, un principio básico establecido en el momento fundacional. A este fenómeno debemos prestarle especial importancia porque, en caso de avanzar, atentaría en contra de un elemento cardinal establecido en la Constitución y significaría el quiebre del sistema.

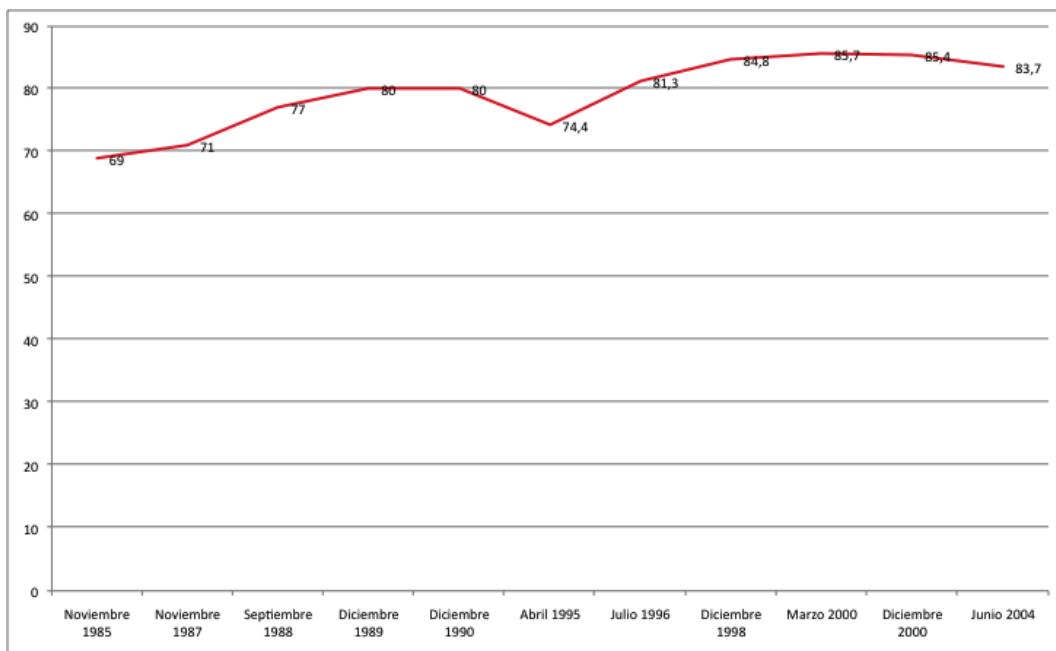
Para finalizar, conviene destacar que en los estudios de opinión consultados observamos que un importante descenso en la valoración positiva del proceso de transición. Quizás este dato es el signo que evidencia con más firmeza la presencia de la crisis en su *nivel 1*.

Gráfico 16: Evolución de la percepción de “La corrupción” y “La clase política y los partidos políticos” como problema para los ciudadanos. (España, noviembre 1985 -diciembre 2000)



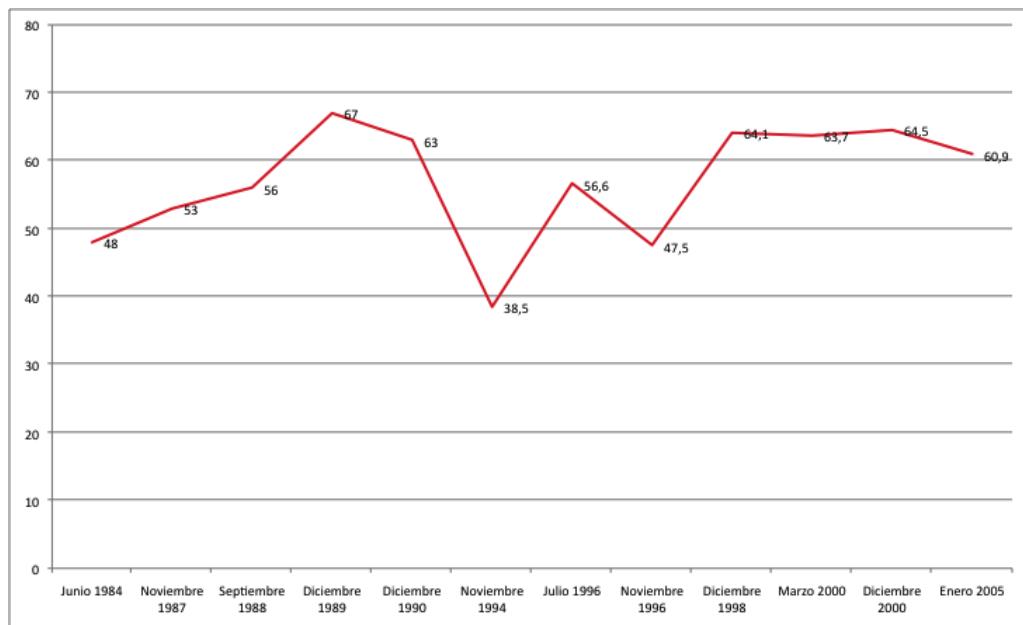
Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 17: Evolución de la afirmación “La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno”. (España, noviembre 1985 -junio 2004)



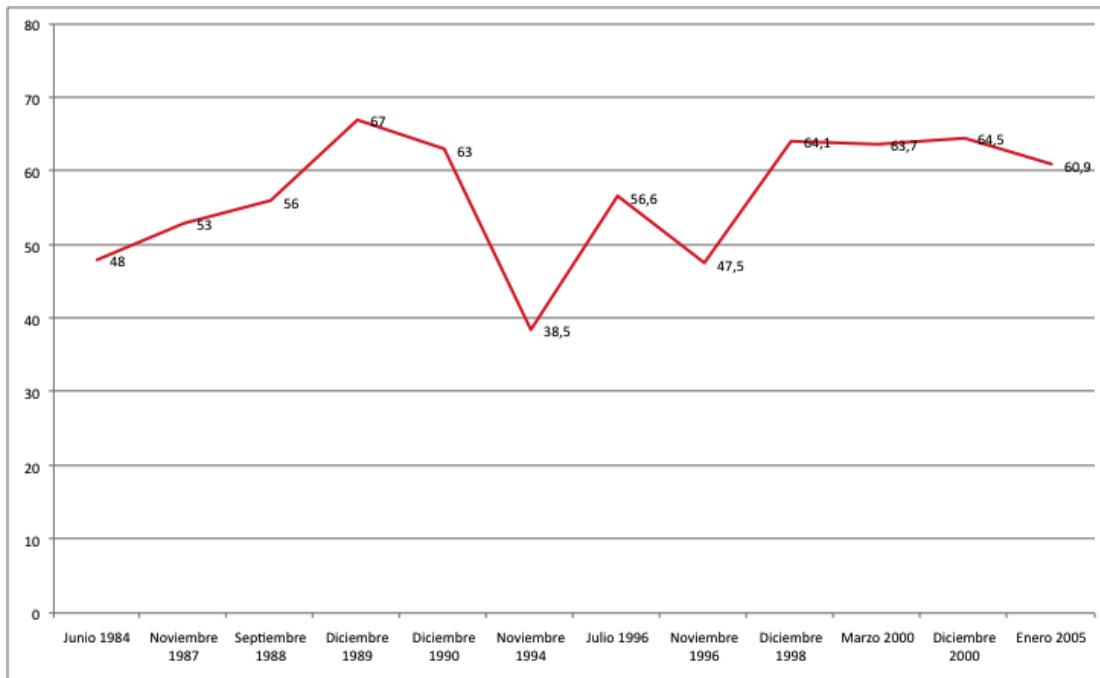
Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 18: Evolución de la afirmación “Estoy satisfecho con la democracia”. (España, noviembre 1985 – enero 2005)



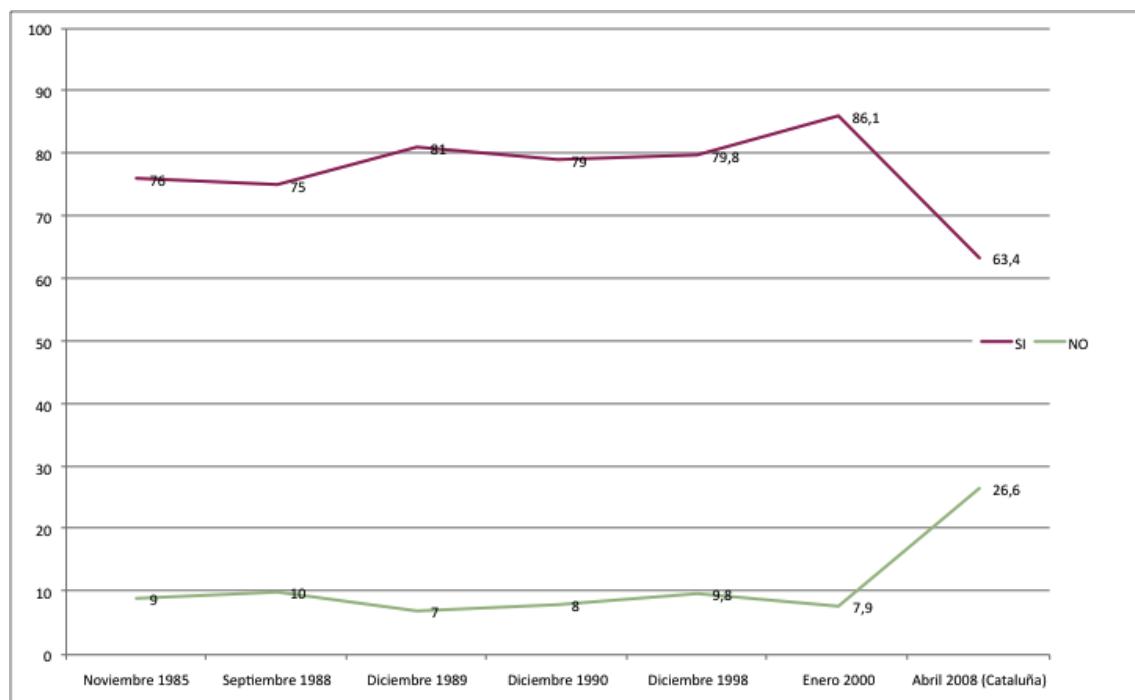
Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 19: Evolución de la afirmación “Sin partidos políticos no hay democracia”. (España, noviembre 1985 – enero 2005)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

Gráfico 20: Evolución de la afirmación “La transición democrática es orgullo para los españoles”. (España, noviembre 1985 – abril 2008)



Fuente: CIS. Elaboración propia.

4.2.3 *Nivel 2*: El regreso al pluralismo moderado.

Tal como lo explicamos en el capítulo dedicado a la metodología, la crisis en su *nivel 2* es de carácter parcial y ocurre cuando el sistema de partidos configurado en el momento fundacional sufre descalabro. Entendemos que la pérdida de apoyo electoral de las principales fuerzas políticas del país es signo de este fenómeno. Para desarrollar este apartado analizamos los resultados electorales de los 16 comicios generales que se han realizado en España entre 1977 y 2016. Para culminar, y con el propósito de describir los cambios en desarrollo, acudimos al estudio sobre intención de voto realizado por el CIS entre el 1 y el 10 de abril de 2018.

Para los efectos de esta investigación tomaremos la clasificación del sistema de partidos que ofrece Francisco Llera en la publicación “España 2015: situación social” editada por el CIS. El autor identifica que el sistema de partidos ha experimentado 3 períodos. Veamos el siguiente cuadro:

Cuadro 34: Evolución del sistema de partidos en España desde 1977-2015.

1977-1982	Pluralismo moderado
-----------	---------------------

1982-1993	Partido dominante (PSOE)
1993-2011	Bipartidismo imperfecto

Fuente: Francisco Llera (2015)

El pluralismo moderado inicial, que analizamos en el apartado correspondiente al momento fundacional, se extendió durante las tres primeras legislaturas (Adolfo Suárez 1977-1979, Adolfo Suárez 1979-1981, Leopoldo Calvo Sotelo 1981-1982). Llera (2015) afirma que la renuncia de Adolfo Suárez y el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 propiciaron el adelanto de las elecciones “dando lugar a una nueva etapa caracterizada por la culminación de la institucionalización y la consolidación del sistema democrático” (929).

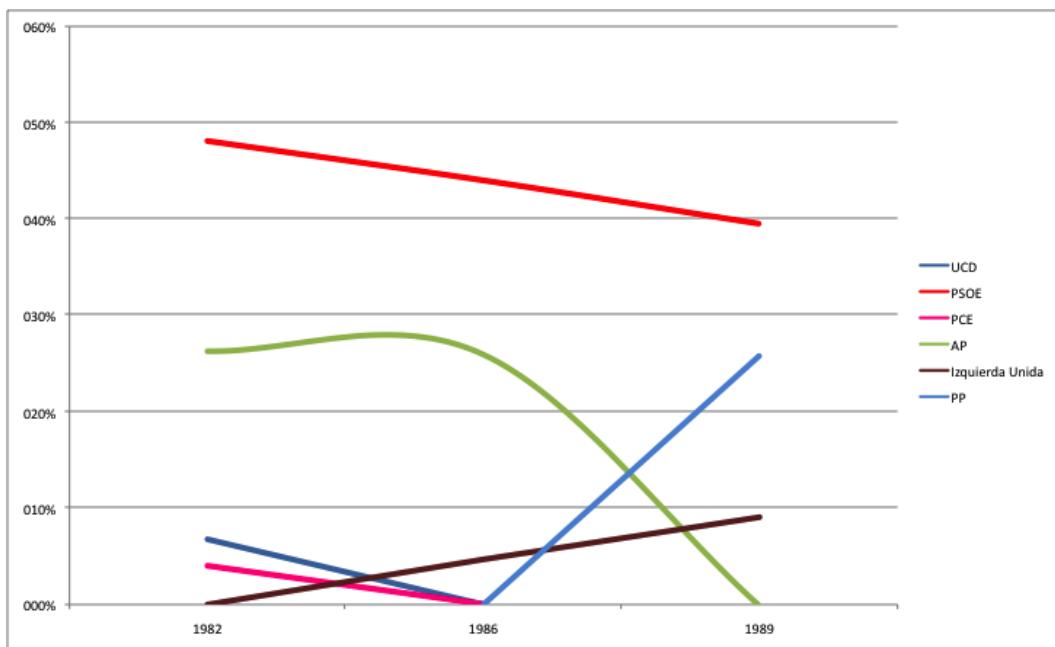
El triunfo del PSOE en 1982 marca el fin del *pluralismo moderado* y el inicio de la segunda etapa del sistema: *Partido dominante*. El dominio socialista, liderado por Felipe González, se extendió hasta 1993 y abarcó tres legislaturas (1982, 1986 y 1989). Veamos los resultados electorales:

Cuadro 35: Resultados electorales de los comicios de 1982, 1986 y 1989. Etapa de Partido dominante del PSOE. (España)

	1982		1986		1989	
	Votos válidos	Escaños	Votos válidos	Escaños	Votos válidos	Escaños
PSOE	48,11%	202	44,06%	184	39,60%	175
AP-PDP	26,36%	107	25,97%	105		
UCD	6,77%	11				
PCE	4,02%	4				
CDS	2,87%	2	9,22%	19	7,89%	14
PP					25,79%	107
IU			4,63%	7	9,07%	17
Partidos territoriales	7,69%	24	9,64%	35	10,94	37

Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Gráfico 21: Resultados electorales de los comicios de 1982, 1986 y 1989. Etapa de Partido dominante del PSOE. (España)



Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Tal como podemos observar en el cuadro de los datos y en el gráfico correspondiente, los resultados electorales de 1982 significaron un cambio radical en la configuración del sistema de partidos. El PSOE logró alcanzar la mayoría parlamentaria absoluta y acumuló casi la mitad de los votos válidos. La explicación de este “cataclismo electoral” la encontramos en la ruptura y fragmentación de la UCD, el partido político de Adolfo Suárez, y en el aumento considerable de la participación electoral, la cual llegó a 79,97% (Field, 2008; Román, 2002; Oñate, 2008; Lleras, 2015). Este registro continúa siendo el más alto de la historia electoral de España.

Después de 11 años de predominio del PSOE se comenzó a configurar el bipartidismo. En las elecciones de 1993 el Partido Popular, heredero de Alianza Popular y Manuel Fraga, obtuvo 141 escaños y el gobierno de Felipe González pasó a ser minoritario. En estos comicios, el PSOE y el PP acumularon 73,54% de las voluntades e iniciaron una tendencia que se extendió hasta 2011.

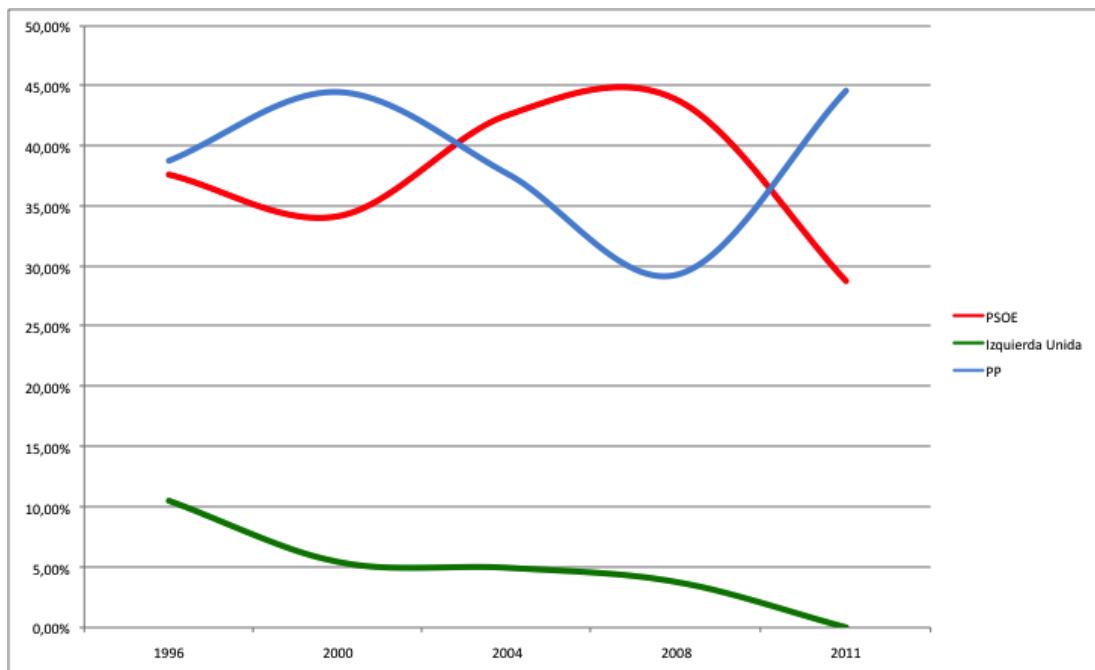
Cuadro 36: Resultados electorales de los comicios de 1993, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2011. Etapa del Bipartidismo en España (PP/PSOE).

	1993		1996		2000		2004		2008		2011	
	Votos válidos	Escaños										
PP	34,76%	159	38,79%	156	44,52 %	183	37,71%	148	29,30%	154	44,63%	186

PSOE	38,78%	141	37,63%	141	34,16 %	125	42,59%	164	43,87%	169	28,76%	110
IU	9,55%	18	10,54%	21	5,45%	8	4,96%	5	3,77%	2	6,92%	11
Partidos Territoriales	10,38%	33	9,25	32	11,11 %	34	10,01%	33	11,35%	25	10,37%	38

Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Gráfico 22: Resultados electorales de los comicios de 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011. Etapa del Bipartidismo en España (PP/PSOE).

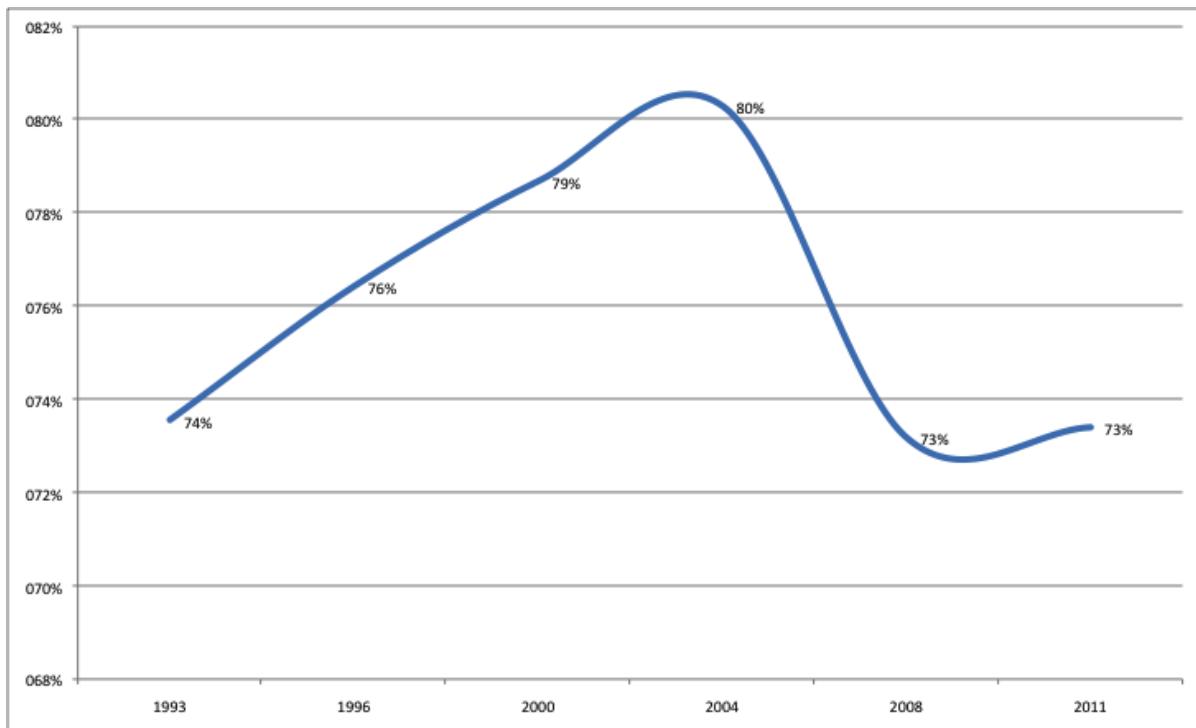


Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Lleras (2015) advierte que después de 18 años de bipartidismo, donde el PSOE y el PP llegaron a acumular hasta 80,3% de los votos válidos (2004), las elecciones de 2011 pueden ser las últimas de esta etapa –tal como ocurrió– e identificó 5 síntomas de fatiga en el sistema. A continuación los enumeramos:

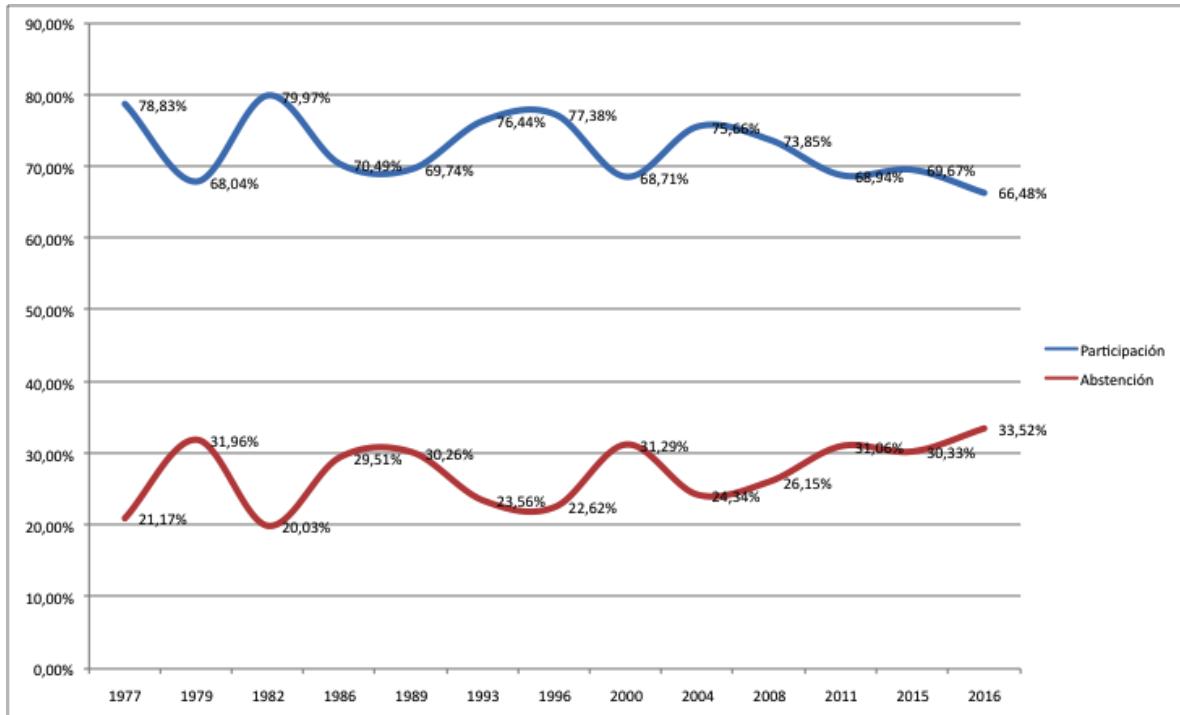
1. Aumento de la abstención.
2. Repunte de la volatilidad.
3. Incremento de la fragmentación.
4. Caída de la concentración de votos en los dos grandes partidos.
5. Aparición de nuevos actores y el impulso de nuevos partidos.

Gráfico 23: Evolución del porcentaje de votos obtenidos por el PSOE y el PP en España (1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011)



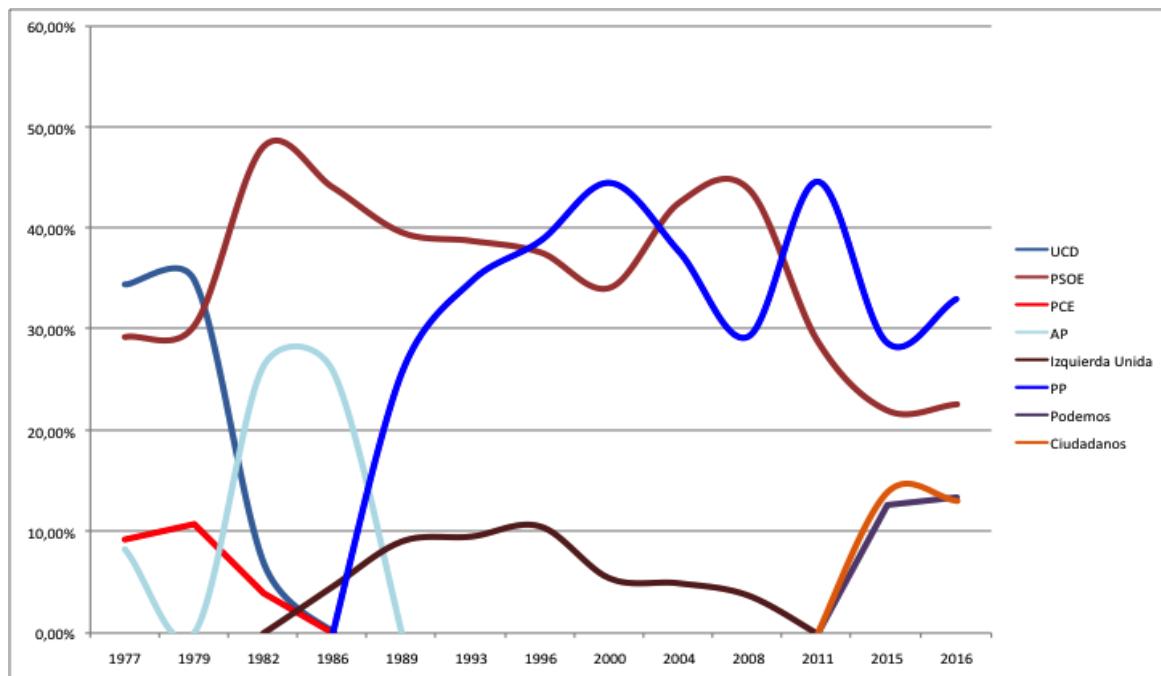
Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Gráfico 24: Evolución de la abstención (1977-2016) en España.



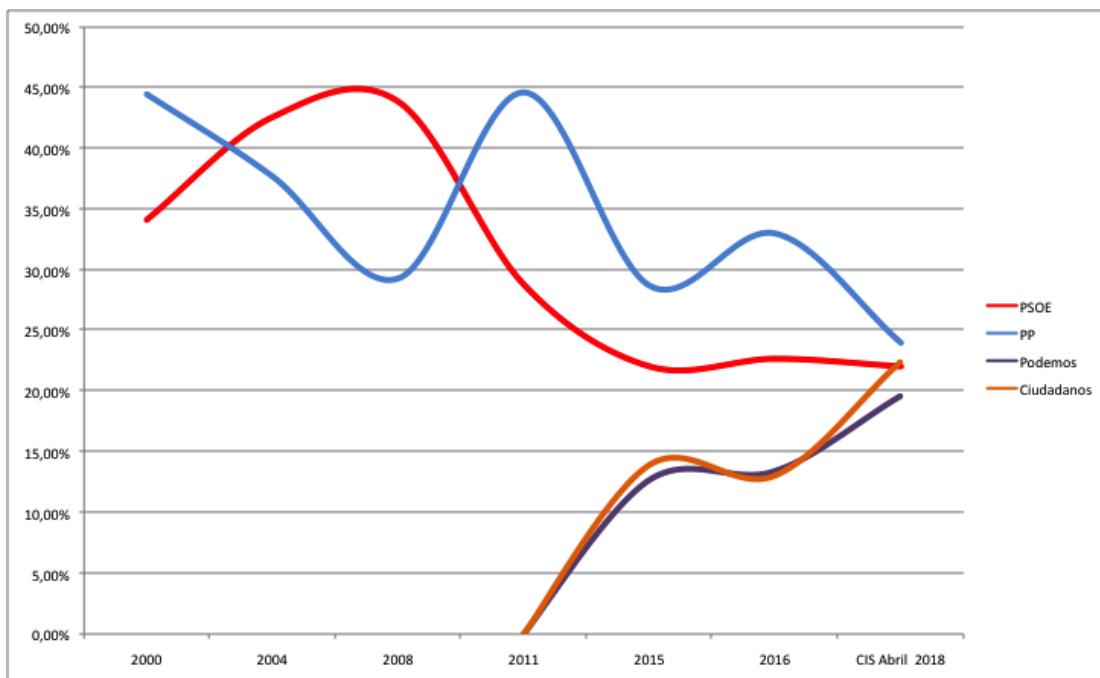
Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Gráfico 25: Resultados electorales en España. (1977-2016)



Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Gráfico 26: Nuevos actores en el sistema de partidos español. (2000- 2018)



Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Tal como lo anticipó Lleras, las elecciones de 2015 marcaron el fin del *bipartidismo*. Siguiendo las categorías de Sartori, podemos decir que el proceso de fragmentación de fuerzas abrió una nueva etapa de *pluralismo moderado*. Los votos válidos se dispersaron en 5 fuerzas: PSOE, PP, Podemos, Ciudadanos y 8 partidos territoriales. Ningún partido logró acumular más del 30%

de los votos válidos y se inició un complejo e infructífero proceso de negociación para nombrar Gobierno. Por primera vez en la historia de la democracia no se pudo alcanzar consenso y en 2016 se repitieron los comicios. Los nuevos resultados confirmaron la tendencia.

Cuadro 37: Resultados electorales de los comicios de 2015 y 2016 en España.

	2015		2016	
	Votos válidos	Escaños	Votos válidos	Escaños
PP	28,71%	123	33,01%	137
PSOE	22,00%	90	22,63%	85
Podemos	12,69%	42	13,42%	45
Ciudadanos	13,94%	40	13,06%	32
Partidos territoriales	18,70%	55	14,66%	51

Fuente: www.infoelectoral.mir.es Elaboración propia.

Durante el proceso de fragmentación surgieron dos nuevas fuerzas políticas: Podemos y Ciudadanos. El primero se denomina “Movimiento”, es de izquierda y su aproximación al desarrollo democrático que inició en 1978 es crítico. El segundo nació en 2007, se autodefine liberal y considera que la transición es un motivo de orgullo para los españoles.

Pablo Iglesias y Juan Carlos Monedero son los líderes fundadores de Podemos y coeditaron el libro ¡Que no nos representan! (2011) donde exponen el relato que mueve a su organización. Su título expresó la crisis de representatividad del sistema político. En sus páginas encontramos el descontento histórico de un sector de la izquierda española que se ha percibido “excluida y traicionada” desde los tiempos de la Primera República hasta el S.XXI, haciendo especial énfasis en la transición democrática.

Iglesias y Monedero opinan que la transición a la democracia fue una “transacción” de intereses entre las élites gobernantes en donde los españoles no tuvieron incidencia (2011). Los podemistas demandan los siguientes cambios para promover la democratización del sistema político:

1. Aumentar el número de representantes en la Cámara de Diputados a más de 350 para “permitir que entrasen partidos más pequeños”. (Iglesias y Monedero, 2011: 107)

2. Bajar la barrera electoral (3%) establecida en el artículo 173 de la LOREG y evaluar la aplicación del método D'Hon't en cuanto que “favorece a los partidos mayoritarios sobre todo en las provincias que reparten pocos escaños”. (108)

3. Cambiar la circunscripción electoral establecida en la Constitución y establecer una circunscripción única. Los autores señalan que

para los que fueron diseñando el trazo de la Transición era muy importante garantizar un determinado resultado electoral. De ahí que se llevara a la Constitución un modelo que impide que el voto de todos los españoles y españolas sea libre e igualitario. Se afirmó que constitucionalizar los partidos y las elecciones era una garantía para un país que salía de una dictadura. Pero esa constitucionalización cerró con siete candados la posibilidad de avanzar en fórmulas más sinceras con la propuesta de igualdad de todos los ciudadanos. (108).

4. Establecer la circunscripción autonómica para la elección del Senado.

5. Abrir las listas de partidos para la elección de Diputados.

6. Incorporar en la Constitución formas de participación directa como referéndums vinculantes, como “el referéndum revocatorio (que existe en países como Venezuela)…” (113)

Podemos es crítico con el modelo de democracia que emergió de la transición y propone cambios profundos que afectarían a los acuerdos alcanzados en el momento fundacional. No se trata de una crítica a decisiones coyunturales tomadas por quienes ejercen el poder, es una oferta de cambio radical que parte de una apreciación negativa del pasado reciente. En cuanto al plano internacional, se encuentran alineados con los movimientos de izquierda mundial y son especialmente cercanos a la Revolución Bolivariana, la cual después de 20 años en el poder es reconocida por la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos como un sistema no democrático¹²².

Durante la crisis que sufrió el sistema político en 2007 también surgió Ciudadanos, una nueva fuerza política que va en ascenso. Sus valores fueron aprobados el 05 de febrero de 2017 en la IV Asamblea General y son los siguientes:

¹²² Juan Carlos Monedero, fundador de Podemos, se ha desempeñado como asesor político de la Revolución Bolivariana en varias ocasiones. El diario ABC informó que en 2015 facturó 425.150 euros por haber trabajado en la creación de una moneda única bolivariana que sería común para Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua, la cual aún no existe.

1. Es un partido político liberal, progresista, democrática y constitucionalista.
2. Reivindican una sociedad abierta y buscan la igualdad.
3. Promueven la defensa y el avance de las libertades individuales.
4. Buscan recuperar y mantener la confianza en el sistema democrático. Para ello consideran necesario renovar el sistema electoral y garantizar la democracia interna en los Partidos Políticos.
5. Promueven una cultura política basada en el respeto al adversario.
6. Defienden la unidad del Reino y se alinean con el modelo territorial recogido en la Constitución Española.
7. Se declaran un partido europeísta.
8. Apuestan a un modelo de desarrollo económico social basado en el talento del capital humano.

Albert Rivera, líder de Ciudadanos, expone la visión de la organización en un vídeo publicado en el sitio web oficial –www.ciudadanos-cs.org– y ofrece unas frases que conviene transcribir:

- “Es un proyecto para transformar el país, no para romperlo”.
- “No estamos con el inmovilismo ni con la decadencia”.
- “Tampoco apoyamos el populismo ni la venganza”.
- “Buscamos la justicia y queremos un país mejor”.
- “Nacimos para combatir la corrupción y para luchar por la unidad de España”.

Estas ideas revelan que se trata de una fuerza política crítica con el desempeño democrático de las fuerzas tradicionales y se deslinda de las posturas radicales de Podemos. Se trata de una propuesta de renovación del sistema, manteniendo las bases transicionales y reconociendo los logros alcanzados hasta el momento.

Para el momento de cierre de este capítulo no se han celebrado elecciones generales en España. Sin embargo, el panorama político cambió. Debemos destacar dos hechos: (i) El ascenso al poder del PSOE en la figura de Pedro Sánchez, vía moción de censura, con el apoyo de Podemos, Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya, Partido Demócrata Europeo Catalán, Compromís y Nuevas Canarias y (ii) El surgimiento VOX, una nueva fuerza política que se autodefine como un

proyecto político para la renovación y el fortalecimiento de la vida democrática española con el objetivo de cohesionar la nación, conseguir la eficiencia del Estado, mejorar la calidad de las instituciones, garantizar la honradez de los responsables públicos e impulsar el crecimiento económico en beneficio de todos los ciudadanos. (www.oxespagna.es)

Al igual que Ciudadanos, VOX encuentra en “la incapacidad de las dos grandes fuerzas políticas de ámbito nacional para diseñar y realizar las profundas reformas que necesitan tanto nuestro sistema institucional y jurídico como nuestro modelo productivo” (www.oxespagna.es).

Las elecciones que se realizaron en Andalucía el domingo 02 de diciembre de 2018 muestran cambios en el sistema de partidos de esa Comunidad Autónoma que pueden dar luces sobre la situación nacional. Los resultados arrojan el afianzamiento de un pluralismo moderado (PSOE: 27,9%; PP: 20,8%; Cs: 18,3%; AA: 16,2% y VOX: 11%) con dos notas distintivas: (i) la pérdida del poder del PSOE y (ii) el surgimiento de VOX con 12 escaños.

La encuesta post electoral realizada por 40dB y publicada por El País (8 de diciembre de 2018) revela los asuntos que animaron a los votantes de VOX:

1. Discurso sobre inmigración: 41,6%
2. Para echar al PSOE del poder: 34,2%
3. Porque defiende la unidad de España: 33,7%.
4. Para frenar a los independentistas: 28%.
5. Para castigar a la corrupción: 27%.
6. Porque quieren acabar con el Estado de las Autonomías: 24,9 %
7. Por la defensa a los símbolos nacionales: 12%

Tal como podemos observar, la motivación de los seguidores de VOX está asociada a tres temas: el asunto territorial, el descontento con el Gobierno actual y los casos de corrupción. El primero es relevante para nuestra investigación porque se trata de un tema no resuelto de la transición. Tres de cada diez votantes de VOX se pronunció en defensa de la unidad del Reino, el mismo número desea frenar a los independentistas y dos de cada diez quiere acabar con el Estado de las Autonomías. El surgimiento de esta nueva fuerza política está asociada al problema catalán. Habrá que esperar las elecciones generales para conocer su despliegue nacional.

Para concluir conviene recordar las principales ideas de este apartado:

1. El sistema de partidos cuenta con 4 etapas: pluralismo moderado (1977-1982), partido dominante (1982-1993), bipartidismo imperfecto (1993-2011) y pluralismo moderado II (2015-).
2. La crisis de representación anunció el fin del bipartidismo y el surgimiento de dos fuerzas políticas nuevas que, junto a las tradicionales, configuraron un nuevo pluralismo moderado II (2011-2016).
3. Las nuevas fuerzas políticas son Podemos (izquierda) y Ciudadanos (liberal). Ambas participan en la esfera pública aceptando las reglas del juego vigentes y no recurren a vías de fuerza para llegar al poder. Podemos repreuba el proceso de transición y su propuesta de cambio es radical. Ciudadanos es crítico con el ejercicio del poder y la corrupción, al tiempo que se mantiene fiel al sistema democrático y apoya a la transición. En términos de Linz, podríamos categorizar Podemos como un *actor semileal* a la democracia nacida en La Moncloa dado que sus preferencias normativas proponen un cambio radical en los principios fundacionales y sus interacciones globales lo acercan a regímenes no democráticos o de dudoso desempeño. En cuanto a Ciudadanos, podríamos categorizarlo como un *actor leal* a la democracia que nació en 1978.
4. Las elecciones de Andalucía (2 de diciembre de 2008) muestran el afianzamiento del pluralismo moderado en esa Comunidad Autónoma y cristalizan el surgimiento de VOX como una fuerza política que enarbola un discurso nacionalista, defiende la unidad del Reino y condena la corrupción de las fuerzas tradicionales.

4.3 Análisis: Una democracia con demandas de renovación.

La investigación que nos ocupa busca comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis estructurales en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas. Luego de observar las variables seleccionadas (pactos fundacionales y sistema de partidos) en el momento fundacional y en el momento crisis procederemos al análisis del caso español.

Para comenzar nos referiremos a los hallazgos correspondientes al momento fundacional. Primero, *la fase inicial cuenta con dos etapas –liberalización e inauguración–, las cuales están diferenciadas por el objetivo alcanzado y por la amplitud del ámbito de participación de los actores políticos*. El primer lapso tuvo por objetivo desmantelar al antiguo régimen y sus artífices fueron parte de la élite franquista. El consenso que permitió la *liberalización* –La Ley para la Reforma Política– se forjó entre actores políticos del franquismo y se validó vía referéndum, en el cual no participó la oposición. Esta acción permitió la realización de elecciones libres (15 de junio de 1977) con participación de todas las fuerzas políticas, quienes se incorporaron al debate y participaron en la creación de los cinco acuerdos fundacionales posteriores. Tal como se puede observar, la expansión del ámbito de participación fue progresiva y su avance dependió del manejo político de tensiones internas que pudieran en atentar en contra de los planes de reforma.

La evolución del *momento fundacional* nos invita a preguntarnos por qué las élites franquistas emprendieron un proceso de liberalización unilateral que impulsó la apertura democrática. Esta decisión es particularmente llamativa dado que, tal como lo vimos en líneas anteriores, se tomó en ausencia de movilizaciones sociales capaces de propiciar una ruptura y de atentar en contra del monopolio del poder. Haggard y Kaufmann (2016) afirman que las élites de regímenes no autocráticos tienden a la democratización cuando cuentan con legitimidad por desempeño económico y, por lo tanto, se reconocen como una fuerza competitiva en la arena electoral. Este hallazgo aplica al caso español y merece ser ampliado. El estudio del testimonio de los principales actores políticos que intervinieron en el proceso de *liberalización* –Rey Juan Carlos I, Torcuato Fernández-Miranda y Adolfo Suárez– y el posterior desarrollo democrático muestran que su preferencia normativa era firme y su vocación aperturista, lejos de buscar el reequilibrio de las fuerzas autocráticas, buscó impulsar una democracia que estuviera a la altura del orden europeo.

Segundo, *el estudio de la transición española confirma que la promoción de rupturas autocráticas a través de movilizaciones sociales solo es posible si se cuenta con apoyo popular* (Haggard y Kaufmann, 2016). Quizás

esta conclusión luce evidente, sin embargo, resulta necesaria para el análisis. Críticos a la transición argumentan que en 1975 se desperdió la oportunidad de provocar una ruptura porque se apostó a una transacción interélite (Monedero, 2002; Iglesias y Monedero; 2011). Esta afirmación no se corresponde con la realidad: los españoles no apoyaron los intentos de movilización de la oposición y, en tal sentido, la ruptura era inviable. La reforma pactada como camino hacia la democracia fue posible porque los españoles así lo quisieron y las élites lograron representar y articular ese deseo.

Tercero, *la incertidumbre que impera en los primeros momentos de la transición dificulta el análisis inmediato de la situación y limita la identificación de los signos de cambio político*. Encuestas realizadas en 1976 y testimonios de los actores muestran que la opinión pública del momento estuvo marcada por una profunda incredulidad en la posibilidad de un cambio político después de la muerte del dictador. A pocos meses de que se concretara la *liberalización* con la aprobación de la Ley para la Reforma Política muchos elementos parecían indicar que el “atado, bien atado” de Francisco Franco iba viento en popa. Los opositores desconfiaban de la rectitud de las intenciones de los representantes del régimen porque desconocían sus preferencias normativas. La posición de la disidencia era comprensible; es difícil entender que quien tiene el poder quiera desprenderse de él. Ante este escenario complejo, nos preguntamos: ¿Cómo distinguir una estrategia de reequilibrio autocrático de una auténtica apertura democrática cuando actores políticos de la dictadura promueven la apertura del sistema? Pareciera que no existe respuesta única a nuestra interrogante y que hay momentos en los que “los científicos sociales no pueden decir nada antes, sino después” (Werz, 2016: 19). En el caso que nos ocupa, el factor determinante que no pudo ser advertido es la “extraña comprensión de lo que exigía la democracia” (Linz, 2001:74) por parte del franquismo tardío. En tal sentido, debemos afirmar que la identificación de las preferencias normativas de los actores políticos que intervienen en el proceso de liberalización es un elemento fundamental para el análisis inmediato de los acontecimientos.

Cuarto, *identificamos condiciones estructurales en el ámbito económico, social, histórico, internacional y político que favorecieron la democracia*. Sin embargo, tal como lo afirma Juan Linz (1999), no fueron su causa inmediata ni un requisito para inaugurarla. En el caso que nos ocupa se confirma que la labor de los actores políticos, en sintonía con la opinión de los ciudadanos, es el elemento que propicia el cambio político (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013). Corroboramos así que el proceso de democratización no es un determinismo histórico de las sociedades modernas. “Es decir, no existen procesos teleológicos y los procesos de transición pueden estancarse o

incluso malograrse". (Werz, 2016:29) La democracia es un logro de quienes, teniendo los medios para alcanzarla, toman decisiones acertadas que permiten su inauguración y posterior consolidación.

Quinto, *las elecciones se constituyeron en una herramienta para la legitimación del proceso de transición y permitieron reiniciar el sistema político antes de la aprobación de la Constitución*. Tal como lo explicamos en líneas anteriores, la oposición se unió al tablero de la transición después de la *liberalización*. Su incorporación al proceso ocurrió luego de la aprobación de la Ley para la Reforma Política y se concretó después de un periodo de acercamiento interélite liderado por Adolfo Suárez (Linz, 2001). Su participación en el debate público se formalizó con la legalización de los partidos políticos y se materializó con las elecciones del 15 de junio de 1977, cuando se reinició el sistema político mediante la identificación de una correlación de fuerzas fiel al pluralismo de la sociedad. Observamos que estos comicios evidencian la presencia de una lógica democrática en las decisiones de los actores políticos que promovieron la *liberalización*, quienes sabían que para avanzar hacia la *inauguración* necesitaban de la incorporación formal de la oposición al juego político.

Sexto, *los acuerdos fundacionales que sellaron la liberalización –Ley para la Reforma Política, 1977– y la inauguración –Constitución, 1978– fueron validados vía referéndum en elecciones libres y democráticas*. La legitimidad es un aspecto sensible en el estudio y análisis de las democracias pactadas. Desde la perspectiva de la democracia radical se argumenta que puede tratarse de transacciones interélite y, por lo tanto, padecen déficit democrático. Tal como lo vimos en el marco teórico, el principal signo de legitimidad de los pactos es la obediencia que les presta la sociedad. Este acatamiento solo es posible cuando estas son representativas y tienen capacidad de articulación de las fuerzas sociales (Simón, 1951). En el caso que nos ocupa, esta condición de representatividad se vio complementada con la participación en las urnas. Los principales pactos que establecieron las reglas del juego de la democracia que nació en España el 6 de diciembre de 1978 fueron creados y suscritos por las principales fuerzas políticas y validados por el voto ciudadano.

Séptimo, *identificamos tres asuntos sensibles en el desarrollo de los pactos fundacionales: el sistema electoral, la memoria histórica y el problema territorial*. Los dos primeros encontraron consenso formal en el Real Decreto de Normas Electorales (1977) y en la Ley de Amnistía (1977), respectivamente. El tercero permaneció como un asunto no resuelto del momento fundacional. Este hallazgo cobra especial importancia cuando recordamos que nuestra hipótesis central propone que los elementos que conforman la crisis que pueden experimentar democracias pactadas décadas

después de ser inauguradas están relacionadas con asuntos no resueltos en los acuerdos de la transición. En este sentido, debemos afirmar que los asuntos señalados se constituyeron en centro del debate que surgió durante la crisis en el *nivel bajo* y en el *nivel medio* identificada en el caso español.

Octavo, *el sistema de partidos que se configuró en el momento fundacional fue un pluralismo moderado que durante la primera legislatura se caracterizó por una cooperación interélite que mermó en el periodo siguiente* (Field, 2008). Debemos destacar la extraordinaria capacidad de regeneración de las fuerzas políticas opositoras después de la *liberalización*. En 1975, cuando murió Francisco Franco, las fuerzas opositoras se encontraban desarticuladas y divididas. Linz y Montero (1999) describen con precisión los obstáculos institucionales, temporales y organizacionales que tuvieron que enfrentar. Ante estas condiciones era difícil imaginar un escenario a corto plazo o mediano plazo que les permitiera llegar al poder. Sin embargo, estas limitaciones no impidieron que se derrumbaran los pronósticos y en un corto periodo de tiempo –apenas meses– la oposición emergió como una opción real de poder. Vemos que la libertad es oxígeno irremplazable que activa la organización social e impulsa la articulación política.

El momento fundacional de la democracia española estuvo marcado por la voluntad de encuentro de élites políticas quienes, con el apoyo de la sociedad, decidieron dejar a un lado las profundas diferencias que los separaban en aras de avanzar hacia la democracia. Si bien existieron condiciones favorables para tal fin, estas eran insuficientes para alcanzar el cambio. El análisis de la liberalización y la inauguración muestra que se trató de un proceso casi artesanal en el que los actores políticos tejieron los acuerdos que se transformaron en las redes institucionales que permitieron el desarrollo democrático que hoy permanece vigente en el país ibérico.

Nos corresponde ahora referirnos al momento crisis. En el caso español encontramos signos en el *nivel 1* y en el *nivel 2*. No hallamos señales de crisis en el *nivel 3*. Con el propósito de facilitar el estudio del *nivel bajo* decidimos dividir el análisis en tres ámbitos concretos que refieren los asuntos abordados en el momento fundacional: político, histórico y territorial. A continuación ofrecemos los principales hallazgos de este periodo.

Primero, identificamos que los primeros signos de antipolítica aparecieron en 1994 durante el gobierno de Felipe González y un año después de iniciarse la crisis económica que dejó a más de 750.000 españoles sin empleo. Los estudios de opinión realizados por el CIS muestran que el desencanto que surgió a principios de la década de los noventa fue en ascenso y se profundizó en el nuevo milenio.

Resulta interesante que el descontento con la política, los políticos y los partidos no se ha trasladado aún al sistema político. Es decir, se juzga la democracia como el sistema más deseable y se valora como positiva su gestión, mientras se rechaza con firmeza a quienes trabajan en ella. Pareciera que los consultados no establecen relación entre “la democracia” y los políticos que ahí se desarrollan. Debemos alertar que, aunque en las observaciones no se transfiere aún el descontento con el sistema democrático, existen condiciones latentes relacionadas con la corrupción, crisis económica e insatisfacciones sociales que podrían cambiar el escenario. Podría suceder que la aparición de un fenómeno coyuntural exacerbe las demandas, convierta las dificultades en *problemas insolubles* y el descontento que se presenta hacia los actores se transfiera al sistema. (Linz, 1989) El itinerario descrito ocurrió en el caso venezolano, que fue analizado en el capítulo anterior.

Segundo, el cambio de actitud de nuevas generaciones políticas frente al tratamiento de la memoria histórica evidencia el agotamiento del consenso alcanzado con la Ley de Amnistía en 1977. El debilitamiento del consenso alcanzado en el momento fundacional en torno a la memoria histórica es un signo inequívoco de la crisis en su *nivel 1*. La naturaleza pactada de la transición impidió la condena radical de la dictadura y de los excesos cometidos por el bando republicano durante la Segunda República y la Guerra Civil. El estudio del debate que se dio en el Congreso de Diputados a propósito de la Ley de Amnistía revela que la tregua que se estableció entre las partes procuró satisfacer las demandas de reconciliación y paz del momento. Se trató de una disposición al encuentro que buscó avanzar hacia la democracia y ganar estabilidad.

La consolidación democrática y el transcurrir de los años abrió las puertas a nuevas exigencias de justicia transicional que no estuvieron presentes en el momento de la transición y que proponen un nuevo escenario que reclama la evaluación y posible actualización de los consensos fundacionales. No se trata entonces de falta de consenso en el momento fundacional, sino del surgimiento de demandas insatisfechas que impulsaron la crisis.

Tercero, la crisis que irrumpió en Cataluña en 2017 está relacionada con el problema territorial como asunto no resuelto del momento fundacional. Tal como lo expusimos en el apartado dedicado a los Pactos de la Moncloa y a la Constitución de 1978, el problema territorial fue foco de disenso entre las fuerzas políticas y se constituyó en un asunto no resuelto del momento fundacional. La incapacidad para generar consenso las obligó a dejar el camino abierto junto a unas pautas constitucionales mínimas, que han sido valoradas como insuficientes y ambiguas (Fernández-Miranda Alonso, 2010) El desarrollo del Estado autonómico ha logrado satisfacer las

demandas de autonomía de casi todas las Comunidades, sin embargo, el descontento de Cataluña ha alcanzado altos niveles de tensión y de confrontación en los últimos años.

Las ambiciones independentistas de “El Procés”, liderado por Carles Puigdemont, constituyen una amenaza real al sistema democrático que nació 1978. Quizás lo más preocupante de esta situación es el creciente apoyo popular que ha ganado esta propuesta en los últimos años y la tensa polarización que se ha instalado en esa Comunidad Autónoma. Si bien hasta el momento los muros constitucionales e institucionales han servido de contención para las aspiraciones de “El Procés”, la experiencia muestra que el quiebre del consentimiento popular es un elemento de desconsolidación democrática que favorece la ruptura del sistema. (Foa y Mounk, 2016; Foa y Mounk, 2017 y Howe, 2017) *La crisis de Cataluña es el signo de la crisis en su nivel 1 de mayor riesgo porque su avance significaría el fin de la unidad del Reino y el quiebre de la democracia española.*

Cuarto, el fin del bipartidismo abrió paso a un nuevo pluralismo moderado con tres nuevos actores: Podemos, Ciudadanos y VOX. Tal como lo explicamos en líneas anteriores, estas fuerzas se someten a las reglas de la democracia y buscan llegar al poder por medios lícitos. Sin embargo, encontramos importantes diferencias en sus posturas. Podemos propone cambios radicales que cuestionan el género de transición y los principios fundacionales de la democracia que nació en 1978. Ciudadanos y VOX orientan sus críticas al desempeño de las fuerzas tradicionales, ofrecen su apoyo a la transición y al sistema que de ahí emergió. Esta descripción nos permite categorizar a Podemos como un *actor semileal* (Linz, 1989) y a Ciudadanos y VOX como *actores leales* (Linz, 1989) a la democracia.

Recientes estudios de opinión revelan un giro de las preferencias electorales hacia la derecha. Es el fortalecimiento del Partido Popular, Ciudadanos y VOX y la configuración de un nuevo pluralismo moderado integrado por: Partido Popular, Ciudadanos, Vox, Podemos y PSOE. Tal como lo explican Linz (1989) y Sartori (1999) la fragmentación, tal como la está experimentando el sistema en este momento, no es motivo de alerta. Sin embargo, este fenómeno podría tomar otros rumbos si el escenario se polariza y actores con agendas no democráticas se convierten en una opción electoral capaz de llegar al poder.

El ascenso de Ciudadanos y Podemos podría significar un proceso de reequilibrio del sistema. Además, el crecimiento preferente de Ciudadanos frente a Podemos y la irrupción de VOX podría revelar que los españoles apuestan a un cambio moderado dentro del marco vigente. La medida de las preferencias electorales de los españoles es un fenómeno interesante y, aún 70 años después de la Guerra Civil y cuatro décadas después de la transición, puede

estar relacionado con la memoria histórica. Resultan reveladores los resultados del estudio “Memorias de la Guerra Civil y el Franquismo” (CIS, 2008). Seis de cada diez de los encuestados manifestaron que “el recuerdo de la Guerra Civil continúa vivo en los españoles” y el mismo número señaló que “las divisiones y los rencores” que la generaron están vigentes. De modo que el aprendizaje prodemocrático en España como elemento moderador de las preferencias políticas es un elemento común al momento fundacional y al momento crisis que ha funcionado como muro de contención para el avance popular de propuestas políticas radicales.

Para culminar y, respondiendo a hipótesis de nuestro estudio, debemos afirmar que encontramos relación entre asuntos no resueltos en el momento fundacional y crisis posteriores, siendo el más notable el problema territorial. Sin embargo, debemos agregar un hallazgo: *la importancia de la renovación de los pactos*. El desarrollo democrático puede traer consigo nuevas demandas que deben ser abordadas con responsabilidad por las élites políticas para evitar que se profundicen y afecten la estabilidad del sistema.

CAPÍTULO V: CHILE

El 11 de marzo de 1990 ocurrió lo que pocos creían posible: Augusto Pinochet le entregó la banda presidencial a Don Patricio Aylwin. Quien había llegado al poder por la fuerza hace 17 años, lo dejaba por mecanismos democráticos. Múltiples factores hicieron posible tal acto de civilidad que se ha mantenido ininterrumpidamente durante veintinueve años. Hoy en día Chile es referencia de paz y desarrollo económico en Latinoamérica y en el capítulo que inicia nos dedicaremos a estudiar el proceso que hizo posible el regreso de la democracia y su posterior desempeño.

Siguiendo el modelo de investigación establecido en capítulos previos, estudiaremos el momento fundacional, profundizaremos en los acuerdos alcanzados y en los actores que intervinieron. Posteriormente, estudiaremos las dimensiones de un posible momento crisis. Para finalizar, analizaremos la relación entre ambos momentos.

5.1 ¿Momento fundacional 1980?: El predominio del sentido práctico de la política.

Entendemos que el momento fundacional incluye la *liberalización* y la *inauguración democrática* (Huntington, 1991). Ambas fases de la transición son independientes entre sí; la ocurrencia de la primera no supone el alcance de la segunda. Es un periodo marcado por la incertidumbre que se destina a la superación del régimen autocrático y al establecimiento de las bases del nuevo modelo político.

En el estudio del momento fundacional de la democracia en Chile nos encontramos con una realidad que no se nos presentó en los casos anteriores. A diferencia de Venezuela y España, en Chile encontramos fuertes disensos sobre el hito que marcó su inicio. Esta particularidad nos obliga a establecer y justificar una delimitación temporal propia en aras de contribuir con el debate académico y avanzar en el desarrollo del objetivo general de nuestro estudio. A continuación presentamos la demarcación del momento fundacional y ofreceremos los argumentos lo sustentan.

Cuadro 38: Momento fundacional. (Chile)

Etapa	Inicio	Fin
Liberalización	Constitución de 1980 (Entra en vigencia el 11 de marzo de 1981)	Plebiscito del 05 de octubre de 1988
Inauguración	Plebiscito del 30 de julio de 1989 (Aprobación de las reformas constitucionales)	Toma de posesión del primer Presidente de la democracia Patricio Aylwin (11 de marzo de 1990)

Fuente: Elaboración propia.

No existe acuerdo académico ni político en torno al hecho que marca el inicio del momento fundacional en el caso que nos ocupa. En la literatura encontramos que su identificación varía según los autores (Garretón, 1985; Godoy, 1990; Boeninger, 1997; Godoy, 1999; Rovira, 2007; Siavelis, 2009; Barros, 2001). Esta situación, que se extenderá a lo largo de todo el capítulo, nos obliga a enfocarnos en los hechos concretos y a acudir a fuentes de diferentes perspectivas¹²³.

En el Cuadro 39 establecemos que la liberalización democrática se inicia con la promulgación de la Constitución de 1980. Debemos sustentar esta decisión. Si bien en este documento “el régimen impone su voluntad unilateral sin contrapesos” (Godoy, 1999: 87) y a corto plazo “no parecía alterar la dictadura, su entrada en vigencia el 11 de marzo de 1981 sí introdujo cambios que, en última instancia, constreñían al Ejecutivo y al legislativo militar como un todo”. (Barros, 2001: 25-26)

Llama la atención los mecanismos institucionales prodemocráticos establecidos en la Constitución de 1980. Barros (2004) explica que los miembros de la Comisión Constituyente no tenían en mente un texto que avalara o extendiera al régimen militar, sino un camino para

¹²³ En la revisión de la literatura encontramos dos grupos de autores: aquellos afines a la Concertación y quienes son cercanos a la dictadura de Augusto Pinochet. En el plano político-ideológico, los primeros tienden hacia la izquierda y los segundos hacia la derecha. Si bien los autores coinciden en los hechos, difieren en el análisis. Para los primeros, la transición democrática fue un logro alcanzado por la sociedad chilena representada en la coalición de partidos de la Concertación por la Democracia y para los segundos, se trató de un proceso impulsado desde el régimen que ganó la confianza de los chilenos. Animados por la rectitud y honestidad intelectual, acudiremos a autores de ambas perspectivas procurando ofrecer un análisis que permita alcanzar nuestros objetivos.

volver a la democracia después de la crisis de 1973¹²⁴.

Contrariamente a los conceptos erróneos comunes, el grupo (la Comisión Constituyente) entendió desde el principio que su tarea consistía en redactar una constitución para un régimen democrático y representativo. Se esperaba que la Constitución resultante incorporara los principios convencionales del constitucionalismo, aunque con algunas modificaciones para tener en cuenta la crisis de 1972-1973. Los miembros de la Comisión Constituyente no concibieron su trabajo como una base para un régimen alternativo ni para un gobierno militar prolongado, y en general se asumió que la constitución de la comisión se implementaría como parte de un retorno al gobierno civil, luego de la popular ratificación, vía referéndum. La comisión expresó esta orientación democrática en el memorando de noviembre de 1973 preparado para la Junta, “Metas para los objetivos de la Nueva Constitución Política de la República”. Esta declaración de principios y correctivos institucionales anticipados no contenían ninguna desviación significativa de la tradición constitucional de Chile.¹²⁵ (91)

Para complementar el análisis de Barros, Godoy (1999) agrega que la Constitución de 1980 “fue el marco que el régimen autoritario se preparó para retomar la democracia” (87) en su forma protegida. Quizás conviene moderar la afirmación anterior. La intención de volver a la democracia no era extendida, sino de actores dentro de la Junta cuyo propósito era transitar hacia un sistema político que abriera posibilidades a la participación ciudadana bajo la tutela de las Fuerzas Armadas (Barros, 2004).

Fontaine, quien fuera Director del Banco Central de Chile desde 1984 hasta 1989, indica que

La Constitución de 1980 contemplaba un largo periodo de transición con un doble propósito: en primer lugar, dar el tiempo necesario para poner en práctica las profundas reformas económicas y sociales y, segundo, permitir que esas reformas mejoraran

¹²⁴ Barros (2004) en *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution* explica en detalle el proceso de creación de la Constitución de 1980. Refiere que la Comisión Constituyente se estableció con la idea de producir un nuevo pacto que permitiera volver a la democracia después de la crisis de 1973. El autor describe el itinerario y los desencuentros que hubo en el seno de la Comisión, en donde se encontraron juristas de la derecha y del centro (Partido Demócrata Cristiano de Chile). Las fricciones dentro de la Junta de Gobierno y en el seno de la Comisión produjeron lo que Barros denomina “dos Constituciones en una”, siendo el articulado del texto una Constitución para la democracia y las disposiciones transitorias los mecanismos de los cuales se servía la Junta para mantenerse arbitrariamente en el poder. De modo que, tal como lo veremos más adelante, la Constitución de 1980 ofrecía un diseño institucional que podía ser activado para volver a la democracia.

¹²⁵ Contrary to common misconceptions, the group from the very beginning understood its task to consist of drafting a constitution for a democratic, representative regime. The resulting constitution was expected to embody conventional principles of constitutionalism – albeit with some modifications to take account of the 1972–1973 crisis. The members of the Constituent Commission did not conceive of their work as laying the basis for an alternative regime nor for prolonged military rule, and it was generally assumed that the commission's constitution would be implemented as part of a return to civilian rule, following popular ratification by referendum. The commission expressed this democratic orientation in the November 1973 memorandum prepared for the Junta, “*Metas u objetivos fundamentales para la Nueva Constitución Política de la República*.” This statement of principles and anticipated institutional correctives did not contain any significant departures from Chile's constitutional tradition... (Barros, 2004: 91)

gradualmente la calidad de vida de la población y, con ello, contribuir a la estabilidad del sistema político. (Fontaine, 1993: 266)

Esta opinión ofrece otra perspectiva sobre los fines de la Constitución de 1980. Según el economista, los tiempos establecidos tenían la intención de crear condiciones que favorecieran un proceso de democratización pacífico y estable. De esta manera, la intención era reducir al mínimo “el ámbito del Estado para hacer al nuevo Estado democrático menos vulnerable. (266)

De esta manera, la Carta Magna de 1980, aún carente de legitimidad, ofreció recursos y caminos institucionales que fueron activados por las fuerzas democráticas y permitieron el fin del régimen militar. Aunque la intención de la dictadura era una apertura parcial y limitada, la labor política de la oposición expandió esta oportunidad y la convirtió en un camino que permitió alcanzar mayores grados de libertad y democracia.

Conviene ahora precisar los recursos que ofreció la Constitución de 1980 y fueron activados por la oposición hasta concretar la liberalización ocho años después:

1. Establecimiento del plebiscito popular de 1988 para decidir la permanencia o no de la dictadura en el poder.
2. Institución del plebiscito popular como mecanismo de aprobación de las modificaciones constitucionales. (Barros, 2001: 26)
3. La creación del Tribunal Constitucional y las consecuentes limitaciones a la Junta de Gobierno. (26)

Por estas razones y, siendo que la Constitución de 1980 estableció caminos institucionales que fueron transitados para restablecer la democracia en Chile, consideramos oportuno identificar su promulgación como el hito que marcó el inicio de la liberalización democrática.

La fase liberalizadora del momento hundacional se extendió durante casi 8 años¹²⁶ y llegó a su fin el 05 de octubre de 1988. El triunfo del No significó “la extinción del régimen autocrático” (Godoy, 1990: 143). En palabras de Garretón (2017):

... la derrota política sufrida por Augusto Pinochet y el régimen militar en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 tuvo un doble significado. Por un lado, puso fin a la pretensión de proyectar la dictadura a través de un régimen autoritario como el previsto por la

¹²⁶ En el apartado siguiente profundizaremos en el periodo que transcurrió entre 1981 y 1988.

Constitución del 80 y al proyecto de Augusto Pinochet de mantenerse en el poder para asegurar ese paso de dictadura militar a régimen autoritario. Por otro lado, desencadenó un proceso de transición a la democracia que se desarrolla dentro de plazos y mecanismos establecidos por el régimen, pero modificados en parte por la oposición, y alterados sustancialmente en su significado por esta última. (1)

La liberalización abrió paso a la inauguración democrática, la cual se inició el 30 de julio de 1989 con el referéndum aprobatorio de las reformas constitucionales acordadas entre el gobierno y la oposición, y culminó el 11 de marzo de 1990 con la juramentación de Patricio Aylwin, primer presidente de la democracia chilena después de la dictadura de Augusto Pinochet.

Entendemos que el ascenso al poder del presidente Aylwin agotó el momento fundacional, más no dio por finalizada la transición hacia la democracia, la cual se extendió hasta el año 2005 (Siavelis, 2009), cuando el Congreso de la República aprobó nuevas reformas constitucionales. En palabras del presidente Ricardo Lagos, estos cambios alcanzaron “por fin una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, del alma permanente de Chile”.

En este orden de ideas, Correa (2015) precisa que

...no fue sino hasta 2005 que, a partir de un acuerdo de larga gestación entre la Concertación y la oposición de derecha, la Constitución de 1980 fue profundamente intervenida, al aprobarse 61 reformas, todas ellas sustantivas. Con respecto al Consejo de Seguridad Nacional, se cambió su composición sumando al presidente de la Cámara, lo que les dio mayoría a los civiles sobre los militares; se le quitó su injerencia en el nombramiento de los integrantes del Tribunal Constitucional, y se estableció que sólo podría ser convocado por el Presidente de la República, quedando como un ente asesor. Con respecto a las fuerzas armadas, se suprimió su condición de garantes de la institucionalidad, rol que se otorgó a todos los órganos del Estado, y se restituyó la facultad presidencial de llamar a retiro a los comandantes en jefe. Además, se eliminaron los senadores designados y vitalicios. Se fortaleció la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, al introducir en la Constitución la interpelación a los ministros de Estado. Se suprimió la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, dándole continuidad al trabajo legislativo. Se retiró de la Constitución la referencia al sistema electoral binominal, el que quedó inserto en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Se modificó la composición del Tribunal Constitucional; en las Bases Fundamentales se reconocieron los principios de probidad y transparencia; y se ahondó en materias de derechos fundamentales. (72)

Para los efectos de esta investigación y por decisión metodológica, circunscribiremos el desarrollo de este apartado del capítulo sobre Chile hasta el 11 de marzo de 1999.

5.1.1 La liberalización 1988: El triunfo del No.

Para efectos de esta investigación entendemos que la fase de liberalización en Chile comenzó el 11 de marzo de 1981, con la promulgación de la Constitución de 1980, y culminó el 5 de octubre de 1988, con el triunfo del No. El apartado que inicia, lejos ser una narración histórica de los hechos, busca identificar y describir los cinco hitos que allanaron el camino hacia la liberalización: 1. La crisis económica de 1982 y las posteriores movilizaciones sociales, 2. El proceso de negociación fallida de 1984, 3. La moderación y cohesión de las fuerzas opositoras, 4. La decisión del Tribunal Constitucional del 22 de enero de 1988 y 5. El triunfo electoral del No.

Identificamos en *la crisis económica de 1982 y las posteriores movilizaciones sociales el primer hito que abrió caminos hacia la liberalización*. Sobre la crisis de 1982, Hidalgo indica que “las tasas de desempleo subieron a un 30%. Hubo una caída global de la producción del orden del 20 al 25% (...) el Estado tuvo que entrar directamente a «salvar» de la quiebra al sistema financiero”. (1992: 206) En palabras de Fontaine, quien fuera Director del Banco Central de Chile entre 1984 y 1989:

El optimismo se acabó repentinamente cuando se desató la “crisis de la deuda”. La sobre calentada economía chilena de 1981, golpeada por el alza de las tasas de interés internacionales y una nueva caída en los términos de intercambio, se vio nuevamente sumergida en una depresión de la magnitud de 1975. (1993: 251)

La grave situación económica impulsó el descontento popular. Por primera vez, después de una década de dictadura, las calles de Santiago y de las principales ciudades del país fueron testigo de movilizaciones sociales y de su consecuente represión¹²⁷. Si bien la motivación inmediata de las protestas fue la crisis económica, se trató de “una respuesta conjunta de la sociedad civil y de los partidos (en proceso de rearticulación) para oponerse al proyecto institucional del régimen militar”. (Tovar, 1999: 5)

¹²⁷ En el segundo tomo del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, mejor conocido como el Informe Rettig, se indica que “... las manifestaciones de protesta tuvieron un carácter mayoritariamente pacífico. Con todo, hubo expresiones de violencia, especialmente en poblaciones periféricas y durante horas de la tarde y noche. Los esfuerzos de los dirigentes sociales y políticos por mantener la connotación pacífica de las manifestaciones comenzaron a ser sobre pasados a partir de 1984, por lo que el grado de violencia y desórdenes fueron incrementándose. Al mismo tiempo, las medidas de gobierno y la actuación de las Fuerzas de Orden para impedir que el orden público fuera alterado fueron muchas veces excesivas. Se agudizó el clima de confrontación social, sufriendo las consecuencias los sectores sociales más desprotegidos” (707). Sobre el saldo de víctimas durante este periodo, “la Comisión ha llegado a la convicción de que 131 fueron víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o bien cayeron víctimas de la situación de violencia política en el contexto de manifestaciones colectivas”. (709)

El periodo de protestas no provocó el quiebre definitivo del régimen y dejó un saldo irreparable de pérdidas humanas. Aunque no alcanzó el objetivo político inmediato que se habían trazado los movimientos opositores, aportó dos consecuencias que podemos considerar como positivas para el cambio político: (i) Propició un primer intento de apertura del régimen militar y (ii) Evidenció a las fuerzas opositoras la necesidad urgente de cultivar la unidad en aras de hacer más eficiente su lucha en contra de la dictadura.

De esta manera, *hallamos que el segundo hito fue el proceso de negociación fallida de 1984*. La violencia desatada durante el periodo de protestas obligó al régimen a iniciar un proceso de negociación con la oposición (Fontaine, 1993). La dictadura designó a Sergio Onofre Jarpa, Ministro del Interior, como su representante. Por parte de la oposición, participó la coalición “Alianza Democrática” integrada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, Parlamentarios de derecha, Partido Republicano, Partido Socialdemócrata, Unión Socialista Popular. Debemos destacar que el Movimiento Democrático Popular, integrado por el Partido Comunista y sectores de izquierda, se negó a integrar la delegación y asumieron una “estrategia violentista” (Godoy, 1999).

El proceso de negociación se extendió desde finales de agosto hasta octubre de 1984. Gobierno y oposición se encontraron en tres oportunidades. El primer encuentro fue el 25 de agosto. La Alianza Democrática colocó cinco exigencias sobre la mesa (Tovar, 1999):

1. Suspensión del artículo 24 transitorio de la Constitución.
2. Fin del exilio.
3. Reconocimiento de los Partidos Políticos.
4. Acceso a la televisión de las voces disidentes.
5. Fin del estado de Emergencia.

El ministro Jarpa recibió el petitorio y, a cambio, exigió el fin de las protestas. Diez días después, el 05 de septiembre de 1984, se celebró la segunda reunión. Los representantes de la oposición ampliaron sus exigencias y agregaron tres (Tovar, 1999):

1. Realización de una reforma constitucional que permitiera convocar a elecciones libres y acortar el periodo presidencial de Augusto Pinochet.

2. Creación del Ministerio para la Reconciliación.
3. Libertad de prensa.

Por su parte, el representante del Gobierno anunció que los Registros Electorales y la Ley de Partidos Políticos se harían realidad ese mismo año, pidió que las protestas fueran pacíficas y afirmó que las mismas serían custodiadas por carabineros y no por tropas militares (Tovar, 1999). El último encuentro se realizó el 29 de septiembre. La oposición incorporó tres nuevas exigencias:

1. Plebiscito para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente y derogar la Constitución de 1980.
2. Creación de una Comisión paritaria para estudiar y promulgar leyes políticas en un plazo de 120 días.
3. Establecer un plan económico de emergencia.

El Ministro rechazó la propuesta de Constituyente y anunció que evaluaría la creación de la Comisión. En declaraciones a la prensa solicitó “tiempo y paciencia” (Tovar, 1999). Esta petición no se circunscribía a las fuerzas opositoras, también se extendía al gobierno. Su plan de reformas hacia la democracia, que “buscaba adelantar la instalación de ciertas instituciones como el Congreso y los partidos políticos, que sirvieran como válvula de escape a las presiones sociales del momento” (6), encontró resistencia puertas adentro.

El 01 de octubre de 1984 Augusto Pinochet descartó cualquier tipo de ajuste constitucional y se dio por finalizado el proceso de negociación. La iniciativa naufragó como consecuencia del “maximalismo de la oposición y la falta de disposición de Pinochet para respaldar iniciativas de dialogo” (9).

Debemos destacar dos consecuencias de este hito:

1. *Fraccionamiento interno del régimen*: El Ministro Onofre Jarpa dejó la cartera de Interior cuatro meses después del intento fallido de negociación. Las diferencias que emergieron durante este periodo afectaron la cohesión interna de la dictadura. “Se había perdido la unidad política gobiernista a la par que la oposición y el movimiento social recuperaba su organicidad” (9). La negociación fallida de 1984 permitió la cristalización de los sectores moderados del régimen quienes, de la mano de Sergio

Onofre Jarpa y Andrés Allamand, se agruparon en el partido político “Renovación Nacional” fundado 1987.

2. *Moderación de la oposición:* El periodo de movilizaciones sociales que se inició en 1983 y el fracaso de la negociación de 1984 ofreció a la oposición dos importantes aprendizajes: primero, la necesidad imperiosa de la unidad de sus fuerzas para enfrentar al régimen y, segundo, el reconocimiento de la vigencia fáctica de la Constitución de 1980 junto a la aceptación de los caminos de liberación que ella pudiera contener¹²⁸. La primera enseñanza, referida a la unidad, impulsó la creación de la Concertación de Partidos por el No. La segunda promovió la activación y expansión de los recursos constitucionales que le abrirían el camino a la democracia.

Pasamos así al tercer hito que impulsó la liberación: *La moderación y cohesión de las fuerzas opositoras.* Tal como lo explicamos en líneas anteriores, el periodo de protestas que inició en 1983 alentó a las fuerzas opositoras a organizarse. Ese año, la oposición se constituyó en dos bloques: La Alianza Democrática (Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido Radical, Parlamentarios de Derecha, Partido Republicano, Partido Socialdemócrata y Unión Socialista Popular) y el Movimiento Democrático Popular (Partido Comunista y sectores de izquierda). Siendo los primeros moderados y los segundos radicales (Godoy, 1999). En 1985, la Alianza Democrática decidió formalizar su posición en el “Acuerdo Nacional para la Transición Democrática”. En el documento expusieron

la disposición a aceptar la Constitución de 1980, a cambio de algunas reformas constitucionales (a las normas rígidas de modificación de la Carta y al procedimiento para elegir al sucesor de Pinochet), el término de los estados de excepción, la recreación del Registro Electoral, el fin del receso político, el reconocimiento legal de los partidos, la aprobación de una ley electoral democrática y el término del exilio. (91)

Aunque el Acuerdo Nacional para la Transición Democrática fue rechazado por la dictadura y no fue suscrito por “los partidos y movimientos que estaban por la vía violenta” (90), significó un gran avance para la oposición. El consenso alcanzado sirvió para establecer dinámicas

¹²⁸ Patricio Aylwin fue el promotor de la moderación de las posturas opositoras. Quien años después fuera el primer Presidente de la democracia afirmó: “yo soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo. Ni yo puedo pretender que el general Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima. La única ventaja que él tiene sobre mí, a este respecto, es que esa Constitución —me guste o no— está rigiendo. Este es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impasse sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad” (el destacado es de Patricio Aylwin) (Godoy, 1999:89-90). La postura del líder demócrata cristiano generó fricciones internas en la oposición. Algunas voces consideraron que su postura era extremadamente práctica y la consideraban desleal. Sin embargo, fue la posición que predominó y avanzó.

internas de negociación que facilitaron los desafíos en materia de creación de acuerdos que surgieron después del triunfo del No.

A partir de 1987 las fuerzas democráticas apostaron por la moderación y se concentraron en la promoción del plebiscito constitucional que estaba previsto para diciembre de 1988. Orientados hacia este propósito, se creó el Comité de Elecciones Libres (CEL) para

presionar por la substitución del plebiscito por elecciones libres y competitivas, por una parte, y si esto no fuese realizable, establecer un dispositivo técnico político de control y vigilancia para conseguir que el plebiscito cumpliese las condiciones mínimas de un acto de sufragio libre e informado, por otra. (91)

Junto al Comité de Elecciones Libres, la Alianza Democrática emprendió una campaña de inscripción en el Registro Electoral para incorporar al evento a la mayor cantidad de ciudadanos.

Después de estas iniciativas se tomó la decisión que, sin duda, potenció la capacidad de acción política de la oposición: la creación de la Concertación de Partidos por el No el 2 de febrero de 1988. Se trató de una coalición opositora formada por 17 organizaciones políticas que “agrupaba casi toda la gama socialista, los partidos de centro liderados por la DC y un grupo de derecha, La Unión Republicana Liberal (ULR)”. (Tovar, 1999: 18)

De esta manera, la oposición democrática chilena enfrentó el referéndum del 05 de octubre de 1988 unida y con una hoja de ruta relativamente clara establecida la Constitución de 1980. Aunque tenían cohesión y destino, el camino no estuvo exento de limitaciones. Su desenlace positivo fue posible gracias a la tenacidad opositora, a un cambio significativo en el orden internacional (Abrams, 2017) y la ejecución de decisiones políticas desde instituciones gubernamentales que otorgaron competitividad y legitimidad al proceso electoral.

Encontramos entonces que el cuarto hito que impulsó la liberación fue *la decisión del Tribunal Constitucional del 22 de enero de 1988 sobre la Ley General de Elecciones*. Arturo Valenzuela (1997), quien redactó la sentencia (Godoy, 1999) indica que se trató de

... una decisión trascendental [que] señaló que las normas contenidas en las leyes que se preparaban para la nueva institucionalidad política sobre registros electorales, partidos políticos, y organización de procesos electorales debían ser aplicadas al plebiscito de 1988, ya que este acto debía quedar sometido a la tutela del Tribunal Calificador de Elecciones (compuesto básicamente por miembros elegidos por la Corte Suprema) como si fuera una elección que se realiza bajo la institucionalidad correspondiente a la CPDP. (Valenzuela, 1997:15)

El dictamen otorgó competitividad y transparencia al proceso electoral. Permitió la incorporación de un nuevo padrón electoral, el acceso de las fuerzas democráticas a la televisión en espacios gratuitos y su presencia en los centros de votación el día de la elección. Sumado a esto se precisó que el recuento final de los votos estaba a cargo de un tribunal electoral formalmente independiente del gobierno. Valenzuela (1997) agrega que, si bien el fallo fue “un factor muy importante para crear las condiciones para un plebiscito limpio, no fue suficiente” (18). Se destaca así la valiente y audaz campaña electoral opositora que logró movilizar las ansias de democracia y alcanzar el triunfo electoral.

De esta manera, *el triunfo del No es el quinto y último hito que selló la liberación democrática en Chile*. Edgardo Boeninger (1997) identifica dos razones por las cuales ganó la opción promovida por la Concertación:

1. El renacimiento de la tradición democrática en el país, favorecido por la constelación de hechos que hemos reseñado y producto, también, de la ya tan prolongada duración del régimen militar y el consiguiente debilitamiento del recuerdo traumático de la crisis que le había dado origen.
2. La generalizada percepción popular, avalada por las cifras, de ausencia de todo compromiso de Pinochet con la justicia social, de preocupación real por el destino de los sectores más desfavorecidos y, en particular, por el costo sufrido por amplios sectores de la clase media como consecuencia de la reducción del tamaño del Estado y de la reconversión de la estructura productiva provocada por la drástica apertura del país a la competencia internacional. En otras palabras, el régimen militar, que tuvo una suerte de legitimidad de origen por el evidente apoyo social mayoritario a la intervención del 11 de septiembre, había perdido la necesaria legitimidad de ejercicio o resultados. (Boeninger, 1997: 377)

El 05 de octubre de 1988 los chilenos acudieron a las urnas para decidir si Augusto Pinochet debía seguir en el poder o no. El argumento básico de la campaña por el Sí fue “evocar el peligro del terrorismo y la vuelta a los desastres de la Unidad Popular”¹²⁹. Su enfoque no logró convencer al país. En contraste, la campaña por el No fue esperanzadora, dinámica y motivadora. Su slogan fue: “Chile, la alegría ya viene”. Su propuesta de futuro y reconciliación

¹²⁹ “La Nefasta propaganda del sí” publicado el 3 de octubre de 1988 en el diario español “El País”. Recuperado el 27 de junio de 2018 desde: https://elpais.com/diario/1988/10/03/internacional/591836408_850215.html

le otorgó el triunfo electoral a la Concertación. Después de quince años, el régimen militar que llegó al poder a través de las armas inició su proceso de salida a través de los votos.

El triunfo electoral del No fue avasallante. 54,7% de los chilenos votaron “No” y 43,1% se inclinó por el “Sí”. Once puntos separaron a ambas posturas: 4 de cada 10 chilenos estaban a favor del régimen militar. Tal como lo indica Rovira (2007), “el resultado del plebiscito produjo una relativa situación de empate: los perdedores no fueron humillados y los ganadores no resultaron absolutamente victoriosos” (350). Las consecuencias inmediatas de este resultado fueron la legitimación de las fuerzas opositoras, el descarte de propuestas maximalistas de cambio político y el inicio de un proceso de negociación que resultó tenso y complejo.

A modo de conclusión podemos decir que el camino hacia la liberalización democrática en Chile fue progresivo y prolongado. Las movilizaciones sociales y las acciones de protestas que iniciaron el proceso “no lograron convertirse en una fuerza política equivalente” (Garretón, 1985: 391) al régimen, pero mejoraron sustancialmente la capacidad de negociación de los partidos políticos de oposición (Navia, 1999). El análisis anterior nos lleva a afirmar que el factor determinante para el cambio político fue la flexibilización del régimen militar y la moderación de las posturas opositoras. Sin este cambio en la preferencia normativa de los actores, la liberalización hubiera naufragado.

5.1.2 Normas básicas: Dos tipos de pactos.

Tal como lo explicamos en el capítulo correspondiente al fundamento teórico de nuestra investigación, la inauguración de las democracias pactadas exige la creación de acuerdos fundacionales que permitan el funcionamiento del nuevo orden. Entendemos que las normas básicas son los pactos que otorgan estructura legal a la democracia y muestran una radiografía del conflicto que buscó superar en su debate fundacional.

En el caso que nos ocupa se alcanzaron consensos en dos ámbitos: del Gobierno con la oposición (Reforma de la Constitución) y entre las fuerzas opositoras (Cuoteo y pacto electoral). Si bien el primero es formal y los segundos son informales, ambos participan en la dinámica del sistema político y, por lo tanto, son objeto de nuestro estudio. Antes de profundizar en ellos precisaremos los factores que animaron el encuentro entre el Gobierno y la oposición.

5.1.2.1 Factores que motivaron la liberalización y los acuerdos: mismo fin, distintas visiones.

Llama la atención que actores políticos, cuyas relaciones han estado marcadas por el conflicto, se dispongan a crear y suscribir acuerdos que permitan la democracia. En el caso que nos ocupa identificamos que las negociaciones se realizaron en dos dimensiones: 1. Entre la oposición y el Gobierno y 2. Dentro de la oposición.

En la primera dimensión encontramos tres factores que impulsaron los acuerdos: 1. La disposición democrática de los actores políticos, 2. Un entorno internacional promotor de la democracia y 3. La posición de las Fuerzas Armadas. Comencemos por *la disposición democrática de los actores políticos*. En Chile encontramos que las élites gobernante y opositora eran proclives al regreso de la democracia (Godoy, 1999). Sin embargo, esta coincidencia en los fines no se extendía a sus motivaciones. Los primeros querían volver a la democracia para que Chile no volviera a sufrir la amenaza de un sistema socialista¹³⁰ (Garretón, 1985) como el experimentado con el gobierno de Unidad Popular de Salvador Allende (Godoy, 1999). Los segundos deseaban alcanzarla para que su país no volviera a sufrir un quiebre del orden constitucional por intervención militar.

Detrás de ambas posiciones se encuentran profundas diferencias sobre la valoración del pasado. Para el Gobierno, Salvador Allende ejerció el poder alejado de la Constitución y la operación de las Fuerzas Armadas apartó a Chile del comunismo. Para la oposición, la misma etapa fue un gobierno democrático con problemas en su desempeño económico. Los primeros estiman que el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 fue necesario y los segundos lo consideran un hecho injustificable. De esta manera observamos que, si bien identificamos coincidencia en cuanto a la disposición democrática de los actores políticos, las motivaciones son divergentes.

¹³⁰ Sobre el gobierno de Salvador Allende, Garretón (1985) explica que: “El núcleo del programa de la Unidad Popular era la expropiación del sector monopólico de la economía, con el fin de orientar el excedente hacia un modelo alternativo de desarrollo, completar la reforma agraria y nacionalizar las riquezas básicas, todo ello acompañado de un vasto programa redistributivo. De hecho, el proyecto podía ser calificado de “democratización no capitalista”, en tanto la tradición teórico-ideológica de la izquierda le asignaba el carácter de transición al socialismo”. (387)

La segunda motivación se refiere al *entorno internacional*. A finales de la década de 1980 Argentina había avanzado en su democratización, Estados Unidos se mostraba proclive a esos procesos¹³¹ y el muro de Berlín cayó (Navia, 1999). En palabras de Boeninger (1997):

... el régimen de Pinochet era un anacronismo en la región... el duro antimarxismo, justificación última de la eventual continuidad del régimen militar chileno, ya no tenía sustentación en la nueva realidad latinoamericana y mundial (...) Concluimos pues que el entorno externo fue un factor coadyuvante significativo en el proceso de recuperación de la democracia en el país. (376)

De esta manera, el entorno internacional influyó en el Gobierno y en la oposición. Para la dictadura, el desvanecimiento de la amenaza comunista potenció la apertura democrática. Para la oposición, el apoyo de las fuerzas extranjeras expresado en ayudas a través de agencias de cooperación internacional (National Endowment for Democracy) significó un importante impulso para recuperar la democracia. (376)

Por último, *la posición de las Fuerzas Armadas animó a ambos bloques a llegar a un acuerdo*. El 23 de marzo de 1989, cuando se iniciaron los encuentros entre el Gobierno y la oposición, el Almirante Merino, Comandante en jefe de la Armada y miembro de la Junta de Gobierno, declaró: “si no hay consenso no hay reforma y si no hay reforma no hay plebiscito. Son tres condiciones que deben darse, deben coexistir, ya que debe haber consenso para que haya posibilidad de ley de reforma y luego plebiscito”. (Andrade, 1991: 63)

La exigencia de consenso por parte de la élite militar se mantuvo y se reforzó a lo largo de toda la negociación. El 03 de mayo, después de la superación de la peor crisis que enfrentó proceso a propósito de la renuncia del ministro Cáceres, el Almirante Merino expresó su anhelo de que “haya acuerdo por parte de los partidos políticos que están interesados en realizar ciertas modificaciones, ya que si no hay acuerdo, sencillamente no hay modificaciones”. (125)

Debemos destacar que los destinatarios de las declaraciones del Almirante Merino no fueron únicamente los sectores opositores. Las Fuerzas Armadas también se dirigían a sus radicales. Las fisuras del régimen militar se cristalizaron y se hicieron evidentes a propósito de la

¹³¹ Elliot Abrams en *Realism and democracy: American Foreign Policy after the Arab Spring* explica que “... in the end, we pressed hard to force Pinochet to hold a 1988 plebiscite on his rule that he lost – and then intervened again to prevent him from declaring martial law and dismissing the results of that election” (54). El autor fue Subsecretario de Estado para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios en la administración de Ronald Reagan.

flexibilización que inició en la liberalización y se expandió en la inauguración democrática. Valenzuela (1985) explica que “es lógico que en un contexto autoritario de apertura parcial la norma habrá de ser el hiperfaccionalismo” (41). De esta manera, la exigencia de consenso de las Fuerzas Armas fue un importante estímulo que impulsó los acuerdos.

Podemos concluir que en el caso chileno los actores políticos del gobierno y la oposición compartían fines, pero no razones. Es decir, había una disposición democrática común que partía de motivaciones radicalmente distintas. En tal sentido, el acuerdo constitucional alcanzado, más que responder a un espíritu común –tal como lo vimos en los casos de Venezuela y España–, fue expresión de la voluntad eminentemente práctica de las élites en representación de los ciudadanos.

Ahora debemos referirnos a las motivaciones que impulsaron la generación de acuerdos dentro de la oposición. Identificamos dos razones: 1. el deseo de volver a la democracia y 2. el reconocimiento de la necesidad de unidad como condición imprescindible para derrotar electoralmente al régimen. Sobre lo primero, Patricio Aylwin señala

La Concertación fue formada por partidos y sectores políticos que habíamos sido adversarios y que, sin embargo, en un proceso que tomó prácticamente doce años, fue gestándose en defensa de valores compartidos: la libertad, la democracia, la justicia social. Eran aspiraciones comunes a todos los que llegamos a formar la Concertación. (Aylwin en Moreno y Ortega, 2002: 216)

El reconocimiento de la necesidad de la unidad que emergió después de la experiencia de negociación fallida en 1984 se vio reforzada por las condiciones de juego político-electoral que impuso el gobierno después del triunfo del No. El sistema binomial configuró una estructura competitiva en donde la oposición solo tenía posibilidades de acceder al poder si participaba en bloque. De esta manera, la única manera de vencer electoralmente al régimen era crear una coalición firme que se presentara como una opción real de poder para los ciudadanos.

Podemos decir entonces que la primera motivación era de tipo existencial –refería a los sufrimientos compartidos durante la dictadura– y la segunda era de naturaleza práctica. Ambas impulsaron una coalición que logró ganar en las urnas y permanecer en el poder durante 4 períodos presidenciales continuos.

Cuadro 39: Factores que motivaron los acuerdos en Chile según la dimensión de la negociación.

Dimensión de la negociación	Factores que animaron los Acuerdos
1. Entre Gobierno y oposición	<ol style="list-style-type: none"> 1. La disposición democrática de los actores políticos. 2. Un entorno internacional promotor de la democracia. 3. La posición de las Fuerzas Armadas.
2. Dentro de la oposición	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disposición democrática de los actores políticos asociada al sufrimiento compartido durante la dictadura. 2. El reconocimiento de la necesidad de unidad como condición imprescindible para derrotar al régimen.

Fuente: Elaboración propia.

5.1.2.2. Acuerdo entre el Gobierno y la oposición: La reforma de la Constitución de 1980.

El triunfo del No abrió puertas a la fase inaugural del momento fundacional. En el periodo comprendido entre el 05 de octubre de 1988 y el 30 de julio de 1989, el Gobierno y la oposición participaron en el complejo e intenso proceso de negociación donde se alcanzó el Acuerdo de reforma de la Constitución de 1980 que fue validado por los ciudadanos en las urnas.

En el apartado que inicia profundizaremos en las negociaciones que desarrollaron ambos bloques, identificaremos los actores políticos que participaron en ellas y señalaremos los temas que fueron foco del debate. Nuestro estudio no pretende ser una cronología de los hechos, sino un análisis de los actores implicados y los temas abordados. Culminaremos con el evento electoral que le ofreció a la democracia chilena su marco institucional: la Constitución de 1980 en su versión reformada¹³².

¹³² Carlos Andrade Geywich, en *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (1991), ofrece un estudio exhaustivo y detallado del proceso de negociación. Tomaremos su investigación como fuente principal para desarrollar el análisis. El autor, además de ser un prestigioso jurista chileno, integró la Comisión Técnica para la Reforma Constitucional Concertación – Renovación Nacional en calidad de independiente postulado por RN. En sus líneas encontramos, paso a paso, las Comisiones que se instalaron, las declaraciones públicas que ofrecieron los actores políticos y las interacciones entre ellos. Para efectos de la investigación nos limitaremos a mencionar solo aquellas Comisiones Técnicas que tuvieron relevancia política en el proceso, sin embargo,

Si bien el Gobierno aceptó los resultados del 05 de octubre y anunció la apertura de un proceso de “perfeccionamiento” de la Constitución de 1980¹³³, ejecutó dos medidas que buscaron asegurar la permanencia de su proyecto político: estableció el sistema electoral binominal e impuso las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Edgardo Boeninger lo explica así:

El régimen saliente se esmeró en preservar, en la medida de lo posible, su modelo de democracia protegida, en base a una estrategia combinada de imposición y consenso, procurando asegurar mayoría parlamentaria para la derecha y autonomía plena y rol tutelar efectivo para las Fuerzas Armadas y el predominio por largo tiempo de la cultura conservadora en el ámbito judicial –Corte Suprema y Tribunal Constitucional– mediante la designación del mayor número posible de adherentes en los cargos pertinentes. (Boeninger, 1997: 351)

De esta manera, la negociación que se extendió durante nueve meses, estuvo marcada por la tensión entre la voluntad de cambio de la oposición y la resistencia del bloque gubernamental. Las fricciones no bloquearon los esfuerzos y la transición política se desarrolló en dos planos: desde las Comisiones Técnicas creadas por las organizaciones políticas con participación de actores independientes y entre los líderes de los partidos.

Las Comisiones tuvieron un rol destacado y una función importante en la negociación. Fueron espacios político-técnicos destinados al debate y a la creación de propuestas. Estas instancias produjeron documentos que ofrecieron herramientas y argumentos a los actores políticos que lideraron el proceso. Podemos decir que las Comisiones fueron una primera instancia para la búsqueda de consensos.

Las principales Comisiones Técnicas que intervinieron en el proceso fueron

Cuadro 40: Listado de las principales Comisiones Técnicas que participaron en la negociación en la transición chilena (1988-1989).

Comisión Técnica	Organización que representó	Representante Político
Comisión de Reformas Constitucionales de la Concertación Democrática.	Concertación de partidos por la Democracia.	Patricio Aylwin. (Partido Demócrata Cristiano)

consideramos necesario mencionar que hubo más. La proliferación de instancias y propuestas revela que, después del plebiscito del 05 de octubre de 1988, Chile entró en una importante dinámica de cambio democrático.

¹³³ Recomendamos revisar la declaración de Augusto Pinochet en Puerto de Natales el 16 de noviembre de 1988.

Comisión de Asuntos Constitucionales de Renovación Nacional.	Renovación Nacional.	Sergio Onofre Jarpa.
Comisión Técnica Concertación y Renovación Nacional.	Concertación de partidos por la Democracia y Renovación Nacional.	Patricio Aylwin (Partido Demócrata Cristiano) y Sergio Onofre Jarpa.
Comisión Constitucional de la Unión Democrática Independiente.	Unión Democrática Independiente.	Jaime Guzmán.
Comisión Técnica Asesora del Ministerio del Interior.	Ministerio del Interior del gobierno de Augusto Pinochet.	Ministro Carlos Cáceres.

Fuente: Elaboración propia.

El 11 de marzo de 1989, cuatro meses después del triunfo del No, Augusto Pinochet anunció su propuesta de reforma Constitucional. Decidió hacerlo el día que la Constitución de 1980 cumplió ocho años para enmarcar las medidas dentro de su relato histórico y para hacer énfasis en que se trataba de un camino de “perfeccionamiento” de la Carta Magna que “está muy lejos de aquellas otras intenciones que pretenden desmantelar la nueva institucionalidad” (Pinochet en Andrade, 1991: 56). De esta manera, propuso (Andrade, 1991):

1. Modificar el artículo 8 referido a la ilegalización de los partidos de izquierda.
2. Flexibilizar el mecanismo de reforma a la Constitución.
3. Derogar la facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados.
4. Eliminar la facultad presidencial para expulsar del país a ciudadanos o impedir su entrada durante el estado de sitio.
5. Evaluar las propuestas relativas al acortamiento del periodo presidencial.

Durante la declaración, el Presidente giró instrucciones al Ministro del Interior, Carlos Cáceres, para representar al Gobierno en las gestiones relacionadas con la reforma. De esta manera, se creó la Comisión Técnica Asesora del Ministerio del Interior, desde donde se

realizaron encuentros con sus pares de Renovación Nacional, Concertación y UDI, para avanzar en el proceso¹³⁴.

Casi un mes después, el 5 de abril de 1989, la Comisión Técnica Concertación y Renovación Nacional hizo lo propio¹³⁵. Andrade explica el contenido de la propuesta (Copiamos *in extenso*):

A grandes líneas las propuestas de reformas eran las siguientes: a) Substituir el artículo octavo de la Constitución, que limitaba severamente el pluralismo, por una disposición que garantizaría la libertad de expresión y la organización y condiciones para la existencia de los partidos políticos y la competencia electoral, el gobierno moderado y el Estado de Derecho. En lugar de criminalizar doctrinas se proponía penalizar a los partidos y conductas políticas que violasen los principios y procedimientos de la democracia, en conformidad a decisiones del Tribunal Constitucional; b) Limitar algunas restricciones a las libertades públicas durante los estados de excepción, que en el texto original de la Constitución eran desmesuradas y discrecionales; c) En relación al Congreso Nacional, aumentar el número de los diputados a 150 y de los senadores a 50. Suprimir los senadores designados (Renovación Nacional propuso mantener el estatuto de senador vitalicio para los ex Presidentes de la República); d) Respecto del Consejo de Seguridad Nacional, cambiar su composición, integrando a la misma al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República, y además conferirle al mismo un carácter asesor y consultivo del Presidente de la República; e) Adopción de un sistema electoral proporcional; f) Respecto de las normas para reformar a la Constitución, suprimir el requisito de la aprobación por dos legislaturas sucesivas para hacer las modificaciones que correspondieren a los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos y Deberes de las Personas) y XIV (Reforma de la Constitución), mantener la norma general de los 3/5 para las reformas constitucionales, pero elevar ese quórum a 2/3 para los capítulos específicos ya mencionados. También se proponía substituir el quórum de 4/7 para aprobar las leyes orgánicas constitucionales por la mayoría absoluta. (Godoy, 1999: 97)

El documento emanado del consenso alcanzado entre la Concertación de Partidos por el No y por Renovación Nacional propuso cambios relacionados con el pluralismo (artículo 8), la separación de poderes (Sobre el Consejo de Seguridad), la participación ciudadana (sistema electoral proporcional y senadores designados) y los derechos políticos fundamentales (limitar el alcance de los estados de excepción).

¹³⁴ Andrade Gaywitz (1991) indica que la Comisión Técnica Asesora del Ministerio del Interior sostuvo una reunión con cada una de las Comisiones. Los encuentros se realizaron el 22 (RN y Concertación, en reuniones individuales) y el 28 de marzo (UDI). Aunque Renovación Nacional y la Concertación de Partidos por el No habían instalado una Comisión común, hicieron los encuentros por separado y luego, el 4 de abril, se reunieron para analizar los acercamientos y acuerdos logrados en las reuniones para las propuestas del Gobierno.

¹³⁵ Esta instancia fue creada por la Concertación de Partidos por el No y por Renovación Nacional y estaba integrada paritariamente por militantes y especialistas constitucionales. Por Renovación Nacional participaron Carlos Reymond, Ricardo Rivadeneira, Enrique Barros, Oscar Godoy (Independiente) y José Luis Cea (Independiente). Por la Concertación se integraron Francisco Cumplido (Partido Demócrata Cristiano), Carlos Andrade Geywitz (Partido Radical), Adolfo Veloso (Partido Socialista), Juan Enrique Pietro (Partido Humanista) y José Antonio Viera-Gallo (Independiente) (Andrade, 1991). Se trató de una iniciativa que acercó a las alas moderadas del Gobierno y de la oposición.

En marzo, después de los encuentros de las Comisiones, se realizaron las primeras reuniones entre el Ministro Cáceres y Patricio Aylwin (Concertación de Partidos por el No), Sergio Onofre Jarpa (Renovación Nacional) y Jaime Guzmán (Unión Democrática Independiente). Las mismas se realizaron de manera individual e institucional, en la sede de la cartera de Interior.

Un mes después se repitieron los encuentros con el liderazgo político y a finales de abril emergieron importantes divisiones en el seno del régimen. El ministro Cáceres entregó al Presidente los informes de la Comisión Técnica y, ante el aparente desencuentro interno, presentó su renuncia. Aunque las declaraciones oficiales estuvieron marcadas por la prudencia y no se habló abiertamente de las diferencias concretas, advertimos que existía una importante situación de tensión que obligó al ministro Cáceres a poner su cargo a la orden. El impasse se resolvió cuando Augusto Pinochet, después de reunirse con la Junta de Gobierno, confirmó a Carlos Cáceres en su cargo y le encomendó la publicación de la propuesta de reforma.

Cumpliendo con la tarea asignada, el ministro Cáceres se dirigió al país el 28 de abril de 1989 y anunció 19 “perfeccionamientos” para la Constitución de 1980:

1. La derogación del artículo 8 y establecer “una norma que garantice el pluralismo político, pero que no permita continuar con su acción disociadora a los partidos o movimientos que atenten en contra de la convivencia” (Cáceres en Andrade, 1991: 293). El Tribunal Constitucional sería la instancia encargada de determinar qué organizaciones resultan una amenaza al sistema democrático.
2. Los cambios a la Constitución deben ser aprobados por las tres quintas partes de cada Cámara. Sin embargo, en ciertas materias este requisito se podría reducir a dos tercios.
3. “Se propone incorporar al Contralor General de la República como miembro del Consejo de Seguridad Nacional”. (Cáceres en Andrade, 1991: 294)
4. “En las funciones de este Congreso se reemplaza la facultad de «representar a cualquiera autoridad» los peligros para la seguridad nacional, por la de «hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Tribunal Constitucional» su opinión respecto de los hechos que puedan comprometer la seguridad nacional”. (294)
5. Reordenar las facultades administrativas de los estados de excepción. Eliminación del exilio y del destierro.

6. Disposición para “acoger la supresión de la sanción de pérdida del cargo parlamentario por patrocinar mociones o indicaciones inconstitucionales o por admitirlas a votación”. (294)
7. “Eliminar la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados”. (294)
8. “Disminuir de dos años a un año la inhabilidad o plazo previo para que los candidatos a parlamentarios abandonen ciertas funciones públicas”. (294)
9. “Se considera disminuir de tres a dos años la obligación de residencia previa en la región correspondiente respecto de los candidatos a parlamentarios”. (294)
10. “Suprimir la incompatibilidad entre la militancia partidista con la dirigencia (gremial), y establecer una sana incompatibilidad, pero solo entre “dirigentes” gremiales y partidistas, a fin de resguardar la autonomía de las respectivas funciones”. (294)
11. Ante la vacancia de cargos parlamentarios, se propone la designación del otro candidato de la lista del que motivó la vacancia.
12. Disminución del periodo presidencial transitoriamente a cuatro años con opción a una reelección inmediata.
13. Ante la vacancia del cargo presidencial, “se recoge también la proposición de que el reemplazante se elija popularmente si faltaren más de dos años para la próxima elección, y que el nuevo Presidente dure sólo el tiempo que faltaba al anterior, al igual que en el caso de imposibilidad del Presidente electo”. (Cáceres en Andrade, 1991:295)
14. “Se reconoce la facultad de los senadores para emitir opiniones sobre los actos de gobierno y en cualquiera otra materia”. (295)
15. Realizar modificaciones técnicas que “aseguren que las leyes siempre deban aprobarse por mayoría en el Congreso”. (295)
16. “Se propone aclarar que el legislador puede dar competencia en materia contencioso-administrativa a los tribunales ordinarios”. (295)
17. “La división política y administrativa es materia de ley que requiere la mayoría absoluta de cada Cámara. Asimismo, se aclara que las bases de la carrera de los oficiales uniformados se regularán por las leyes orgánicas constitucionales respectivas”. (295)

18. “Marginar a las radios de la fiscalización del nuevo Consejo de Televisión, y mantener el actual estatuto de ellas”. (295)
19. Se propone que “los municipios puedan convocar a plebiscito a los electores de la respectiva comuna, para que se pronuncien, en cabildo, sobre determinadas materias de índole exclusivamente de administración comunal”. (295)

Los representantes de las fuerzas políticas recibieron la propuesta de reformas del Gobierno. Unión Democrática Independiente y Renovación Nacional se mostraron favorables al proyecto. Andrés Allamand (RN) indicó que “existían elementos alentadores que permitían insistir en la búsqueda del consenso político que hiciera posible el perfeccionamiento de la Constitución” (Andrade, 1991: 125). La Concertación, por su parte, la rechazó por incumplir “los planteamientos mínimos de reforma y también de los de la Comisión Técnica Renovación Nacional-Concertación de Partidos por la Democracia” (124). Ante la negativa de la Concertación, el Gobierno dio por terminadas las negociaciones el 02 de mayo de 1989.

Este fue, sin duda, el momento de mayor tensión e incertidumbre del proceso. El enfriamiento se extendió durante 10 días. Sin embargo, luego de encuentros informales entre representantes de la oposición y del Gobierno, el ministro Cáceres “anunció la disposición del Gobierno de reanudar las conversaciones con los sectores políticos (...) e informó que las negociaciones estarían centradas en el mecanismo de reforma de la Carta Fundamental y en la composición y generación del Congreso”. (Andrade, 1991: 147)

Al reanudarse las conversaciones el ministro Cáceres inició una ronda de reuniones con los líderes de las fuerzas políticas. El 16 de mayo se reunió con Patricio Aylwin, el 17 con Sergio Onofre Jarpa y el 19 con Jaime Guzmán. Las tres reuniones transcurrieron en buenos términos y el representante de la Concertación afirmó que había más coincidencias que diferencias (Andrade, 1991). La contrapropuesta del Gobierno, que surgió después de la reunión con Aylwin, no se hizo pública y llegó a la coalición opositora por comunicación privada.

La Concertación evaluó la oferta del Gobierno con su Comisión Técnica y con los líderes políticos. Las principales diferencias giraban en torno a los senadores designados, la congelación temporal de reformas que consideraban necesarias, el establecimiento de quórum especiales para temas concretos y el sistema binomial. No obstante, la coalición de centro izquierda declaró que era un buen punto de partida para avanzar en el proceso de transición.

Pocos días después se realizó la primera y única reunión entre el ministro Cáceres, Patricio Aylwin y Sergio Onofre Jarpa. El encuentro se llevó a cabo en una dependencia del Ministerio del Interior y al finalizar los presentes compartieron con la prensa su optimismo, sin ofrecer avances concretos. Después de la cita, la Concertación sostuvo largas jornadas de reflexión interna para decidir si suscribir o no la propuesta del Gobierno y resolvió “aprobarlo con reservas” (Andrade, 1991).

El 31 de mayo en horas de la noche Augusto Pinochet le anunció al país la existencia del acuerdo y al día siguiente la Concertación ofreció una rueda de prensa en la que explicó y justificó su decisión. Patricio Aylwin destacó la insatisfacción en materias concretas y afirmó que no se sentían “colegisladores ni coautores de las reformas constitucionales, porque no nos satisfacen plenamente, pero, a pesar de ello, hemos aceptado concurrir a respaldarlas otorgando nuestro visto bueno, dándole luz verde, como dijimos en nuestra declaración”. (Andrade, 1991: 169-170)

Después, insistió en que se trataba de

...hacer prevalecer el camino de la razón sobre el camino de la fuerza: es hacer prevalecer el espíritu de entendimiento y de paz sobre el espíritu de confrontación y de guerra y de procurar terminar con las odiosidades y buscar un gran reencuentro nacional. (Andrade, 1991: 169-170)

El mes siguiente se activaron los procedimientos institucionales para darle curso al acuerdo. El 6 de junio la Junta de Gobierno aprobó el Proyecto de Ley que modificó la Ley Orgánica Constitucional N. 18.700, sobre votaciones populares y escrutinio. El 12 el Tribunal Constitucional dio su aprobación y el 15 se publicó. Para finalizar el proceso de convocatoria al Referéndum aprobatorio o reprobatorio de las reformas, se realizó un acto oficial en el Gran Salón del Palacio de La Moneda al que asistieron los representantes de todas las fuerzas políticas, menos Patricio Aylwin. El representante de la Concertación agradeció la invitación e indicó que se trata de “un primer paso hacia el reencuentro nacional que la gran mayoría de los chilenos anhelamos, pero está lejos de significar el advenimiento de un régimen plenamente democrático, ni permite dar por superadas las profundas diferencias que nos separan”. (Andrade, 1991: 176)

Debemos destacar que no todas las fuerzas políticas suscribieron los acuerdos. Tovar explica que “el extremo de la izquierda (PC, MIR) y pequeñas agrupaciones de la extrema derecha llamaron a anular el voto” (Tovar, 1999: 33). Un mes antes del evento electoral, José Cademártori, José Sanfuentes y Sergio Insunsa, voceros del Partido Comunista de Chile,

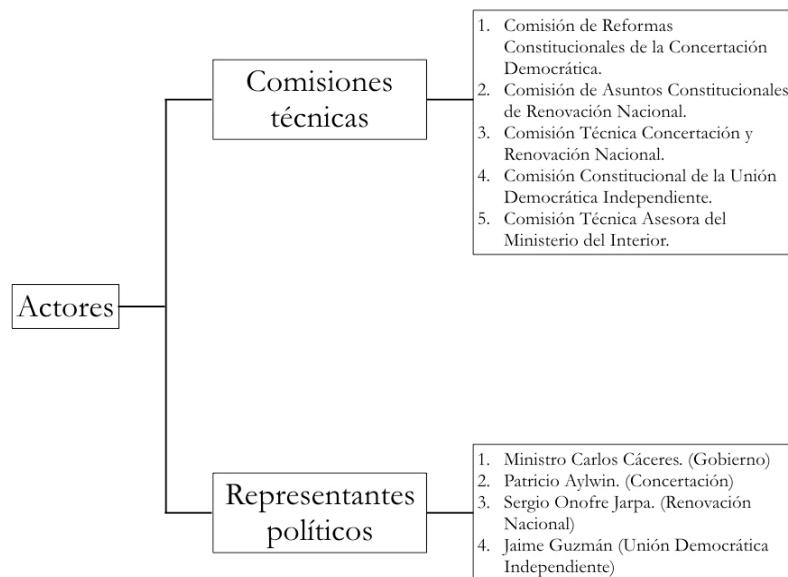
declararon que “la Constitución de 1980 es y seguirá siendo ilegítima y votar favorablemente las enmiendas facilita la pretensión del régimen del conferirle validez a su Constitución”. (Andrade, 1991: 192)

El 30 de julio de 1989 los chilenos acudieron a las urnas para decidir si aprobaban o reprobaban la propuesta de reforma constitucional. Participó 84,6% del padrón electoral y 85,7% de los votantes aprobó la propuesta. De esta manera, la Constitución de 1980, un documento sin legitimidad de origen, adquirió legitimidad sobrevenida gracias al proceso de negociación descrito y a la validación del voto ciudadano.

Si bien el consenso fue alcanzado por los actores, la percepción sobre sus resultados políticos varió según cada bloque político. Para el Gobierno, se trató de “la consolidación de la Carta Fundamental de 1980, perfeccionada por las modificaciones propuestas por la ciudadanía” (Cáceres en Andrade, 1991:192). Para la oposición fue un avance incompleto. Andrés Zaldívar, presidente del Partido Demócrata Cristiano, precisó los asuntos que quedaron sin resolver: las reformas del Tribunal Constitucional y la organización y elección del Parlamento, “para terminar con los senadores designados y cambiar el sistema binominal por el sistema proporcional limitado”. (Andrade, 1991: 192)

En tal sentido, podemos indicar que identificamos tres grados de satisfacción con los acuerdos según los actores que participaron, o no, en las negociaciones: El gobierno se mostró plenamente complacido con los pactos alcanzados, la oposición expresó su satisfacción parcial y algunos grupos de la oposición, como el Partido Comunista, manifestaron su rechazo. (Tovar, 1999)

Cuadro 41: Actores políticos que participaron en las negociaciones en la transición chilena.



Fuente: Elaboración propia.

A modo de conclusión, enumeraremos los aspectos más importantes del proceso de negociación y del acuerdo alcanzado:

1. Las negociaciones se desarrollaron en dos planos: desde las Comisiones y entre los actores políticos. Las conversaciones en ambas instancias tuvieron carácter institucional y contaron con amplia cobertura mediática.
2. En el proceso de generación de acuerdo intervinieron representantes de las principales fuerzas políticas del país, a excepción de los grupos radicales de derecha y de izquierda.
3. El proceso para alcanzar los acuerdos no estuvo exento de tensiones emanadas desde el seno de ambos bloques. El ministro Cáceres debió lidiar con las distintas facciones que existían dentro del régimen militar y Patricio Aylwin hizo lo propio con los distintos partidos que hacían vida en la Concertación.
4. El Acuerdo alcanzado entre el Gobierno y la oposición, y su posterior validación electoral, le otorgó legitimidad sobrevenida a la Constitución de 1980. La negociación y el voto ciudadano buscaron subsanar su origen autocrático.
5. Si bien se logró consenso en torno a la reforma de la Constitución de 1980, esta disposición no se extendió a la percepción sobre sus resultados. Para el Gobierno “el

perfeccionamiento” de la Carta Magna significó el alcance de la democracia y el fin de la transición. Para la oposición, fue el primer paso para iniciar el largo camino hacia la democracia.

5.1.2.3 Acuerdos internos de la oposición: El cuoteo y el pacto electoral.

Tal como lo explicamos en líneas anteriores, para la oposición la negociación se desarrolló en dos planos: con el Gobierno y dentro de la Concertación. En el apartado anterior explicamos el progreso de la primera y en el que inicia nos dedicaremos a describir la segunda.

La Concertación de partidos por el No surgió como una respuesta a la coyuntura electoral del Referéndum del 05 de octubre de 1998 y posteriormente se convirtió en la coalición que despojó del poder a Augusto Pinochet y gobernó durante dos décadas. Pasar de ser una fuerza circunstancial a una opción de gobierno exigió el establecimiento de reglas de juego que conciliaran las legítimas ambiciones de poder de sus integrantes y garantizaran su permanencia en el poder. (Lagos, 2008)

Sergio Bitar explica que

...las controversias y los desacuerdos fueron inevitables. Para superarlos, los partidos formularon programas de gobierno antes de cada elección, y al presidente electo se le otorgaban facultades superiores a las de los partidos para formar su Gobierno. Adicionalmente, los partidos políticos crearon un sistema primario para seleccionar al candidato presidencial de la coalición. Otro factor unificador fue el peculiar sistema electoral “binominal”, una creación de Pinochet. El sistema dio como resultado dos grandes bloques políticos, empatando así el número de miembros del Congreso elegidos de la coalición más grande (la Concertación) con la coalición perdedora (la oposición de derecha) y castigando a cualquier grupo que no se incluyera en alguna de ellas. Se programaron las elecciones parlamentarias para que coincidieran con la elección presidencial. La Constitución no permitió (y aún no lo hace) la reelección inmediata del presidente. Estas reglas obligaron a cada presidente a enfocarse en llevar a cabo su programa y luego a apoyar al siguiente candidato presidencial de la coalición a fin de continuar las reformas pendientes y buscar nuevas reformas. (NDI y The Oslo Center: 2015: 108)

Siavelis (2009) precisa dos acuerdos internos que permitieron el funcionamiento de la coalición opositora: el cuoteo y el pacto electoral. El *cuoteo*

... fue diseñado como una institución destinada a garantizar la amplia y completa representación de todos los partidos de la coalición. Sin esta representación y voz, los partidos habrían tenido pocos incentivos para permanecer leales a la coalición y probablemente se habría derrumbado, y Chile no sería en ejemplo de éxito de la transición democrática que es hoy. (8)

Este sistema permitió crear gabinetes de Gobierno con participación de todas las fuerzas políticas de la Concertación. Aunque su naturaleza era informal y no contaba normas escritas, por lo general consistió en que los Viceministros debían ser “de un partido diferente (y usualmente de un sector ideológico distinto) que el del Ministro”. (7) Esta dinámica se extendió durante los cuatro períodos presidenciales en los que gobernó la Concertación.

El *pacto electoral* también fue una norma no escrita y buscó conciliar las aspiraciones de poder de los partidos que integran la Concertación. Se trató de la construcción de las postulaciones electorales dentro del sistema binominal.

Debido a que el sistema electoral sólo proporciona dos escaños por coalición, y dado que la Concertación se encuentra integrada por importantes partidos e históricamente numerosos, el número de candidatos que cada partido recibe es objeto de arduas negociaciones previas a la elección. (9)

De esta manera, el pacto electoral sirvió para administrar las postulaciones a los cargos de elección popular y el cuoteo funcionó de la misma manera para los puestos de nombramiento y libre remoción dentro de la administración pública. Ambos pactos permitieron el funcionamiento de la coalición opositora durante veinte años.

5.1.3 La presidencia de Patricio Aylwin 1990-1994: Gobierno de transición.

El 30 de julio de 1989 se realizó el referéndum nacional en el que se aprobaron las reformas constitucionales acordadas por el Gobierno y por la oposición. Cinco meses después se realizaron las elecciones inaugurales de la democracia y los resultados le dieron la victoria a la Concertación. De esta manera, el régimen militar fue despojado del poder por la vía electoral.

El 14 de diciembre de 1989 más de siete millones de chilenos salieron a votar en los comicios presidenciales y legislativos. La participación fue de 94,72% y el ganador fue Patricio Aylwin (55,17%), líder de la Democracia Cristiana y representante de la coalición opositora durante las negociaciones. En segundo lugar quedó el candidato oficial: Hernán Büchi (29,40%), militante de la Unión Democrática Independiente y ex miembro del gabinete económico del General Pinochet.

Los resultados de la elección parlamentaria también favorecieron al bloque opositor. La Concertación obtuvo 22 senadores y 69 diputados, Democracia y Progreso alcanzó 16 senadores y 48 diputados y Unidad por la Democracia, 2 diputados. El sistema binominal, impuesto por la dictadura para configurar un sistema bipartidista que le garantizara sus espacios, cumplió con su primer objetivo y falló en el segundo.

El ingenio y la buena voluntad de todos, la conciencia de que el pacto parlamentario era indispensable para lograr una mayoría legislativa que asegurara la gobernabilidad de la democracia emergente, dieron como resultado un entramado de listas y candidatos que logró superar la barrera del sistema binomial obteniéndose un resultado global de parlamentarios elegidos, prácticamente igual o incluso algo superior a lo que habría resultado de un sistema proporcional. (Boeninger, 1997: 354)

Tres meses después, el 11 de marzo de 1990, el presidente Patricio Aylwin tomó posesión del cargo marcando el fin del Momento Fundacional y abriendo puertas al Gobierno de transición. Si bien este periodo se encuentra fuera de los límites de nuestra investigación, consideramos prudente mencionar aspectos que fueron abordados en este periodo en aras de subsanar parcialmente los denominados enclaves autoritarios¹³⁶. (Siavelis, 2009; Garretón, 2017)

Edgardo Boeninger, quien fue Ministro secretario general de la Presidencia durante el periodo de Patricio Aylwin, enumeró las 4 principales tareas del Gobierno que se extendió desde 1990 hasta 1994:

1. Lograr el pronto retorno de las Fuerzas Armadas a su rol profesional, incluido el abandono de toda pretensión eventual de constituirse el Ejército en una especie de gobierno paralelo. (Boeninger, 1997: 381)
2. Enfrentar el problema de las violaciones a los derechos humanos de manera tal que, atendiendo al imperativo ético y a las exigencias de justicia del mundo político-social y cultural de la Concertación, se evitara producir el cuestionamiento global y arrinconamiento de los militares con el consiguiente riesgo de situaciones de insubordinación. Desde otra perspectiva, debía combinarse justicia con prudencia como una contribución a la reconciliación nacional, o sea al fortalecimiento y ampliación de los consensos básicos, teniendo en cuenta que la actitud en esta materia de la mayoría de quienes habían votado Sí en 1988 y apoyado a Buchi, en 1989 era de respaldo y justificación de los excesos militares. (381)

¹³⁶ Siavelis (2009), recurriendo a Garretón, explica que los enclaves autoritarios son “ciertos elementos del «régimen anterior» [de naturaleza] institucional (Leyes y la Constitución), socioculturales (Valores autoritarios, etc.), basados en los actores (las Fuerzas armadas o actores de veto), o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos). Estos enclaves (...) interfieren en la consolidación democrática”. Por su parte, Boeninger (1997) los enumera de la siguiente manera: 1. Senadores designados, 2. Noción de las Fuerzas Armadas como garantes de institucionalidad, 3. Inamovilidad de los Comandantes en Jefe, y 4. La configuración del Consejo Nacional de Seguridad. La teoría de los enclaves autoritarios de la transición es ampliamente conocida y ha sido acogida por numerosos investigadores. Sin embargo, nos preguntamos si, dada la naturaleza pactada del cambio político y la legitimidad electoral ganada por el régimen en el referéndum del 05 de octubre de 1988, hubiese sido posible avanzar hacia la democracia de otra manera.

3. Asegurar la gobernabilidad inicial del país, desmintiendo los pronósticos del caos, desgobierno y conflicto de los partidarios del régimen saliente, que habrían puesto en peligro la legitimidad “por desempeño” de la todavía frágil democracia reconstituida, dando pretexto para posibles intentos de regresión política. (381)
4. Completar el proceso de legitimación institucional y construcción de consensos básicos en áreas que no habían sido abordadas en 1989, a saber, los gobiernos locales presididos por alcaldes designados por Pinochet y la legislación laboral. (381)

Tal como podemos observar, se buscó reforzar el predominio del gobierno civil, promover la justicia y la reconciliación, afianzar la estabilidad del sistema y avanzar en el proceso de democratización de los gobiernos locales.

Sobre la promoción de la justicia y la reconciliación, debemos destacar la instalación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación que produjo el llamado Informe Rettig, en el que se recogió con detalle el testimonio de cada una de las víctimas de violaciones a Derechos Humanos a partir de 1973. En palabras del presidente Aylwin, este documento

conmovió la conciencia nacional. Su seriedad y ponderación fue valorizada en acuerdos unánimes por ambas Cámaras de este Congreso Nacional, que expresaron su reconocimiento a los miembros de la Comisión por el aporte que hicieron en pro de la verdad y del reencuentro nacional (...) Las observaciones y comentarios que a ese Informe han formulado respetables instituciones y personas, no desconocer la verdad de los cruentos hechos que en él se establecieron, sino que se refieren a las circunstancias en que ocurrieron y que podrían explicarlos. Por mi parte considero necesario reiterar aquí lo que dije el 4 de marzo: El reconocimiento de esa verdad es independiente del juicio que cada cual tenga sobre los acontecimientos políticos de la época o sobre la legitimidad del 11 de septiembre de 1973. Eso lo juzgará la historia, pero ningún criterio sobre el particular borra el hecho de que se cometieron las violaciones a los derechos humanos que describe el Informe. La aceptación de esa verdad, compartida por la comunidad nacional. Removerá un motivo de disputa y de división entre los chilenos. (Boeninger, 1997: 405)

Si bien el trabajo de la Comisión no promovió acciones legales en contra de quienes cometieron delitos o violaron Derechos Humanos¹³⁷, impulsó la creación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y la Ley sobre reparaciones a los familiares de las víctimas. Algunas voces –militares y civiles– se mostraron insatisfechas con el trabajo de la

¹³⁷ Proceder penalmente en contra de quienes habían violado derechos humanos entre 1973 y 1978 no era posible por la Ley de Amnistía de 1978. Tomar esta decisión hubiese elevado la tensión en las Fuerzas Armadas y puesto en jaque estabilidad a la recién nacida democracia. Por esta razón, el presidente Aylwin se decantó por la figura de la Comisión de la Verdad y Reconciliación como camino para elevar la voz de las víctimas e imponer sanciones morales.

Comisión¹³⁸ por considerar que incurrió en excesos o defectos, sin embargo, su trabajo significó un avance importante en materia de justicia transicional. (Boeninger, 1997)

Durante la Presidencia de Patricio Aylwin se reactivó la dinámica democrática, se recuperó el valor del voto como herramienta democrática, se limitó el poder militar y se intentó aliviar el sufrimiento de quienes padecieron la violencia de Augusto Pinochet. Sin embargo, identificamos críticas que se refieren al mantenimiento del modelo económico establecido por la dictadura y catalogan la transición de inacabada o incompleta. (Siavelis, 2009; Garretón, 2017)

El primer Presidente de la democracia respondió a estas críticas y años después de haber abandonado la Moneda manifestó su preocupación por las tareas que no pudo ejecutar:

Fundamentalmente está el tema de los llamados enclaves autoritarios: los senadores institucionales, el sistema binominal mayoritario. La verdad es que el sistema binominal mayoritario significa que un tercio más uno es igual que dos tercios menos uno, lo que no es democrático y eso es lo que permite lo que estamos viviendo, que las reformas deberán hacerse hecho en estos años, que las intenté yo, las intentó Eduardo Frei, las está intentando Lagos, no se hacen. En eso hemos fracasado, pero no en vida democrática; una vida democrática imperfecta, pero vida democrática, con respeto a los derechos humanos y a todas las opiniones. Ahora, hay un fenómeno que es relativamente nuevo, que se acentúa y es el poder excesivo que adquiere en las sociedades de nuestro tiempo, el factor económico, la concentración de poder económico en sociedades de mercado y la disminución del poder del Estado como órgano regulador. (Aylwin en Moreno y Ortega, 2002: 219)

La transición hacia la democracia en Chile es un proceso complejo y extenso, en el que se impuso el sentido práctico de los actores políticos. La presidencia de Patricio Aylwin avanzó hacia la consolidación democrática, sin embargo, no fue sino hasta 2005 cuando, durante el Gobierno de Ricardo Lagos, se realizaron importantes reformas a la Constitución que ofrecieron “por fin una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, del alma permanente de Chile” (Lagos, 2005).

¹³⁸ Boeninger (1997) narra que las Fuerzas Armadas se sintieron inculpadas por el Informe Rettig porque el juicio popular no distinguió entre los autores concretos de las violaciones de los Derechos Humanos y las Instituciones. Por eso, cuando el Presidente Aylwin convocó al Consejo de Seguridad Nacional para conocer su opinión sobre el documento, “los cuatro Comandantes en Jefe leyeron breves declaraciones exculpatorias referidas a la situación de guerra interna que según ellos había vivido el país y entregaron extensos documentos fijando su posición. De este modo, se encauzó de modo ritual y solemne la disconformidad militar”. (406)

5.1.4 Sistema de partidos políticos: Resistencia, unidad y redemocratización.

En la metodología establecida como ruta para alcanzar los objetivos de nuestra investigación nos propusimos el análisis de las Normas básicas y del Sistema de partidos en el momento fundacional y, posteriormente, del momento crisis. A continuación describiremos el Sistema de partidos que se configuró en el momento fundacional de la democracia que se inauguró en Chile en 1990.

En 1973, la dictadura de Augusto Pinochet se propuso acabar con los partidos políticos. Valenzuela (1985) indica que el Decreto Ley 77 los prohibió y destinó a la dirigencia y a la militancia de las organizaciones de izquierda al exilio o a la muerte. Por su parte, la Democracia Cristiana sufrió limitaciones que afectaron su funcionamiento, mientras el Partido Nacional tomó la decisión de autodisolverse como expresión de apoyo al régimen militar.

Durante una década (1973-1983) los partidos políticos en Chile permanecieron “congelados”¹³⁹. Este periodo, lejos de extinguirlos, los fortaleció. En el caso de la Democracia Cristiana, fue ocasión para “fortalecer el alma y el cuerpo del partido” (Aylwin, 1998) lejos de los conflictos internos que pueden generar los procesos electorales y las ansias inmediatas de poder.

El periodo de protestas que se inició en 1983 marcó el regreso de los partidos políticos como instituciones capaces de representar y articular las aspiraciones democráticas de la ciudadanía. Contrario a lo esperado y lo deseado por el régimen militar, “la transición la lideraron los mismos partidos y los mismos dirigentes que protagonizaron la crisis de la democracia en 1973”. (Agüero y Titoni, 1999: 153)

En 1987, un año antes del referéndum del 5 de octubre, la dictadura promulgó la Ley de Partidos. Con esta medida, “aquellos que cumplían con ciertas estipulaciones –principalmente la reunión de un número específico de firmas– pudieron inscribirse legalmente como tales”. (Scully y Valenzuela, 1993: 201). Ese año se legalizaron Renovación Nacional (RN) y Unión Democrática Independiente (UDI) en representación de la derecha y el Partido Humanista (PH), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido por la Democracia (PPD), por la centro izquierda. Solo después del referéndum aprobatorio de las reformas constitucionales y

¹³⁹ Garretón (1985), Agüero y Tíroni (1999), Huneeus (2003) y Mainwaring (2018) destacan que la estrategia de *congelamiento* del régimen fue infructífera y contribuyó con la rápida reestructuración del sistema de partidos en Chile. En este periodo, alejado de conflictos electorales, se fortalecieron los liderazgos internos y se impulsó el deseo de restablecer la democracia.

de la eliminación del artículo 8 de la Constitución se pudieron legalizar los partidos de inspiración socialista: Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), Partido Socialista (PS) y Partido Comunista (PC).

Las principales fuerzas políticas que constituyeron el sistema de partidos en el momento fundacional fueron:

Cuadro 42: Principales fuerzas políticas del sistema de partidos en el momento fundacional de Chile.

Partido	Orientación ideológica	Coalición
Renovación Nacional	Centro derecha	Democracia y Progreso
Unión Democrática Independiente	Derecha	Democracia y Progreso
Partido Demócrata Cristiano	Centro izquierda	Concertación de Partidos por la Democracia
Partido Humanista	Centro izquierda	Concertación de Partidos por la Democracia
Partido Socialista	Izquierda	Concertación de Partidos por la Democracia
Partido Amplio de Izquierda Socialista	Izquierda	
Partido Comunista	Izquierda	

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el sistema de partidos mantuvo el espectro ideológico y la pluralidad previa a la crisis de 1973, el método binomial configuró una dinámica competitiva entre dos bloques identificados por su tendencia ideológica en su versión moderada (Scully y Valenzuela, 1993): Concertación de Partidos por la Democracia (Centro izquierda) y Democracia y Desarrollo (Centro derecha).

Al estudiar los resultados electorales de 1989 observamos que el sistema binomial, lejos de impulsar al bloque asociado al régimen militar, favoreció a la Concertación (Mainwaring, 2017) y le dio la victoria a su candidato: Patricio Aylwin.

Cuadro 43: Resultados de la elección presidencial de Chile en 1989.

Candidato	Partido Político	Coalición	Votos obtenidos
Patricio Aylwin	Partido Demócrata Cristiano	Concertación de Partidos por la Democracia	55,17%
Hernán Büchi	Unión Democrática Independiente	Democracia y Progreso	29,40%
Francisco Javier Errázuriz	Independiente	Liberal-Socialista Chileno	15,43%

Fuente: www.servel.cl

Cuadro 44: Participación electoral en los comicios del 14 de diciembre de 1989 (Chile).

Participación	Abstención
94,72	5,28

Fuente: www.servel.cl

Cuadro 45: Resultados de la elección parlamentaria de Chile en 1989.

Coalición	Diputados	Senadores
Concertación de Partidos por la Democracia	69	22
Democracia y Progreso	48	16

Fuente: www.servel.cl

A modo de conclusión, podemos enumerar las siguientes ideas sobre el sistema de partidos que emergió en el momento fundacional:

1. El propósito del régimen militar de acabar con los partidos políticos fue infructuoso, sobrevivieron los embates y después de una década se constituyeron en los representantes de las demandas democráticas de la ciudadanía.
2. El sistema de partidos que emergió en el momento fundacional fue una extensión del de 1973 con una importante distinción: la moderación ideológica.
3. El sistema binomial configuró una dinámica competitiva entre dos bloques diferenciados por su tendencia ideológica en su versión moderada: Concertación de

Partidos por la Democracia (Centro izquierda) y Democracia y Desarrollo (Centro derecha).

4. El sistema binomial, lejos de favorecer al bloque asociado a la dictadura, permitió que la Concertación acumulara suficientes voluntades como para llegar al poder y mantenerse durante 20 años. (Mainwaring, 2017)

5.1.5 Análisis del momento fundacional: el predominio de lo práctico.

La hipótesis central de nuestra investigación propone que los elementos que conforman la crisis estructural que pueden experimentar las democracias pactadas décadas después de ser inauguradas [o de sellarse los pactos fundacionales] están relacionados con asuntos no resueltos en los acuerdos de la transición. Para comprobarla o reprobarla profundizamos en el momento fundacional y en el apartado que inicia ofreceremos el análisis que surgió a partir ese ejercicio. El estudio de los acuerdos alcanzados y del sistema de partidos que se constituyó en ese periodo nos permite ofrecer las siguientes conclusiones.

Primero, el camino de liberalización fue creado por la dictadura para avanzar hacia una democracia protegida. Sin embargo, la acción de las fuerzas opositoras y la flexibilización del régimen militar lo convirtió en una ruta para la actualización democrática de la Constitución de 1980 y para la instalación de un Gobierno de transición en 1990. En tal sentido, podemos decir que *la moderación de las preferencias normativas autocráticas de los actores políticos del régimen junto al buen desempeño de las fuerzas opositoras (unidad y moderación) convirtieron instrumentos constitucionales carentes de legitimidad en vías de acceso hacia la democracia*.

Segundo, el estudio nos revela que los actores políticos que intervinieron en el momento fundacional compartían el deseo de recuperar la democracia, pero disentían en las razones que los impulsaban. El desacuerdo en torno a las motivaciones y al juicio sobre el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 explica el disenso sobre los resultados del proceso. Para el Gobierno, el “perfeccionamiento” de la Constitución de 1980 significó el fin de la transición; para la oposición, este hecho fue solo un primer paso y la apertura de un camino progresivo de reformas hacia la democracia. Esta experiencia enseña que *es posible avanzar hacia la democracia por medio de consensos mínimos que no impliquen visiones compartidas de la realidad o de la historia compartida*.

Tercero, identificamos que las negociaciones entre el Gobierno y la oposición se realizaron en convocatorias oficiales y en espacios institucionales, con amplia cobertura de prensa. A

diferencia de los otros casos que han sido objeto de nuestros estudio, no identificamos encuentros clandestinos o informales de trascendencia¹⁴⁰. Tampoco ubicamos expresiones que revelen el surgimiento de algún tipo de amistad entre los actores. Por el contrario, la declaración pública de Patricio Aylwin cuando se negó a asistir al acto de convocatoria al referéndum constitucional de 1989 en la Moneda revela lo contrario. El líder a la Concertación rechazó la invitación porque “no se dan por superadas las profundas diferencias que nos separan” (Aylwin, 1989). Este testimonio nos muestra que *no es indispensable el surgimiento de una cercanía personal entre los actores políticos para alcanzar pactos políticos que impulsen la democracia*.

Cuarto, las acciones que emprendió el régimen para hacer desaparecer a los partidos políticos fueron infructuosas y su capacidad de resistencia les permitió emergir cuando el régimen militar enfrentó el surgimiento de problemas insolubles (Linz, 1989) en 1983. Debemos resaltar que el sistema de partidos que se constituyó en el momento fundacional fue una extensión del que funcionaba antes de la crisis de 1973 en una versión flexibilizada en términos ideológicos (Mainwaring, 2017). Asimismo, la construcción de una alternativa unitaria moderada les permitió ser una opción de poder real y vencer al régimen en la arena electoral. De esta manera, *la organización unitaria de la oposición les permitió ampliar los caminos de liberalización que ofrecía la Constitución de 1980 y llegar al poder en la inauguración del sistema democrático*.

Quinto, el triunfo del No en el referéndum del 05 de octubre de 1988 ofreció una nueva fotografía del mapa político del país. El resultado evidenció la presencia de dos bloques relativamente equilibrados en términos de fuerza electoral diferenciados por su preferencia política. Esta realidad confirmó que las ambiciones maximalistas de cambio político a partir de una ruptura eran inviables y corroboró la necesidad de construir acuerdos mínimos de convivencia. Tal como ocurrió en España después de los comicios parlamentarios de 1977, *el referéndum del 05 de octubre de 1988 se constituyó en el instrumento que legitimó a las fuerzas políticas opositoras e identificó una correlación equilibrada de fuerzas que exigió un proceso de negociación para avanzar hacia el pacto constitucional que permitió la inauguración democrática*.

Sexto, la inauguración democrática se logró después que el pacto constitucional alcanzado entre la oposición y el Gobierno fuera validado en las urnas el 30 de julio de 1989. La

¹⁴⁰ Andrade (1991) señala que el único encuentro informal que se realizó entre el ministro Cáceres (Gobierno) y Patricio Aylwin (Concertación) se realizó en la casa de Andrés Allamand (Renovación Nacional) con el propósito de aliviar las tensiones durante el congelamiento de las negociaciones en mayo de 1989.

participación en este importante evento político, calculada en base al padrón electoral¹⁴¹, fue de 93,73%. El resultado se constituyó en la aprobación ciudadana al proceso político que experimentó el país. Sin embargo, la naturaleza “led-elite” de la transición (Kaufman y Hadgard, 2016) ha sido foco de críticas (Rovira, 2007; Siavelis, 2009) entre quienes consideran que padece un déficit democrático porque

sentó el precedente de que las negociaciones cerradas entre las élites constituyan un mecanismo efectivo para resolver los grandes problemas nacionales. De tal manera, no sólo se potenció la informalización de los procesos de toma de decisiones y la fuerza de ciertos actores de voto, sino que también se dificultó la capacidad de fiscalización de la opinión pública y –por ello– se fue debilitando gradualmente la credibilidad del operar democrático del poder. (Rovira, 2007: 356)

El cuestionamiento se dirige a la dinámica política que propició la formulación de “políticas elitistas y extraconstitucionales” (Siavelis, 2009: 14). Las críticas sobre el déficit democrático de la transición nos permiten afirmar que *se trata de un proceso sobre el cual no existe un consenso en torno a su valoración positiva o negativa*.

Séptimo, la hoja de ruta asumida por la Concertación tuvo como consecuencia la legitimación sobrevenida de la Constitución de 1980. Esta realidad, que fue duramente criticada por el Partido Comunista y por el MIR, *se constituyó en la principal objeción al proceso de cambio político que se experimentó en Chile y en el argumento fundamental de quienes opinan que se trató de una transición imperfecta (Garretón, 2017)*.

Para finalizar y con ánimo de alcanzar los objetivos de nuestra investigación, precisaremos los temas no resueltos del momento fundacional y los actores que manifestaron su rechazo al proceso. Los temas no resueltos son:

1. El sistema electoral binominal.
2. Los senadores designados.
3. El sistema económico heredado de la dictadura.
4. Violaciones a Derechos Humanos durante el régimen militar.
5. La legitimidad de la Constitución de 1980, incluso en su versión reformada.

¹⁴¹ En el apartado que sigue explicaremos que hay evidencias que nos hacen dudar de la veracidad de esta cifra. La razón fundamental es la desactualización del padrón electoral.

Los actores que rechazaron el proceso fueron el Partido Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

5.2 Momento crisis: Mar de fondo.

Nuestra hipótesis propone que los elementos de la crisis que pueden experimentar las democracias pactadas décadas después de ser inauguradas están relacionados con asuntos no resueltos en la transición. Para confirmarla –o no– debemos profundizar en el momento fundacional y en el momento crisis. En el apartado anterior nos dedicamos a lo primero y ahora nos dispondremos a lo segundo.

Antes de avanzar resulta oportuno recordar que nuestro objetivo es describir el recorrido de las dificultades del sistema, identificar los niveles de la crisis –Coyuntural (1), parcial (2) y/o estructural (3)– y observar el desarrollo de las variables. No pretendemos ofrecer una narración histórica de los hechos, sino la aplicación de la metodología establecida.

5.2.1 La crisis: niveles y desarrollo de variables.

Para efectos de nuestro estudio, construimos un concepto de crisis que está integrado por tres niveles. El *nivel 1* es de naturaleza *coyuntural* y ocurre cuando la sociedad se distancia de los acuerdos establecidos en los pactos fundacionales. El *nivel 2* es *parcial* y se cristaliza cuando el sistema de partidos configurado en la inauguración democrática sufre descalabros que se evidencian en los resultados electorales. Por último, el *nivel 3* es una crisis estructural que se concreta cuando actores políticos y sociedad toman decisiones que quiebran los pactos fundacionales. A continuación analizaremos la crisis en sus dos primeros niveles.

5.2.1.1 *Nivel 1*: Estabilidad y moderación.

El *nivel 1* de la crisis es de naturaleza coyuntural y se manifiesta cuando la sociedad se distancia de los valores establecidos en el pacto fundacional. El fenómeno lo podemos observar a través del análisis de estudios de opinión. En el caso que nos ocupa, acudimos a las investigaciones realizadas por el Centro de Estudios del Desarrollo y por Latinobarómetro (1995-2017).

De seguido enumeramos los estudios consultados:

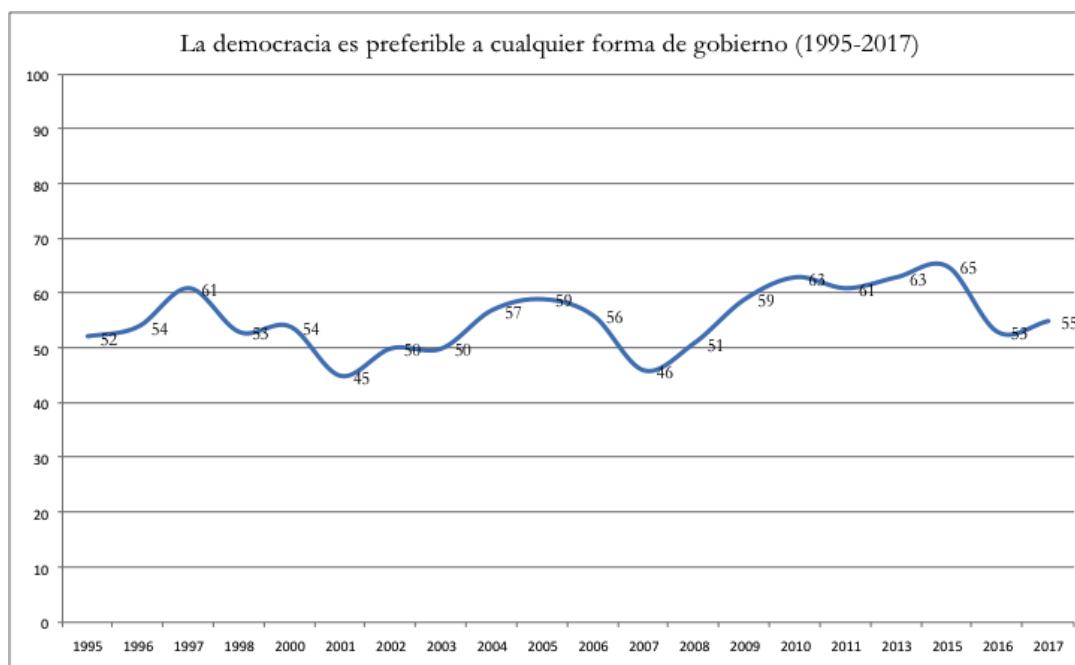
1	Estudio Nacional de opinión pública.	Junio 1988
2	Estudio Nacional de opinión pública.	Septiembre 1988

3	Estudio Nacional de opinión pública.	Marzo 1989
4	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 1989
5	Estudio Nacional de opinión pública.	Febrero 1991
6	Estudio Nacional de opinión pública.	Septiembre 1991
7	Estudio Nacional de opinión pública.	Enero 1992
8	Estudio Nacional de opinión pública.	Enero 1998
9	Estudio Nacional de opinión pública.	Octubre 1999
10	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2000
11	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2002
12	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2003
13	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2004
14	Estudio Nacional de opinión pública.	Noviembre 2005
15	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2006
16	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2007
17	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2008
18	Estudio Nacional de opinión pública.	Octubre 2009
19	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2012
20	Estudio Nacional de opinión pública.	Octubre 2013
21	Estudio Nacional de opinión pública.	Julio 2014
22	Estudio Nacional de opinión pública.	Agosto 2015
23	Estudio Nacional de opinión pública.	Diciembre 2016
24	Estudio Nacional de opinión pública.	Mayo 2017
25	Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral.	Abril 2008
26	Auditoría a la Democracia.	Octubre 2010
27	Auditoría a la Democracia.	Noviembre 2012

Veamos los hallazgos del Latinobarómetro. En 1995, cinco años después de la inauguración democrática, 52% de los chilenos afirmaron preferir la democracia a cualquier forma de gobierno. Esta percepción se mantiene y, veintidós años después, 55% ofreció la misma respuesta. En el Gráfico 27 podemos observar la estabilidad de la tendencia, la cual oscila sin alteraciones significativas.

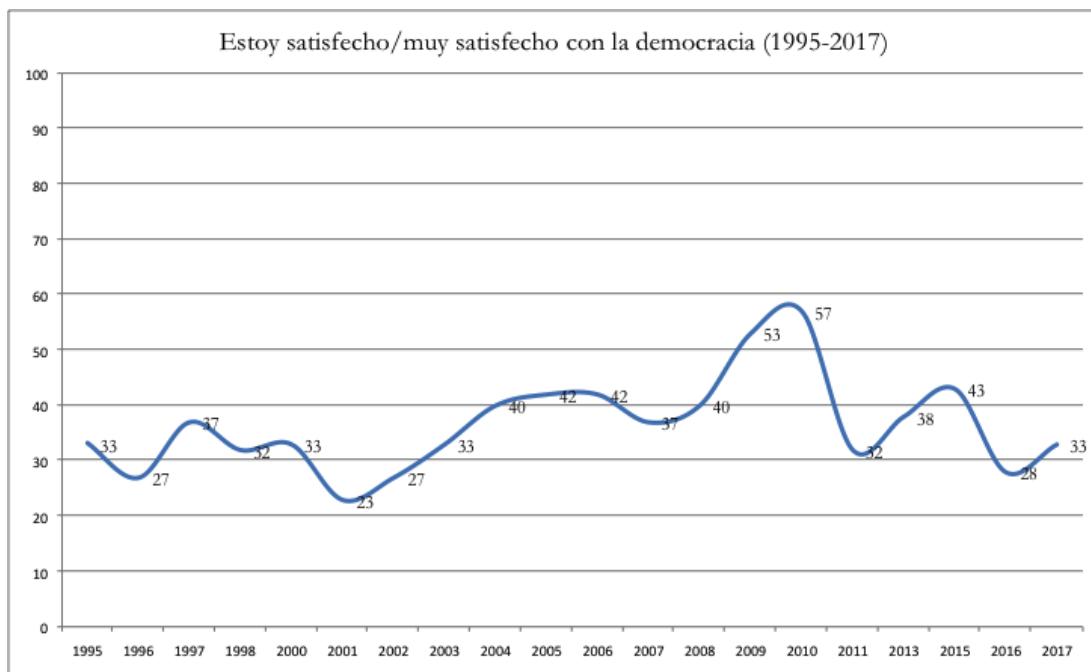
Cuando indagamos sobre la satisfacción con la democracia nos encontramos con el mismo comportamiento. En 1995, tres de cada diez chilenos declaró estar “satisfecho” con la democracia. En 2017, se mantuvo exactamente el mismo resultado: 33%. En el Gráfico 2 observamos que, aunque la percepción se mantuvo casi inalterable a lo largo de más de dos décadas, identificamos el registro de un ascenso importante al final del primer gobierno de la Presidente Michelle Bachelet.

Gráfico 27: La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno (Chile, 1995-2017)



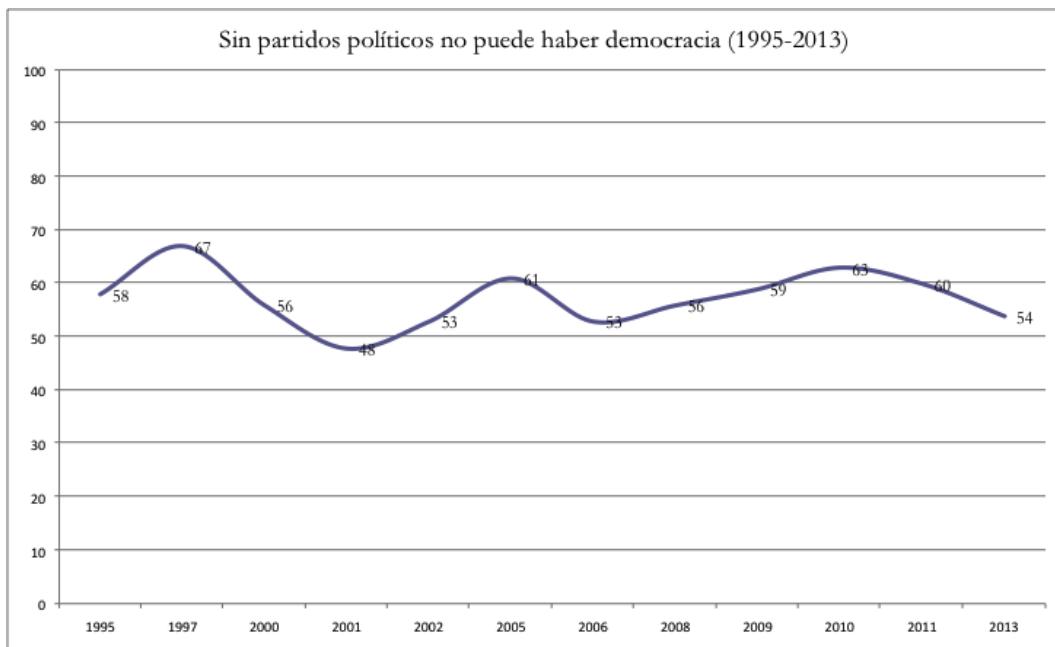
Fuente: Latinobarómetro. Elaboración propia.

Gráfico 28: Estoy satisfecho/muy satisfecho con la democracia (Chile, 1995-2017)



Fuente: Latinobarómetro. Elaboración propia.

Gráfico 29: Sin partidos políticos no puede haber democracia (Chile, 1995-2013)



Fuente: Latinobarómetro. Elaboración propia.

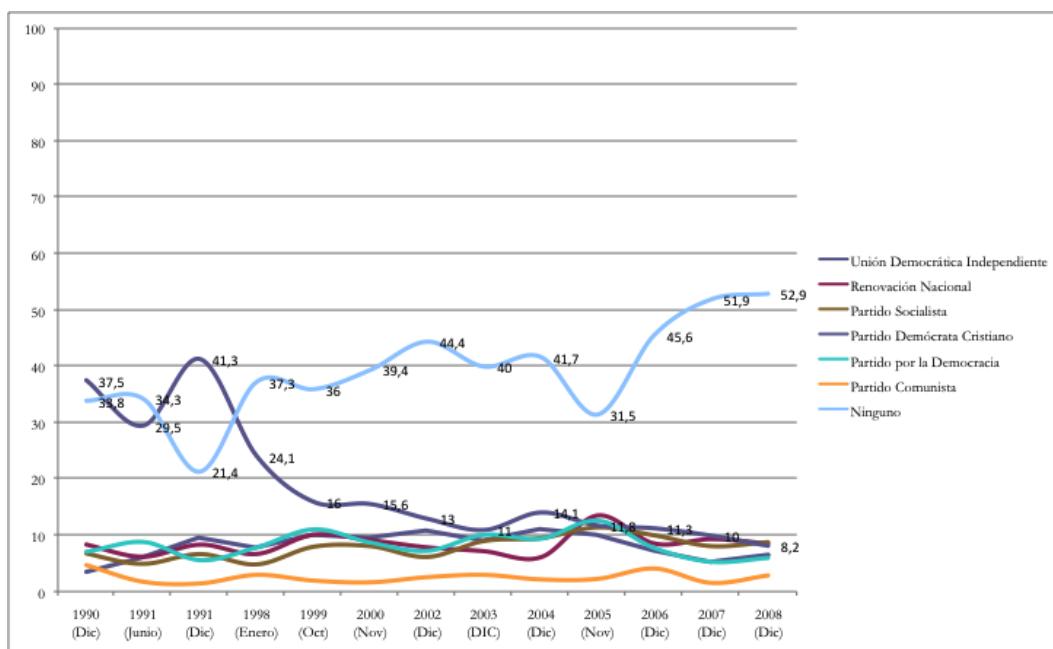
La percepción sobre la importancia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema democrático también es constante. En 1995, 58% de los consultados afirmó que no puede haber democracia sin partidos políticos. En 2017, se registró un descenso de solo cuatro puntos y 54% consideró lo mismo.

Si bien hay conciencia de la importancia institucional de los partidos políticos, observamos un importante descenso en los niveles de confianza. En 1995, siete de cada diez chilenos confiaban en ellos y en 2017 esa cifra descendió a 4. Es decir, los chilenos reconocen que los partidos políticos son importantes, pero les guardan recelo.

Los estudios realizados por el Centro de Estudios para el Desarrollo complementan estos hallazgos. Sus investigaciones revelan un importante descenso en identificación partidista. En 1990, cuando se realizaron las elecciones inaugurales de la democracia, 66% de los chilenos se identificaban con alguna tolda política y dieciocho años después esa cifra descendió a 47,1%. La tendencia se repite cuando la consulta gira en torno a la identificación con algún bloque político¹⁴². En 1999, 67% de los consultados se identificaban con alguna de las opciones y en 2015 esa cifra bajó hasta 35%.

Las investigaciones consultadas revelan estabilidad y expectativas moderadas en la valoración de la democracia, reconocimiento de la importancia institucional de los partidos políticos, poca confianza en ellos y un desapego ciudadano que puede afectar la capacidad su representación.

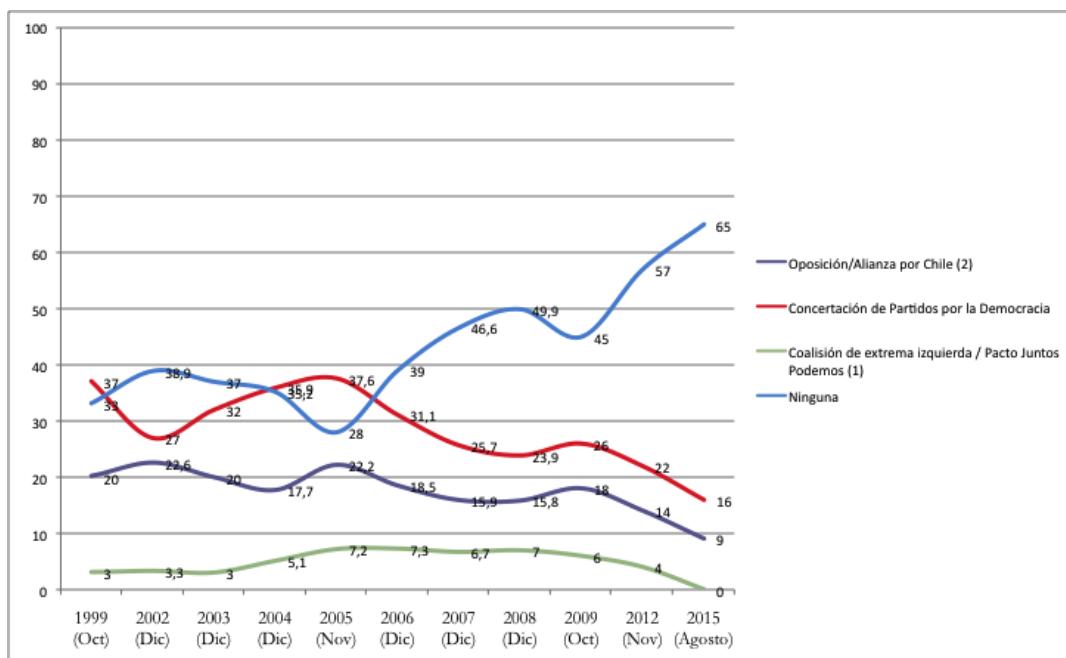
Gráfico 30: Identificación partidista en Chile (1995-2017)



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo.

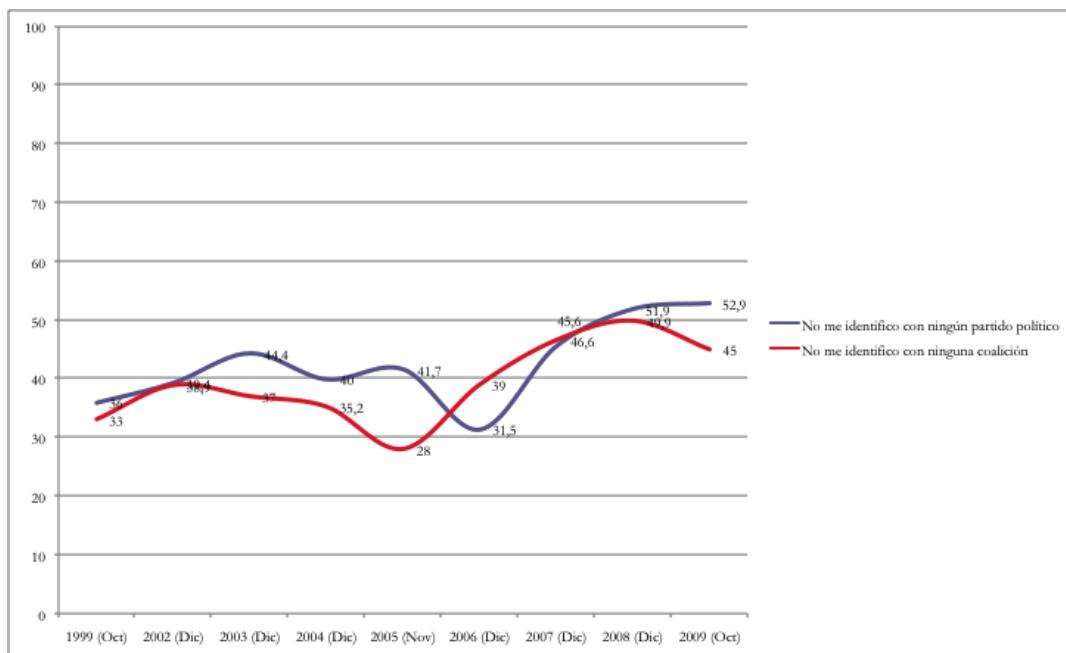
¹⁴² El sistema binomial configuró un entorno electoral conformado por dos grandes bloques de alianzas: la Concertación y Oposición (Alianza por Chile). Siendo la primera de centro izquierda y la segunda de centro derecha.

Gráfico 31: Identificación por bloque electoral en Chile. (1995-2017)



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Gráfico 32: Identificación por partido político y por bloque electoral en Chile. (1995-2017)



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Al profundizar en el problema de la confianza en los partidos y en los actores políticos encontramos que nueve de cada diez chilenos¹⁴³ piensan que los funcionarios públicos son

¹⁴³ Estos hallazgos se encuentran en los estudios realizados por el Centro de Estudios para el Desarrollo en 2002, 2005, 2006 y 2015.

corruptos y que la principal causa de este flagelo en la administración pública es el “cuoteo”¹⁴⁴. Esta percepción contrasta con la opinión expresada sobre la corrupción. En 1998 solo 16% de los consultados manifestaron que la consideraban un problema y catorce años después esa percepción descendió a 12%. De modo que se entiende que existe corrupción y que es un fenómeno extendido; sin embargo, no se encuentra entre las principales preocupaciones de la sociedad.

Resulta interesante observar también la evolución sobre los principales problemas que preocupan a los chilenos. Tal como lo podemos ver en el Gráfico 7, las demandas prioritarias en 1989 eran de naturaleza social: salud (59,1%), educación (45,8%), sueldos (44,5%) y pobreza (28,3%). Los encuestados no ubicaron entre sus prioridades asuntos relacionados con restricciones impuestas por la dictadura a los derechos políticos y las violaciones a los derechos humanos¹⁴⁵. Tampoco aparecen reflejados aquellos asuntos no resueltos de la transición¹⁴⁶. De hecho, las Reformas Constitucionales emergen como “preocupación” en 1998, cuando 2,8% de los consultaron lo manifestaron así. La estimación de este asunto se extendió hasta 1999, siendo su máximo histórico 5%. En 2014, esta preocupación reapareció con 2% y, tres años después esta cifra aumentó dos puntos ubicándose en 4% (2017).

Identificamos el mismo comportamiento cuando analizamos el sistema electoral binominal en el orden de preocupaciones de los consultados. El sistema binominal apareció por primera vez en los estudios del CED en 2007 y su estimación se extendió hasta 2013. En la primera medición registró 0,9 % y a lo largo de los seis años en los que se estimó alcanzó un máximo de 3%.

A modo de resumen precisaremos los principales hallazgos del análisis expuesto:

1. La percepción sobre la valoración de la democracia es estable en el tiempo.
2. Identificamos conciencia sobre la importancia de los partidos políticos.

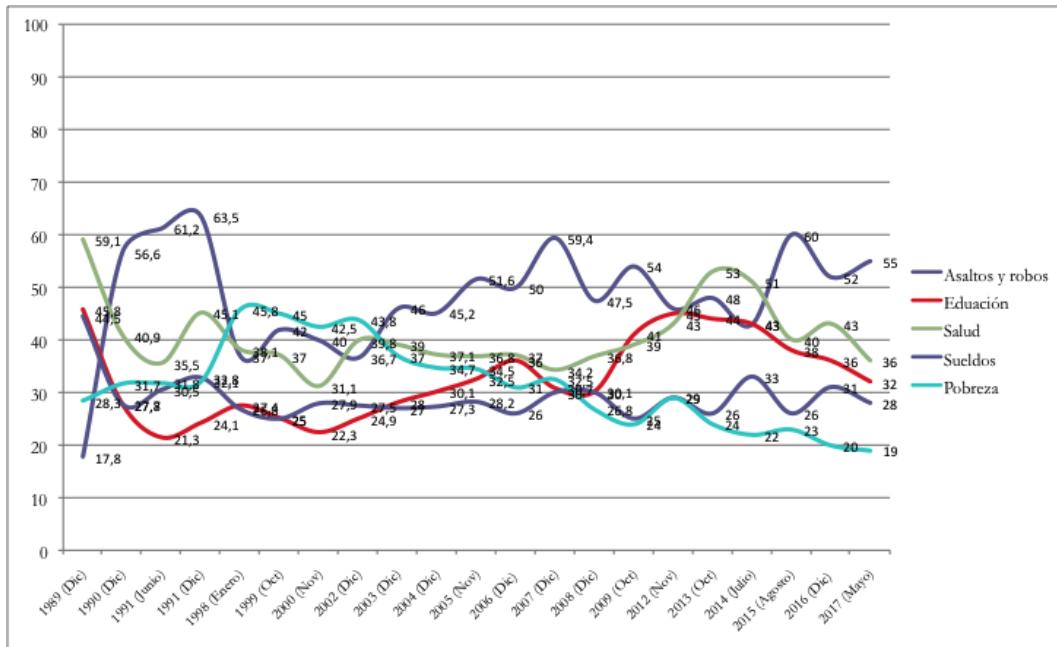
¹⁴⁴ El “cuoteo” es el mecanismo establecido por la Concertación para conformar gobiernos de coalición que incluyeran a representantes de todas las fuerzas políticas que la integran. Un estudio realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo en 2006 reveló que ocho de cada diez chilenos piensa que “la corrupción penetra en la administración pública por el cuoteo”.

¹⁴⁵ En el Estudio Nacional de Opinión Pública realizado en marzo de 1989, cuando el proceso de transición se encontraba en pleno desarrollo, solo 17% manifestó su preocupación por los Derechos Humanos. Un año después, después de las elecciones inaugurales en las que resultó ganador Don Patricio Aylwin y la dictadura fue despojada del poder, esta apreciación descendió a 12,2%.

¹⁴⁶ En el análisis del momento identificamos 5 “asuntos no resueltos” de la transición chilena: 1. El sistema electoral binomial, 2. Los senadores designados, 3. El sistema económico heredado de la dictadura, 4. Las violaciones a Derechos Humanos y 5. La legitimidad de la Constitución de 1980, aún en su versión reformada.

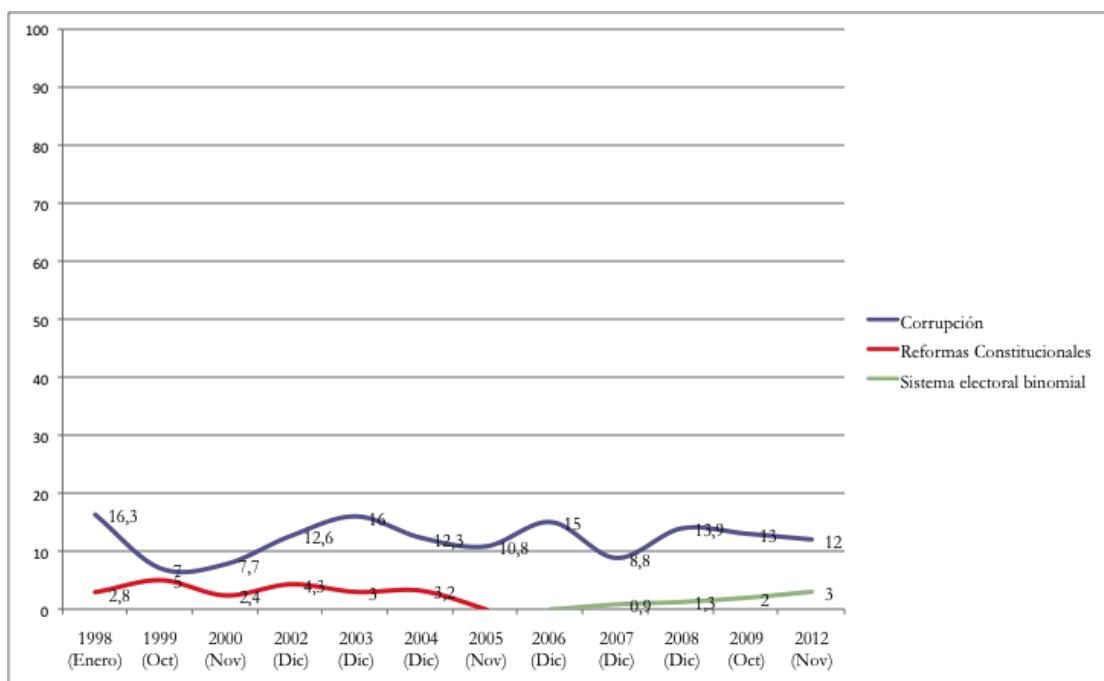
3. Encontramos desconfianza en torno a los partidos políticos y de los funcionarios públicos.
4. Los asuntos no resueltos de la transición no constituyen problemas para los consultados.

Gráfico 33: Evolución de los problemas que preocupan a los chilenos (1989-2017)



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo. Elaboración propia.

Gráfico 34: Evolución de los problemas que preocupan a los chilenos II. (1998-2012)



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo. Elaboración propia.

5.2.1.2 Nivel 2: Abstención histórica y baja filiación partidista.

Para efectos de nuestra investigación construimos un concepto de “crisis” que se desarrolla en tres niveles. En el apartado anterior analizamos el primero y a continuación haremos lo propio con el segundo. El *nivel 2* es de naturaleza parcial y se cristaliza cuando el sistema de partidos que se estableció en el Momento Fundacional sufre descalabros.

Antes de avanzar debemos recordar dos particularidades sobre el sistema de partidos chileno que emergió en el Momento Fundacional.

- Primero, *la naturaleza consensuada de la transición configuró un entorno marcado por las alianzas y la moderación ideológica*. En 1985, después del periodo de protestas y del fracaso del proceso de negociación, la oposición identificó la necesidad de fortalecer el trabajo unitario como condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar la liberalización. De esta manera, casi toda la oposición (Menos el PC y el MIR) se agrupó en la Concertación (Centro izquierda) y los partidos afines a la dictadura construyeron otro bloque (Centro derecha). La moderación ideológica no solo fue una apuesta racional para impulsar los acuerdos que permitieron la democracia. Se trató de una respuesta a los temores de polarización que albergaban la sociedad y los actores políticos después de la experiencia del gobierno de Unidad Popular de Salvador Allende y el posterior golpe de Estado. En términos de Encarnación (2015) la moderación ideológica de los partidos políticos chilenos durante la transición y en la inauguración democrática encuentra su explicación en el aprendizaje prodemocrático adquirido a partir de 1970.
- Segundo, a la necesidad práctica y política descrita anteriormente se sumó la configuración institucional. *La imposición del sistema binominal por parte de la dictadura estableció la necesidad competitiva de presentar las opciones electorales en bloques claramente definidos*. De esta manera, se incentivó una política cupular con déficit de democracia interna en los partidos políticos (Valenzuela, 2012) y la sobrerepresentación de organizaciones que se vieron beneficiadas por el sistema de alianzas (Mainwaring, 2018).

Precisadas estas ideas, procederemos a analizar el sistema de partidos y los índices de participación electoral acudiendo a la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y por el Servicio Electoral de la República de Chile. Para comenzar nos referiremos a la abstención en los eventos presidenciales (desde 1989 hasta 2017) y luego analizaremos el estado actual de los partidos políticos desde los aportes de Luna y Rosenblatt (2012), Valenzuela (2012) y Mainwaring (2017).

Comencemos por los índices de participación electoral. En el cuadro 45 mostramos los porcentajes desde 1989 hasta 2017. Allí exponemos dos tipos de participación. El primero (Participación 1) lo calculamos tomando la población en edad votante y el segundo (Participación 2) con la inscrita en el padrón electoral. Tal como se puede ver, los porcentajes de participación varían entre una operación y la otra.

La explicación la encontramos en la calidad del padrón electoral y su relación con la población en edad votante. La distancia entre ambas poblaciones es importante. Entre 1993 y 2009 el padrón electoral solo aumentó 2,41%, mientras que la población en edad votante incrementó 17,55%. Es decir, durante los primeros veinte años de democracia el padrón electoral no se actualizó al mismo ritmo del crecimiento poblacional y, por lo tanto, los porcentajes de Participación 1 son superiores a los índices de Participación 2.

En 2009 la reglamentación electoral cambió. Se estableció la incorporación automática al padrón electoral y el voto voluntario. Después de esta decisión, notamos cambios en los índices de participación electoral. Si analizamos la columna que refleja el porcentaje de Participación 1, observamos que la tendencia negativa se mantiene y se fortalece. Cuando observamos la columna de Participación 2, observamos que la tendencia negativa irrumpió con un descenso de 36,01%. Este hallazgo nos revela que el índice que expresa participación electoral de manera más ajustada a la realidad es el calculado en base a la población con edad votante y no el estimado según el padrón electoral.

El “Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile” (2017) realizado por el PNUD también destaca los altos índices de abstención y reveló que “la disminución en la participación electoral ha sido sistemática desde principios de 1990” (12).

Para explicar el fenómeno, los investigadores identificaron seis dimensiones (17): (1) diseño político institucional, (2) debilitamiento del sistema de representación, (3) creciente erosión en la percepción de la ciudadanía acerca de la eficacia de sus acciones frente al sistema político y las autoridades, (4) transformaciones sociales y económicas que en los últimos 30 años han cambiado a la sociedad chilena, (5) cambios sustantivos en el mundo juvenil y (6) falta de una política sistemática de educación ciudadana. Tal como se puede observar, las dos primeras están relacionadas con las particularidades heredadas de la transición expuestas en líneas anteriores y la tercera con la percepción que la ciudadanía tiene de la democracia (Crisis en su *nivel 1*).

Cuadro 46: Participación electoral en Chile en elecciones presidenciales (1989-2017)

	Población en edad votante	Población inscrita	Votos emitidos	Participación 1	Participación 2
1989		7.557.537	7158727		94,72%
1993		8085439	7376691		91,23%
1999/2000	10.302.358	8084476	7271584	70,58%	89,95%
1999/2000	10.302.358	8084476	7326753	71,12%	90,63%
2005/2006	11.569.956	8220897	7207278	62,29%	87,67%
2005/2006	11.569.956	8220897	7162345	61,90%	87,12%
2009/2010	12.495.380	8285186	7264136	58,13%	87,68%
2009/2010	12.495.380	8285186	7203371	57,65%	86,94%
2013	13.153.415		6699011	50,93%	
2013	13.153.415		5697751	43,32%	
2017	13.939.661		6700748	48,07%	
2017	13.939.661		7032523	50,45%	

Fuente: Elaboración propia. Con datos del INE (Compendio estadístico 2017) y del Servicio Electoral de la República de Chile.

Participación 1: Porcentaje de participación tomando la población en edad votante.

Participación 2: Porcentaje de participación tomando la población inscrita en el padrón electoral.

Nota: El INE no ofrece los datos de población en edad votante de 1989 y 1993, por eso las casillas están en blanco y en esos años no podemos calcular el porcentaje de Participación 1.

Encontramos una dificultad al momento de analizar los resultados de la elección inaugural de la democracia en Chile. El INE no ofrece cifras de edad con población votante para 1989. Solo tenemos el porcentaje de participación calculado en base al padrón electoral y sus deficiencias nos obligan a poner los resultados en contexto. Si bien el porcentaje de participación oficial es alto, tenemos razones para pensar que la abstención real pudo haber sido más elevada.

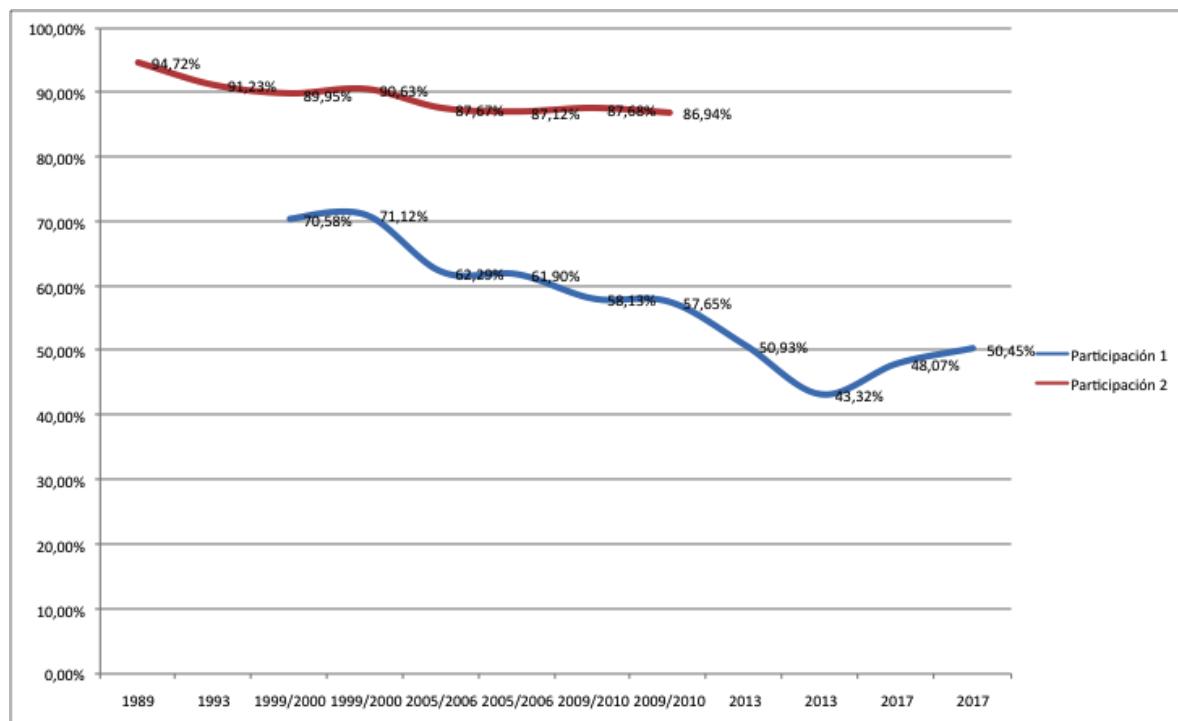
En el histórico observamos que en veintiocho años de democracia la participación ha disminuido casi a la mitad: En 1989 votaron nueve de cada diez chilenos y en 2017 solo acudieron a las urnas cinco de cada diez. Valenzuela (2012) afirma que este comportamiento es producto del distanciamiento entre las estructuras y el liderazgo político y social. En tal sentido, “el desencanto de la política en Chile tiene que ver con lo que puede entenderse como una serie crisis en el sistema de representación”. (Valenzuela, 2012: 20)

Luna y Rosenblath (2012) coinciden con Valenzuela (2012) y agregan que el sistema de partidos políticos en Chile es “simultáneamente muy estable, pero crecientemente desconectado de la sociedad”. Los autores hablan de un “desenraizamiento” que expresa “descontento y desvinculación” y se “sustenta por visiones críticas sobre cómo funcionan los partidos políticos actuales en el contexto de la sociedad chilena”. (126)

Los autores (Luna y Rosenblath, 2012) encuentran en el surgimiento de candidaturas independientes otro signo de la crisis. “El fenómeno de los díscidos y candidaturas independientes ha irrumpido en los últimos años como uno de los síntomas más estridentes de las estructuras partidarias” (171). En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de

2009 se presentaron cuatro candidatos; en 2013, nueve, y en 2017, siete. Si bien el sistema binominal y la existencia de la segunda vuelta tienden a agrupar las tendencias, no debemos perder de vista que existe un proceso de dispersión de las fuerzas políticas.

Gráfico 35: Participación electoral en Chile en elecciones presidenciales (1989-2017)



Fuente: Elaboración propia. Con datos del INE (Compendio estadístico 2017) y del Servicio Electoral de la República de Chile.

Participación 1: Porcentaje de participación tomando la población en edad votante.

Participación 2: Porcentaje de participación tomando la población inscrita en el padrón electoral.

Nota: El INE no ofrece los datos de población en edad votante de 1989 y 1993, por eso las casillas están en blanco y en esos años no podemos calcular el porcentaje de Participación 1.

Veamos ahora los resultados obtenidos en las siete elecciones presidenciales que se han realizado entre 1989 y 2017. Las principales fuerzas políticas durante los primeros 25 años de democracia fueron la Concertación –Coalición de centro izquierda que lideró la oposición a la dictadura– y la Alianza –Coalición de centro derecha de fuerzas afines a la dictadura–. Si bien vemos que el clivaje democracia-dictadura imprime una diferencia importante entre ambas opciones, Mainwaring (2018) destaca que “existe algo más en el sistema de partidos y en la percepción de las personas que sólo la división entre autoritarismo y democracia” (146). Afirma el autor que la Ley de Partidos de 1987 estimuló “el resurgimiento de identidades de partidos preexistentes entre los oponentes de Pinochet” (Mainwaring, 2018: 147), lo que evidencia la presencia y permanencia del clivaje ideológico en el sistema de partidos que emergió en 1989.

La fotografía del momento fundacional, conformada por dos coaliciones, sufrió cambios en 2013 con el nacimiento de “La Nueva Mayoría”¹⁴⁷. La información expuesta en la web oficial de la coalición explica que su nacimiento se debe al acercamiento de la Concertación de Partidos por la Democracia con grupos situados más a la izquierda, como el Partido Comunista. En tal sentido, su nacimiento marca el fin de la “Concertación” y un cambio en el sistema de partidos en términos de profundización ideológica de la coalición de izquierda.

En 2017 avanzó la radicalización ideológica y la fragmentación de la izquierda chilena. En las elecciones presidenciales que se realizaron ese año surgió el “Frente Amplio”. En su página web oficial se afirma que buscó “conformar un movimiento político y social amplio que permita hacer converger, en su diversidad, todos los esfuerzos y las voluntades que permitan cambiar democráticamente las estructuras desiguales de poder en Chile”. El Frente Amplio estuvo integrado por 15 organizaciones (Partidos políticos y movimientos sociales), su candidata –Beatriz Sánchez– alcanzó 20,27% de los votos y no logró pasar a la segunda vuelta. Otro aspecto importante de las elecciones presidenciales de 2017 fue el bajo desempeño del Partido Demócrata Cristiano, quien acudió al evento sin formar parte de ninguna coalición y solo logró alcanzar 5% de los votos.

Tal como hemos visto en la descripción anterior, el sistema de partidos que emergió en 1989 ha sufrido cambios importantes en 28 años de democracia. Además de la desaparición de la Concertación y la dispersión de las fuerzas de izquierda, ocurrió la eliminación del sistema binomial y el establecimiento de una nueva Ley Electoral que

introduce un sistema de representación proporcional de la lista abierta que utiliza la fórmula D'Hondt muy parecida a la que tenía Chile antes de 1973, excepto que los votantes no podrán optar, como en el caso anterior, por una votación directa de la lista de partidos. (Mainwaring, 2018: 161)

Sobre las consecuencias de esta medida, el autor indica que el cambio evidenció la sobrerrepresentación de partidos que eran fuertes en la Concertación, pero débiles en sí mismos¹⁴⁸. También afirma que, aunque es pronto para estimar las consecuencias de la

¹⁴⁷ La Nueva Mayoría fue fundada el 30 de abril de 2013 y estuvo conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partidos Socialista de Chile, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Socialdemócrata, el Partido Comunista de Chile y el Movimiento Amplio Social. Esta agrupación de partidos de izquierda apoyó a Michelle Bachelet en las elecciones y fue parte de su gobierno entre 2014 y 2018.

¹⁴⁸ El caso paradigmático es el Partido Demócrata Cristiano. Escribe Mainwaring (2018) que la dinámica de la Concertación impuso a los Partidos Políticos unos mecanismos de designación de candidatos basado en la negociación y no en la democracia interna. El autor firma que esta situación pudo erosionar la relación entre el liderazgo y las estructuras.

eliminación del sistema binomial, advierte que el sistema de partidos basado en coaliciones se puede ver afectado, lo que puede animar a la reactivación de la vida de partidos en el país.

Cuadro 47: Resultados en elecciones presidenciales en Chile (1989-2017)

Año	Candidato	Partido político	Coalición	Porcentaje
1989	Hernán Büchi Buc	UDI	Democracia y progreso	29,40%
	Francisco Javier Errázuriz Talavera	Independiente	Liberal-Socialista chileno	15,43%
	Patricio Aylwin Azócar	PDC	Concertación/Unidad	55,17%
1993	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	PDC	Concertación/Unidad	57,98%
	Arturo Alessandri Besa	UDI	Unión por el Progreso de Chile	24,41%
	Otros			17,60%
2000	Ricardo Lagos Escobar	PPD	Concertación/Unidad	51,31%
	Joaquín Lavín	UDI	Alianza por Chile	48,69%
2006	Michelle Bachelet	PS	Concertación/Unidad	53,50%
	Sebastián Piñera Echenique	RN	Alianza por Chile	46,50%
2010	Sebastián Piñera Echenique	RN	Coalición por el cambio	51,61%
	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	PDC	Concertación	48,39%
2013	Michelle Bachelet	PS	Nueva mayoría	62,17%
	Evelyn Matthei Fornet	UDI	Alianza	37,83%
2017	Sebastián Piñera Echenique	RN	Coalición	54,58%
	Alejandro Guillier	Independiente	Coalición	45,42%

Fuente: Elaboración propia. Servicio Electoral de la República de Chile.

El análisis de la crisis en su *Nivel 2* nos arroja las siguientes conclusiones:

1. En el sistema de partidos chileno identificamos un doble clivaje que permanece desde el Momento Fundacional: democracia – dictadura e izquierda – derecha.
2. Los índices de abstención en Chile evidencian una crisis de representación, la cual ha sido destacada por distintos autores.
3. En las últimas tres elecciones presidenciales se ha experimentado un proceso de dispersión de fuerzas de la izquierda y del surgimiento de nuevas coaliciones.
4. A la fragmentación se suman indicios de radicalización ideológica, especialmente desde la izquierda.

5.3 Análisis: Acuerdos mínimos, vocación reformista y la polarización incipiente.

El objetivo general de nuestra investigación es comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas, tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela, España y Chile.

Para alcanzar tal propósito, construimos una metodología que propone la observación de las variables seleccionadas en el momento fundacional y en el momento crisis. Una vez realizada

esta tarea en Chile, identificaremos y profundizaremos en las relaciones que pueden existir entre ambos períodos.

El análisis del momento fundacional de la democracia chilena que se inauguró en 1990 nos permitió enumerar cinco hallazgos principales. *Primero*, la falta de consenso en los autores en torno al inicio del proceso de transición nos obligó a establecer una demarcación propia. El fenómeno encontrado en la literatura es expresión de lo que ocurría y aún sucede en la sociedad chilena. Así como en la comunidad científica y académica existen grupos de autores claramente diferenciados entre derecha e izquierda, en la sociedad encontramos valoraciones distintas de hitos históricos como el gobierno de Salvador Allende, el golpe de Estado de 1973 y las razones que lo impulsaron, la transición y la democracia actual.

La identificación de esta realidad nos lleva a afirmar que *los actores políticos que intervieron en el momento fundacional no compartían juicios sobre el pasado reciente del país y apartaron estas apreciaciones para privilegiar el proceso de inauguración democrática*. El proceso de negociación no fue un proceso de encuentro entre las partes, sino de aislamiento de los argumentos que generaban disenso. Los actores políticos encapsularon las diferencias, de esta manera, avanzaron en el proceso de liberalización. A diferencia de Venezuela y España, en Chile no hubo acercamiento personal entre ellos.

Segundo, la Constitución de 1980, aún carente de legitimidad y creada por la dictadura con el propósito de impulsar una democracia protegida, fue el camino de liberalización que utilizaron las fuerzas opositoras para derrotar en las urnas al régimen de Augusto Pinochet. Esto nos confirma lo que Haggard y Kaufmann (2016) llaman “errores de cálculo”. *Las dictaduras, aun sin tener voluntad democratizadora, pueden establecer mecanismos que podrán ser aprovechados por la oposición*. Con este hallazgo no queremos indicar que la liberalización y la inauguración democrática fue iniciativa de la dictadura, se trata de reconocer los caminos establecidos por el régimen y la audacia política de quienes le resistían.

Tercero, los mecanismos constitucionales establecidos en 1980 no sirvieron naturalmente para alcanzar la liberalización, tuvieron que ser activados por los sectores democráticos. Para alcanzar este propósito, las fuerzas opositoras debieron moderar sus preferencias normativas y fortalecer las acciones unitarias. Lo primero les permitió activar a los recursos de una Constitución ilegítima para alcanzar la democracia. Lo segundo amplió los caminos que ofrecía ese marco normativo y les permitió constituirse en una fuerza electoral que logró vencerlos en las urnas.

Sectores de la dictadura también vivieron un proceso de moderación y apertura democrática. Esta transformación, ocurrida en ámbitos civiles y en el seno de las Fuerzas Armadas, es la variable que permitió el cambio político de manera definitiva. *La disposición modernizadora de un sector moderado del régimen y su predominio en el debate interno hicieron posible la democracia.* Este hallazgo puede generar contradicción, especialmente entre quienes sufrieron en primera persona los horrores de la dictadura. Resulta difícil comprender que actores políticos que llegaron al poder por vías autocráticas y ejercieron el poder de manera despótica decidan volver a la democracia. Sin embargo, en Chile ocurrió de esa manera y tal como lo vimos anteriormente, esto se puede explicar por la naturaleza del régimen autocrático, por el debilitamiento mundial del comunismo, por la expansión democrática en Latinoamérica, por el impulso prodemocrático de Estados Unidos y por la tradición democrática del país austral.

Visto lo anterior, podemos afirmar que *la moderación de las preferencias normativas de los actores políticos, especialmente de los representantes de la dictadura, es la variable que abrió las puertas de la liberalización.* Con esta afirmación no queremos decir que la democracia fue una concesión de la dictadura. Se trata de destacar el valor que tiene la transformación de quienes ostentan ilegítimamente el poder para alcanzar el cambio político al menor costo posible en términos humanos y de violencia.

Cuarto. En cuanto a la importancia de la unidad de las fuerzas opositoras, debemos decir que *fue condición importante, más no suficiente, para derrotar a la dictadura.* Sus acciones coordinadas lograron cristalizar profundas diferencias internas en el seno del régimen y animaron a su flexibilización. También ofrecieron seguridad a la ciudadanía, a un sector militar y al mundo internacional. El testimonio unitario comunicó madurez política frente al desafío de impulsar la democracia. Sumado a esto, también permitió vencer en las urnas al candidato del régimen en las elecciones inaugurales. De esta manera, la Concertación ganó cuatro comicios presidenciales consecutivos y fue gobierno durante los primeros 25 años de la democracia.

Quinto, el resultado del plebiscito del 5 de octubre de 1988 estableció una relación equitativa de fuerzas entre la dictadura y la oposición. Si bien el “No” (55,99%) ganó, el “Sí” (44,01%) obtuvo un importante número de votos. Esta correlación obligó a ambos sectores a adelantar un arduo proceso de negociación que finalizó con un acuerdo de reforma constitucional que se validó en las urnas el 30 de julio de 1989. En tal sentido, *la correlación equitativa de fuerzas entre la dictadura y las fuerzas democráticas impulsó la necesidad de la construcción de consensos.*

Para efectos de nuestro estudio, el momento fundacional finalizó el 11 de marzo de 1990, con la toma de posesión del primer presidente de la democracia Patricio Aylwin. El análisis nos permitió identificar 5 asuntos que quedaron no resueltos en el proceso de negociación:

1. Imposición del sistema electoral binomial.
2. Establecimiento de los senadores designados.
3. Permanencia del sistema económico heredado de la dictadura.
4. Justicia para las víctimas de violaciones de Derechos Humanos.
5. Legitimidad de la Constitución de 1980.

El Partido Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria no suscribieron los acuerdos. Ambas fuerzas argumentaron que la transición no satisfizo sus aspiraciones de justicia y democracia. Por lo tanto, se negaron a formar parte de la Concertación y no participaron en las elecciones inaugurales. El PC se incorporó a la lucha electoral en 1990.

Veamos ahora a los hallazgos más importantes del momento crisis. El análisis lo ejecutamos a partir de la consulta a 27 encuestas realizadas por el Centro de Estudios para el Desarrollo, del Latinobarómetro, de los resultados electorales publicados por el organismo oficial y de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas.

Primero, la percepción sobre la valoración de la democracia es moderada y estable en el tiempo, oscilando entre 45% y 65% durante 23 años¹⁴⁹. Los estudios de opinión revelan que la recién inaugurada democracia no vivió un momento de “encanto” inicial (Lechner, 1988) y esta relación se mantiene a lo largo de los años.

Encontramos una posible explicación –que no pretender ser la única ni excluyente– en el género de transición que logró impulsar la democracia. Don Patricio Aylwin (1998) escribió en “El reencuentro de los demócratas: del golpe al triunfo del No”: “Nuestra transición ha sido exitosa. Pero, sin duda, tenemos también motivos de desencanto, porque ¡no ha sido heroica! y está muy lejos de cumplir nuestros sueños”. (18)

Cuando el líder de la Concertación utiliza la palabra “desencanto” se refiere a expectativas insatisfechas en el proceso de cambio político. Tal como lo explica:

¹⁴⁹ El primer estudio de opinión que estimó la valoración democrática data de 1995 (Latinobarómetro)

Podrá decirse, con razón, que el camino recorrido no fue el que originalmente queríamos, y que llegamos a la victoria en el plebiscito después de haber fracasado en varias propuestas anteriores. Es cierto. Muchos de los que terminamos encabezando la lucha por el NO en esa oportunidad, habíamos postulado antes otras soluciones, que generalmente significaban el retiro inmediato de Pinochet, la formación de un Gobierno provisional, la convocatoria de una Asamblea Constituyente y la aprobación plebiscitaria de una nueva Constitución. El plebiscito del 88 fue, en verdad, nuestra última trinchera, después de haber perdido múltiples batallas. Creo que todos habríamos preferido triunfar antes y de otra manera. Tal vez esas derrotas fueron necesarias para forjar la solidez de la Concertación de los Demócratas y para dotarnos del realismo que tanto se precisa para gobernar. (17)

La falta de entusiasmo con la democracia puede estar relacionada con la naturaleza negociada de la transición y con su avance progresivo por vía de reformas. Este género fue insuficiente para quienes aspiraban a una ruptura que permitiera un “borrón y cuenta nueva” y generó lo que Aylwin denomina “desencanto”. Tal es el caso del Partido Comunista y otros sectores de izquierda¹⁵⁰, quienes llamaron a anular el voto en el plebiscito constitucional del 30 de julio de 1989 y declararon: “La Constitución de 1980 es y seguirá ilegítima y votar favorablemente las enmiendas propuestas facilita la pretensión del régimen de conferirle validez a su Constitución” (Andrade, 1991:182).

Segundo, los estudios de opinión revelan que los consultados reconocen la importancia de los partidos políticos, pero desconfían de ellos. Lo mismo ocurre cuando se indaga sobre la confianza en los políticos y los funcionarios públicos. *Los chilenos comprenden la importancia de las instituciones, pero marcan distancia con las personas que las hacen posible.* El origen de la desconfianza en los funcionarios públicos puede guardar relación con un acuerdo informal de la transición. Nueve de cada diez chilenos identifican en el “cuoteo” la causa fundamental de la corrupción administrativa. Los chilenos entienden que este pacto entre las fuerzas opositoras privilegia la filiación partidista antes que las competencias profesionales en la designación de responsabilidades.

Tercero, los asuntos no resueltos de la transición no figuran como principales problemas entre los consultados. En la literatura especializada y en el testimonio de actores políticos de centro-izquierda e izquierda encontramos críticas tempranas a la transición lograda y denuncias sobre los llamados “enclaves autoritarios” (Garretón, 2017).

Tal como lo explicamos en el apartado dedicado en el momento fundacional, identificamos la existencia de cinco temas no resueltos en la transición que coinciden con las apreciaciones

¹⁵⁰ A la posición del Partido Comunista se sumaron el MIR, “el Partido Socialista Chileno (Juan Carlos Moraga) y el Partido del Sur, presidido por Eduardo Díaz Herrera.” (Andrade, 1991: 182)

mencionadas. Sin embargo, el análisis de los estudios de opinión reveló que ninguno de estos asuntos han sido considerados como problemas prioritarios por los consultados. De modo que se trata de temas que, sin ser dejar de ser reales o importantes, conciernen a las élites políticas.

Cuarto, los temas “no resueltos” del momento fundacional han encontrado soluciones consensuadas e institucionales de manera progresiva por medio de reformas. En el caso chileno encontramos que “el camino de la gradualidad y de las prioridades secuenciales” (Boeninger, 1997: 387) adoptado en el gobierno de Patricio Aylwin ha impulsado una dinámica reformista que ha permitido subsanar los asuntos no resueltos en el tiempo.

El primer gobierno de la democracia administró las exigencias de las élites políticas y de la ciudadanía, al tiempo que privilegió la estabilidad del nuevo orden (Boeninger, 1997). Para atender parcialmente las correspondientes a violaciones de Derechos Humanos, asunto “no resuelto”, instaló la Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación que publicó el Informe Rettig. Este documento, si bien no imputó sanciones penales a los victimarios, elevó el testimonio de los afectados y quebró el silencio que ofendía su memoria.

Ocho años después Augusto Pinochet fue apresado en Londres por una orden de captura de jurisdicción universal emanada por el juez español Baltazar Garzón. El ex dictador permaneció detenido hasta el 02 de marzo de 2000, cuando la justicia británica lo liberó por razones humanitarias. Tiempo después regresó a Santiago. En Chile enfrentó otras causas y falleció de causas naturales el 10 de diciembre de 2006. No recibió honores de jefe de Estado y su partida física evidenció las profundas divisiones de la sociedad chilena¹⁵¹.

Además del informe Rettig y del desafuero de Pinochet, se tomaron medidas de reparación moral para las víctimas. Debemos destacar la creación del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos inaugurado el 11 de enero de 2010. En las palabras de apertura, la presidenta Bachelet explicó:

La inauguración de este Museo es una poderosa señal del vigor de un país unido. Unión que se funda en el compromiso compartido de nunca más volver a sufrir una tragedia como la que en este lugar siempre recordaremos, tragedia que desde el primer día sumó la negación y el ocultamiento al dolor del cautiverio o la muerte. Tragedia en la que se

¹⁵¹ El sepelio de Augusto Pinochet fue abierto al público. Las imágenes muestran largas filas de personas que se acercaron para ofrecer sus respetos al cuerpo insepulto del ex dictador. Su hija, Lucía Pinochet, fue la encargada de dirigirse a los presentes. En su intervención destacó la presencia de “los más pobres, quienes reconocen la gran labor de quien abrió las puertas de la libertad a Chile un día de septiembre de 1973”. A las afueras del recinto y en otros lugares del país se registraron protestas y muestras de júbilo por la muerte del ex dictador.

asociaron la残酷 and la mentira, el odio and la indiferencia, el fanatismo and la intolerancia. Tragedia que asoló a un país en crisis, profundamente dividido and confrontado, que no fue capaz de superar sus diferencias en los marcos de la democracia. Tragedia que puede tener muchas explicaciones, pero ninguna justificación. (2)

No sabemos en qué medida estas acciones progresivas han contribuido a sanar las heridas del pasado. Conflictos recientes, como el nombramiento y pronta renuncia de Mauricio Rojas como Ministro de la Cultura¹⁵², revelan que aún están abiertas. También evidencian que se mantiene el disenso en torno al pasado reciente. En tal sentido, solo podemos indicar que las violaciones a los Derechos Humanos, como “asunto no resuelto” de la transición, han sido atendidas por los gobiernos de la democracia que nació en 1990.

Para analizar la permanencia del sistema económico heredado de la dictadura como “asunto no resuelto” del momento fundacional acudiremos a las palabras de Don Patricio Aylwin (1998):

...nos equivocamos, poco tiempo después, en nuestra condena tan absoluta a la política económica de la dictadura. La realidad mundial de nuestro tiempo, caracterizada por el fenómeno de la globalización, ha puesto en evidencia que las reformas de saneamiento, liberalización y apertura de la economía chilena llevadas a cabo por el gobierno militar, correspondieron a una realidad que era necesario encarar y, en definitiva, abrieron el camino a una nueva etapa del desarrollo nacional, caracterizada fundamentalmente por el predominio del mercado, el dinamismo empresarial privado, el crecimiento del producto y el aumento y diversificación de las exportaciones. Lo que no obstante a la validez de nuestras críticas a la drásticidad y alto costo social con que las reformas se llevaron a cabo y a la falta de transparencia del proceso de privatizaciones. (16)

La democracia que nació en 1990 tomó el modelo económico heredado de la dictadura y creó medidas para atender exigencias sociales. El estudio realizado por el Banco Mundial, llamado “La evolución hacia una sociedad más próspera. República de Chile diagnóstico sistemático del país”, señala:

¹⁵² El 9 de agosto de 2018 el Presidente Sebastián Piñera designó a Mauricio Rojas como Ministro de la Cultura. Este nombramiento animó fuertes críticas de sectores de izquierda, quienes afirmaron que nuevo Ministro estaba impedido para dirigir la cartera por sus declaraciones sobre el Museo de la Memoria. Rojas, catedrático sueco y ex miembro del MIR, dijo en “Diálogo de conversos” (2016): “La debilidad ética y pedagógica del Museo de la Memoria es que cuenta una historia trágica que comienza abruptamente, sin hacer referencia al Chile que destruimos entre todos a comienzos de los años setenta, a ese Chile que hemos recordado bajo este parrón epicureano desde la perspectiva de la izquierda militante. Nada justifica la violación de derechos humanos bajo la dictadura, pero el Museo de la Memoria no explica bajo qué circunstancias estalló el horror que condenamos. Esa omisión, que obedece a un estilo de hacer política que se basa en guardar silencio para eludir la autocritica y juicios sobre asuntos esenciales, es una gran deuda que el museo tiene consigo mismo y con los jóvenes chilenos que lo visitan y buscan no realimentar odios ni divisiones del pasado, sino algo que se aproxime a la verdad y les permita entender ese Chile que hasta el día de hoy nos sigue dividiendo de manera manana” (84). Estas críticas personales, que nunca justificaron las aberraciones de la dictadura ni pretendieron negarlas, desataron una crisis de opinión pública que culminó con la renuncia del recién nombrado ministro cuatro días después de su designación.

Tres características clave ayudan a explicar el desempeño de Chile en cuanto a desarrollo. En primer lugar, instituciones fuertes y políticas macroeconómicas sólidas que han contribuido con el crecimiento económico a largo plazo. En segundo lugar, políticas orientadas al mercado que han impulsado el crecimiento a través de reformas para mejorar la productividad y que han ayudado a perfeccionar el diseño de los servicios públicos y la política social. En tercer lugar, como el mayor productor y exportador de cobre en el mundo, Chile se caracteriza por su dependencia de las materias primas. Estas características han ayudado al gobierno a lograr una tasa de crecimiento promedio anual de casi 5% en los últimos 30 años, reduciendo al mismo tiempo la tasa de pobreza a menos de 8%. La clase media de Chile es una de las más grandes en América Latina, sin embargo, la desigualdad sigue siendo considerable. El desarrollo económico ha significado un fuerte incremento en la esperanza de vida y un descenso en las tasas de fertilidad. De hecho, si bien en relativamente menor medida que otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Chile está adelantado en la transición demográfica, lo que implica importantes retos en términos de crecimiento económico y productividad laboral. (Banco Mundial, 2017: 9)

Observamos que la persistencia del modelo económico, aun cuando se considera un “asunto no resuelto” por no haber alcanzado consenso en torno a él, ha servido al desarrollo económico del país y se ha mantenido en gobiernos de signos de izquierda y de derecha por razones prácticas. Sin embargo, el buen desempeño como elemento que puede justificar su permanencia aún no satisface a algunos sectores de izquierda que identifican en esta herencia autocrática un obstáculo para el desarrollo democrático. (Ottone, 2014)

Otro “asunto no resuelto” es la legitimidad de la Constitución de 1980. Siguiendo la dinámica reformista se encontraron soluciones progresivas. El 17 de septiembre de 2005 el Presidente Lagos firmó una reforma de 55 artículos de la Constitución. El líder de la Concertación afirmó: “Tenemos por fin una Constitución democrática”. Se eliminaron los senadores vitalicios y designados, el Consejo de Seguridad Nacional pasó a ser consultivo, se modificó el Tribunal Constitucional y se redujo el periodo presidencial a cuatro años sin reelección inmediata. El sistema binomial fue eliminado el 14 de enero de 2015 cuando el Congreso de la República estableció un sistema proporcional moderado que comenzó a aplicarse en las elecciones parlamentarias de 2017. De esta manera, veinticinco años después se resolvió esa deuda transicional.

Quizás este es el tema sin resolver que resulta más delicado. Tal como lo vimos anteriormente, el texto nació de manera ilegítima, sin embargo, se “optó por continuas reformas (...) hasta llegar a una constitución democrática, en palabras del Presidente Ricardo Lagos a “una Nueva Constitución (...), acorde con el espíritu de Chile, con el alma permanente de Chile”. (Nohlen, 2010: 125-126)

Si bien la Constitución de Pinochet nació con heridas autocráticas, el proceso de reforma política creó caminos para sanarlas con el concurso de las élites y la posterior confirmación popular en las urnas. Su versión reformada, con deficiencias y limitaciones, permitió la inauguración democrática y alcanzó el consentimiento ciudadano. Luego, tal como lo refiere Nohlen (2010) y lo explicamos en párrafos anteriores, vivió un proceso progresivo que le ha otorgado una legitimidad sobrevenida.

Aunque las reformas han logrado atender los principales “asuntos no resueltos”¹⁵³ del momento fundacional, han surgido iniciativas que proponen una ruptura de este pacto fundamental y la creación de uno nuevo. El 28 de abril de 2014 la presidenta Michelle Bachelet anunció el inicio de un proceso constituyente. El año siguiente la Nueva Mayoría publicó su propuesta avalada por el Partido por la Democracia, el Partidos Socialista y el Partido Comunista. Si observamos los actores políticos que impulsan esta iniciativa encontramos relación con el momento fundacional. Entre las fuerzas promotoras se encuentra el Partido Comunista, quien no suscribió el acuerdo fundacional y se incorporó a la lucha democrática un año después.

La iniciativa constituyente impulsada por la izquierda encuentra su principal motivación en las heridas de la dictadura y en las insatisfacciones de la transición. En la presentación de la propuesta, la presidenta Bachelet dijo:

La actual Constitución tuvo su origen en dictadura, no responde a las necesidades de nuestra época ni favorece a la democracia. Ella fue impuesta por unos pocos sobre la mayoría. Por eso nació sin legitimidad y no ha podido ser aceptada como propia por la ciudadanía.

Es cierto que desde el retorno de la democracia le hemos introducido cambios importantes, que han atenuado su carácter autoritario, pero aún tiene mecanismos que obstaculizan el pleno ejercicio de la democracia y que no pueden ser eliminados con nuevos intentos parciales.

Por eso, ha llegado el momento de cambiarla. Chile necesita una nueva y mejor Constitución, nacida en democracia y que exprese la voluntad popular. Una legítima y respetada por todos, que la conviertan en un motor de unidad nacional. Eso ha sido lo que consistentemente ha venido demandando la ciudadanía y es uno de los principales compromisos por el que fui elegida. (Invitación de la Presidenta en: www.unaconstitucionparachile.cl)

Las palabras de Bachelet evidencian motivaciones atadas al momento fundacional, insatisfacciones con respecto a la dinámica reformista y la intención de abrir un proceso que

¹⁵³ Las reformas constitucionales suprimieron a los senadores designados, los asuntos referentes al Tribunal Supremo, a las Fuerzas Armadas y al sistema binomial.

ponga fin a la democracia alcanzada en 1990 para abrir puertas a una nueva era. Es lo que Ottone (2014) llama un cambio de ciclo político porque “significa el agotamiento de un pacto explícito o implícito de convivencia política” (170) y ocurre cuando

una parte de la sociedad ya no lo acepta, o lo acepta a regañadientes, con el convencimiento que dicha convivencia no lo conviene para sus aspiraciones, le resulta injusta y considera que quienes actúan en política dentro de dicho marco ya no los representa, o los representa débilmente, todo lo cual produce una deslegitimación del sistema político. (170)

Los estudios de opinión consultados y el fracaso de la propuesta de Bachelet evidencian que el pueblo chileno tiene “voluntad constante de realizar los contenidos de la Constitución” (Hesse, 1992: 26) y, en tal sentido, no existen condiciones que permitan diagnosticar un “cambio de ciclo político”, tal como lo refiere Ottone (2014). Los argumentos enarbolados por la Presidente pueden representar los deseos de la élite política de izquierda, pero no constituye una demanda extendida de la sociedad.

Superado el episodio, podemos afirmar que las ofertas de este tipo no serán una amenaza real para el sistema mientras no se conviertan en una demanda ciudadana extendida y encuentren diques institucionales que las detengan. El mejor antídoto en contra de las rupturas es la conciencia sobre la importancia de los consensos y la apertura a mecanismos de reformas que permitan actualizar los pactos fundamentales. En el caso chileno, identificamos una fuerte dinámica reformista a la que acuden los actores políticos para moderar las propuestas maximalistas. Siguiendo esta estrategia y en respuesta a la propuesta de la Nueva Mayoría, la coalición de derecha Chile Vamos planteó en 2016 una propuesta de modificación constitucional que no incluye la redacción de un nuevo pacto, sino la modificación del actual.

El análisis presentado sobre el desarrollo y estado actual de los “asuntos no resueltos” del momento fundacional podemos concluir que *la dinámica reformista del sistema democrático chileno ha sido un mecanismo fundamental para “mantener abierta al tiempo” (Hesse, 1992:18) a la Constitución y ofrecer soluciones a los temas sensibles.*

Quinto, el sistema de partidos políticos chileno que emergió en el momento fundacional presenta cambios importantes en el momento crisis. Tal como lo referimos anteriormente, el sistema de partidos que emergió en el momento fundacional mantuvo el clivaje ideológico (derecha-izquierda) previo a la dictadura en una versión moderada y sumó otro que refirió a la democracia y a la dictadura. La fotografía de la inauguración democrática se extendió hasta 2013 cuando la Nueva Mayoría sustituyó a la Concertación, incorporando al Partido Comunista y girando más hacia la

izquierda. De esta manera, desapareció la coalición opositora que inauguró la democracia y se vio afectada la moderación ideológica inicial.

Sumado a esto, encontramos un descenso sistemático de la participación electoral y signos de una crisis de representación. Autores (Siavelis, 2009; Valenzuela, 2012; Luna, 2016) afirman que el problema de representación de los partidos políticos está asociado al sistema binomial porque desarrolló una dinámica que impidió la democracia interna y promovió la asignación de candidaturas desde las élites. Plantean que esta situación generó una “partidocracia” (Siavelis, 2012) que erosionó la representatividad. Visto el caso de Venezuela, donde el sistema electoral era de representación proporcional y también sufrió crisis de representación y “partidocracia” (Brewer, 1983), podemos afirmar que no hay elementos suficientes para concluir que el sistema binomial fue la causa de tal fenómeno. La crisis de representatividad de los partidos políticos es un problema global y se presenta en países con distintos sistemas electorales, no es exclusivo del binomial.

También debemos destacar que identificamos la fragmentación de las fuerzas políticas de izquierda en el sistema de partidos, la casi desaparición en términos electorales de la opción de centro (Partido Demócrata Cristiano) y la cohesión práctica de la derecha. La fragmentación, tal como lo destaca Sartori (1997), no supone un problema en sí mismo. La dificultad puede surgir cuando el fenómeno viene acompañado de polarización y ocurre lo que Linz denomina un “pluralismo polarizado” (1989).

Sobre la exacerbación ideológica y la polarización preocupan episodios recientes¹⁵⁴ que indican un proceso radicalización que Mauricio Rojas (2016) advierte como “un nuevo periodo de disenso, de ruptura de los consensos”. El aumento de la polarización en un entorno con fragmentación política y crisis de representación puede ser caldo de cultivo para la aparición de propuestas rupturistas que pueden animar a un cambio político radical que atente en contra del sistema.

Hasta el momento, los indicadores que describen la democracia chilena muestran que las iniciativas de este tipo no encuentran apoyo popular ni institucional. Por lo tanto, han tendido a fracasar. Sin embargo, debemos recordar que

¹⁵⁴El nombramiento y pronta renuncia de Mauricio Rojas como Ministro de la Cultura y la interrupción de un discurso del Presidente Piñera durante una intervención en la Universidad de Chile (23 de agosto de 2018).

Las democracias mueren lentamente. Aun cuando su final sea abrupto, como ocurrió en Chile en septiembre de 1973, o paulatino, como en la Venezuela de Chávez y Maduro, siempre lo precede un largo proceso de deterioro de la amistad cívica y de las instituciones que resguardan el orden social y protegen nuestras libertades fundamentales. La muerte de la democracia acostumbra a empezar subrepticiamente, con hechos que a primera vista pueden parecer nimios, pero que al tolerarse o incluso aplaudirse terminan por desencadenar un espiral de transgresiones al respeto cívico y a la legalidad que normaliza el uso de la violencia, ya sea verbal o física, y conduce a la pérdida de todo sentimiento de comunidad, convirtiendo al país en cuestión en un campo de batalla donde el deceso final de la democracia es sólo una cuestión de tiempo. (Rojas, 2018:X)

CAPÍTULO VI: ANÁLISIS COMPARADO

En los capítulos anteriores nos dedicamos a comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas políticos que surgieron de democracias pactadas décadas después de haber sido inauguradas. Para alcanzar tal propósito dedicamos el primer capítulo al desarrollo metodológico, el segundo a los fundamentos teóricos que nos guían y los tres siguientes a cada uno de los países seleccionados (Venezuela, España y Chile).

El estudio del momento fundacional y del momento crisis en Venezuela, España y Chile nos permitió generar conclusiones de dimensiones particulares correspondientes al objetivo general¹⁵⁵. En el capítulo que inicia presentaremos el resultado del análisis comparado aplicado a los tres casos siguiendo los criterios de Dieter Nohlen señalados en el capítulo dedicado a la metodología (Capítulo 1). A continuación presentamos nuestros hallazgos.

Primero, la impronta del aprendizaje prodemocrático en los actores políticos que inauguran la democracia pactada está relacionada con la tradición política de cada país y con la profundidad de las heridas de la dictadura. Encarnación (2008) define aprendizaje prodemocrático como “el proceso a través del cual las personas modifican sus creencias y tácticas políticas como resultado de una crisis severa, frustración y cambios dramáticos en el entorno” (13). En el estudio de los factores que animaron los acuerdos fundacionales de la democracia en Venezuela, España y Chile, identificamos dos fuentes para el aprendizaje prodemocrático: la tradición política y el sufrimiento.

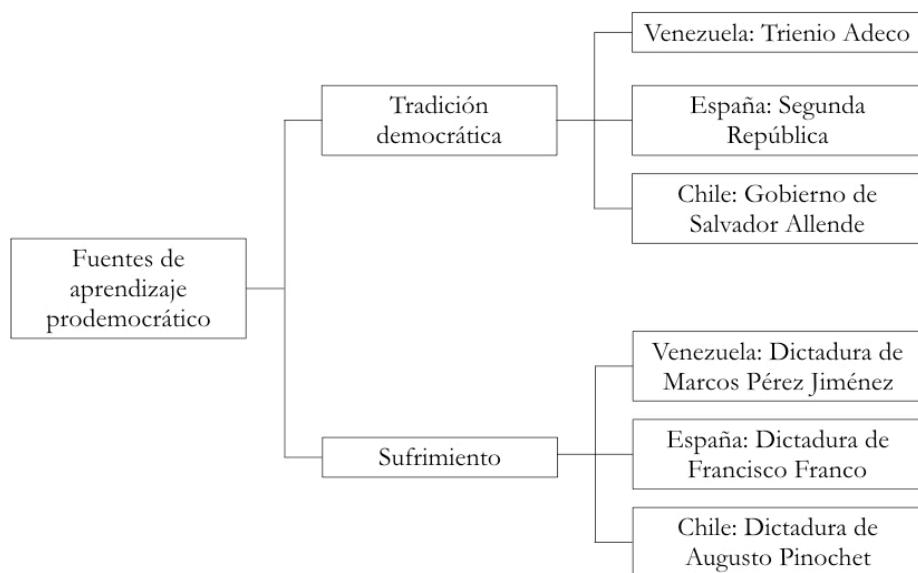
Comencemos con la tradición política. Venezuela, España y Chile experimentaron períodos democráticos antes de la irrupción de las dictaduras que precedieron a la reinauguración del sistema de libertades. En los tres casos se trató de lapsos caracterizados por la crispación y por la polarización. El llamado “Trienio adeco” en Venezuela, la Segunda República en España y el gobierno de Salvador Allende fueron momentos de alta conflictividad marcados por conflictos existenciales (Rey, 2009) que desembocaron en quiebres violentos. El testimonio de

¹⁵⁵ El objetivo general de nuestra investigación es comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de ser inauguradas

los actores políticos que construyeron los consensos posteriores en los tres países estudiados revela que el recuerdo de estos momentos animó su disposición a la creación de acuerdos. *La moderación política que predominó en el momento fundacional tiene relación con el recuerdo de los efectos negativos de la polarización que antecedió al quiebre democrático.*

La segunda fuente de aprendizaje prodemocrático es el sufrimiento. Debemos hacer unas precisiones: el caso español cuenta con dos episodios de violencia (la guerra civil –1936-1939– y el franquismo) y una distinción temporal. La transición española ocurrió treinta y nueve años después del fin de la Guerra Civil y del inicio de la dictadura. Los actores políticos que dirigieron el proceso hacia la democracia no participaron directamente de los episodios que dividieron al país y construyeron mecanismos de encuentro que permitieron ofrecer soluciones políticas y constitucionales a los conflictos que heredaron.

Cuadro 48: Fuentes del aprendizaje democrático.



Fuente: Elaboración propia.

En los casos de Venezuela y Chile el sufrimiento se refiere fundamentalmente a la actuación represiva de las dictaduras. En el capítulo dedicado a Venezuela explicamos que la liberalización ocurrió por medio de una ruptura que se concretó con la huida de Marcos Pérez Jiménez. Esta modalidad de cambio político hizo innecesaria la negociación con actores de la

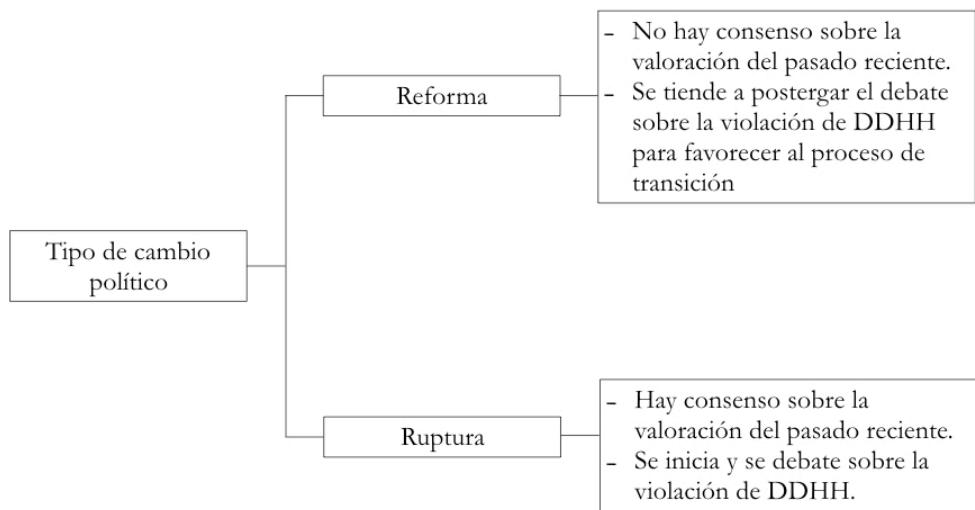
dictadura y circunscribió la búsqueda de acuerdos al sector opositor. Al no existir representantes de quienes ejecutaron violaciones a los Derechos Humanos, el sufrimiento se convirtió en un elemento de motivación compartido por todos los generadores de acuerdos.

El caso chileno es distinto. El cambio político se concretó por medio de reformas y exigió un proceso de negociación entre actores de la dictadura y de la oposición. En este escenario el sufrimiento como elemento motivador de los acuerdos quedó circunscrito a un grupo específico de la sociedad: quienes enfrentaron a la autocracia. De esta manera, el sentimiento no fue compartido las dos partes involucradas en las negociaciones y, lejos de ser motivo de cohesión, fue fuente de disenso para el presente y en el futuro.

Distinguidas las fuentes del aprendizaje prodemocrático encontramos que la raíz común a todos los actores políticos –aquellos que participaron en cambios políticos vía ruptura (Venezuela) y aquellos que intervinieron en reformas (España y Chile)– es el recuerdo del naufragio democrático que antecedió a la autocracia, el cual fue asumido como responsabilidad de todos. En cuanto al sufrimiento padecido en durante la dictadura, encontramos que se trata de un fenómeno que se circscribe a quienes fueron víctimas de violaciones a los Derechos Humanos y se configura en un elemento de tensión y disenso en las negociaciones.

En tal sentido, hallamos que *el sufrimiento padecido durante las dictaduras tiene un impacto distinto en el aprendizaje prodemocrático de los actores según el género de cambio político que se logre alcanzar en el momento fundacional*. Cuando el cambio político se realiza por medio de una ruptura que desplaza totalmente a las fuerzas autocráticas, los actores políticos que participan de la reinauguración democrática no se ven en la necesidad de negociar con la élite saliente y puede existir un consenso sobre la valoración del pasado reciente. Sin embargo, cuando el cambio se realiza a través de reformas y se concreta por medio de acuerdos que se deben construir entre representantes de la dictadura y miembros de la oposición se dificultan los consensos sobre la valoración del pasado reciente. Por lo tanto, se tiende a postergar el debate sobre los caminos de justicia para quienes fueron víctimas de violaciones a Derechos Humanos en aras de privilegiar condiciones que permitan crear y suscribir los acuerdos que permitan la democratización.

Cuadro 49: Relación entre tipo de cambio político y desarrollo de la justicia transicional.



Fuente: Elaboración propia

Segundo, la condición necesaria para alcanzar una liberalización autocrática negociada es la cristalización y el predominio de sectores moderados en el seno de la dictadura. Cuando profundizamos en el proceso de liberalización que experimentaron Venezuela, España y Chile encontramos un aspecto común y determinante: la flexibilización de la dictadura. En el caso venezolano se trató de la huida de Marcos Pérez Jiménez y en los dos siguientes la presencia y el predominio de actores con preferencias democratizadoras. Esta precisión resulta interesante. En ocasiones encontramos en el campo de la acción política referencias al proceso de liberalización democrática que tienden a sobredimensionar el rol de las movilizaciones sociales o de la capacidad unitaria de la oposición para propiciar la liberalización autocrática (Haggard y Kaufmann, 2016). Nuestro estudio, sin embargo, revela que la acción coordinada de la oposición puede propiciar el cambio o mejorar los recursos de negociación de las fuerzas democráticas pero no constituye la causa que determina el cambio político. En tal sentido, podemos afirmar que la presencia de una preferencia normativa democratizadora en el seno de la dictadura es la condición necesaria para lograr una liberalización negociada.

Cuadro 50: Relación entre las variables “unidad de la oposición” y “vocación democratizadora en la élite de la dictadura”.

	Venezuela	España	Chile
Dictadura	Vocación democratizadora	Vocación democratizadora	Vocación democratizadora
Oposición democrática	Unidad	Sin unidad	Unidad

Fuente: Elaboración propia.

Tercero, la unidad de la oposición incrementa su competitividad en las elecciones inaugurales. Encontrar que la condición necesaria para alcanzar la liberalización autocrática es la vocación modernizadora de las élites de la dictadura nos invita a reflexionar sobre la importancia de la unidad opositora en el proceso de cambio político. El estudio de la transición española y chilena reveló que ahí donde la oposición logró crear un bloque unitario fue posible ganar las elecciones inaugurales y llegar al poder. En ambas experiencias se trató de una liberalización negociada. En España la oposición estaba desarticulada y su capacidad de acción era limitada. En Chile las fuerzas que luchaban por la democracia se encontraban unidas y su capacidad de acción era amplia. En el país ibérico las elecciones inaugurales las ganó la Unión de Centro Democrático, fuerza integrada por personas que venían del franquismo y en el país suramericano obtuvo el triunfo la Concertación de Partidos por la Democracia. De esta manera, podemos afirmar que la unidad de la oposición favorece al triunfo en los comicios inaugurales y puede mejorar las condiciones para la negociación, pero no constituyen el elemento que determina la liberalización.

Cuarto, la generación de acuerdos exige una disposición mínima de respeto y confianza entre actores políticos que no necesariamente debe alcanzar la cercanía personal. Llama la atención que actores políticos cuya relación ha estado marcada por el desencuentro y los conflictos existenciales se dispongan a construir consensos mínimos que permitan el desarrollo democrático de un país. En líneas anteriores ampliamos las fuentes del aprendizaje prodemocrático, la importancia de la vocación democratizadora de actores políticos de la dictadura y el valor de la unidad de las fuerzas opositoras en la inauguración democrática. Ahora, debemos agregar que el análisis nos permitió identificar que la generación de acuerdos no exige simpatía o amistad entre los actores políticos, solo es necesario el respeto y niveles mínimos de confianza.

El estudio del testimonio de los actores políticos del caso venezolano y del caso español reveló que los protagonistas del proceso lograron forjar cierta cercanía, amistad e incluso, admiración recíproca¹⁵⁶. El caso chileno muestra una realidad distinta: no hay evidencia de cercanía personal entre los protagonistas que suscribieron los acuerdos. Se trató de la moderación formal de las posiciones políticas que no trascendió al plano personal. En tal sentido, hallamos que para alcanzar acuerdos se necesita un mínimo de respeto y confianza. Lo demás –amistad, simpatía, cercanía o reconocimiento– contribuye al clima de concordia sin ser fundamental.

Quinto, las democracias incluidas en nuestro estudio comparten su naturaleza pactada pero difieren en el género de liberalización que experimentaron. En Venezuela se concretó vía ruptura y en España y Chile por reformas. Esta particularidad, que ofrece características propias a cada proceso político, no marcó diferencias en la gestión de los asuntos jurídicos y constitucionales de la transición. En Venezuela, España y Chile se acudió al marco constitucional y jurídico de las dictaduras depuestas para construir los caminos hacia la democracia.

Los protagonistas de la transición venezolana mantuvieron la Constitución de 1953 hasta 1961, cuando se promulgó el pacto político de la nueva democracia. En España se partió de las Leyes Fundamentales del Movimiento para aprobar la Ley para la Reforma Política y elegir a las Cortes que redactaron la Constitución que fue aprobada en las urnas en 1978. En Chile se acudió a la Constitución de 1980 para convocar al Plebiscito del 5 de octubre de 1988 y las negociaciones que permitieron la elección inaugural giraron en torno a la actualización democrática de la Carta Magna que fue impuesta por Augusto Pinochet.

La decisión política de mantener las reglas del juego del régimen autocrático depuesto o en ocaso, con independencia del género de liberalización, responde a la búsqueda de estabilidad durante la transición. Quizás en el estudio del caso venezolano y del español esta realidad se revela con más claridad. Los actores políticos que dirigieron la transición en Venezuela tenían en su memoria reciente las tensiones que vivieron en 1945 cuando un golpe de Estado sacó del poder a Isaías Medina Angarita y se impulsó un proceso constituyente que pretendía ser un borrón y cuenta nueva con el Gomecismo. Este proceso generó un ambiente extendido de crispación y polarización que terminó con el quiebre de la recién nacida democracia tres años

¹⁵⁶ En el caso español, recomendamos ver los homenajes que circularon a propósito del fallecimiento de Adolfo Suárez y, en el venezolano, el discurso que pronunció el presidente Rafael Caldera ante el fallecimiento de Rómulo Betancourt.

después. Identificamos que esta experiencia influyó en la decisión de mantener la Constitución de 1953 como camino jurídico para la democracia que nació en Puntofijo.

En el caso español ocurrió un proceso similar. Los actores políticos que impulsaron la transición, especialmente Torcuato Fernández Miranda y el entonces Príncipe Juan Carlos de Borbón, tenían en su memoria el vacío jurídico y constitucional que supuso la ruptura que permitió el ascenso de la Segunda República en 1931. Sumado a esto, las fuerzas militares solo permitirían una apertura democrática que mantuviera la estabilidad que ofrecía el franquismo tardío. Por estas razones y por contar con el apoyo de los españoles¹⁵⁷ se recurrió al marco jurídico de la dictadura para avanzar hacia la democracia. En tal sentido, *podemos decir que en los casos estudiados hallamos que acudir al marco jurídico del régimen depuesto –o en proceso de agotamiento– para avanzar hacia la democracia ofrece estabilidad al proceso de transición.*

Sexto, la percepción o identificación de la transición como un proceso político incompleto puede propiciar una dinámica reformista que puede contribuir al reequilibrio del sistema democrático en momentos de crisis. El estudio la transición chilena nos permite desarrollar este hallazgo. Tal como lo vimos anteriormente, el momento fundacional dejó cinco asuntos no resueltos:

1. El sistema electoral binominal.
2. Los senadores designados.
3. El sistema económico instaurado durante la dictadura.
4. Violaciones a Derechos Humanos durante el régimen militar.
5. Legitimidad de la Constitución de 1980.

La inauguración democrática se alcanzó a partir de consensos mínimos. Declaraciones públicas de los actores políticos que forjaron los acuerdos revelaron dos valoraciones distintas del proceso: las fuerzas políticas cercanas a la dictadura lo apreciaron como completo y la Concertación como incompleto. Sin embargo, el triunfo de la oposición en la elección inaugural y su ascenso al poder garantizó el predominio de la percepción de la Concertación e inició una dinámica reformista que buscó subsanar progresivamente los temas no resueltos.

¹⁵⁷ El estudio sobre Actitudes y Participación Política realizado por el CIS en junio 1976 revela que solo dos de cada diez españoles creía que por medio de una ruptura de podía llegar a la democracia.

La lógica reformista que se inició con la Presidencia de Don Patricio Aylwin se ha mantenido en el tiempo. La última modificación a la Constitución de Chile se realizó en 2005 durante el gobierno de Ricardo Lagos. Nogueira (2008) explica

La reforma de 2005, pone fin a diversos enclaves autoritarios que se mantenían en el texto constitucional, restablece una clara subordinación de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República, el que puede destituir y cambiar a sus comandantes en jefe; se elimina el rol político institucional del Consejo de Seguridad Nacional como parte del poder tutelador del gobierno que había sido concebido en el texto original de la Carta de 1980; se eliminan los senadores designados y se establece la electividad completa del Senado; se modifica profundamente la composición del Tribunal Constitucional y se fortalecen sus competencias; se modifica simplificando el procedimiento de reforma constitucional; se fortalece constitucionalmente el control parlamentario del gobierno mediante la constitucionalización de comisiones investigadoras e interpelaciones parlamentarias; se elimina el periodo de sesiones extraordinario del Congreso y el derecho preferente del Presidente para convocarlo y determinar los proyectos a discutir en el mismo; se elimina la facultad presidencial de calificar las urgencias en los proyectos de ley; se perfecciona el sistema de integración del derecho convencional internacional al derecho interno y se clarifica su aplicabilidad mientras no sea retirado de acuerdo con las normas del derecho internacional, sin perjuicio de fortalecer el rol del parlamento en la información acerca de la conclusión de tratados y las condiciones de su aprobación; se desarrollan modificaciones a los estados de excepción constitucional disminuyendo los derechos que pueden ser afectados en algunos de ellos y determinando el control parlamentario en reemplazo del Consejo de Seguridad Nacional; se elimina del texto constitucional el sistema electoral parlamentario binominal, aunque se mantiene en un régimen de ley orgánica constitucional con quórum de reforma ordinaria de la Constitución (tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio); se modifica el sistema de reemplazo de parlamentarios en caso de vacancia del cargo, entre otros aspectos menos trascendentes.

Cuando el Presidente Lagos firmó las modificaciones acordadas destacó que quince años después de la transición finalmente se había alcanzado su definitiva actualización democrática. La distancia entre la inauguración del nuevo orden y la superación de los enclaves autocráticos en la Constitución revela el predominio de una lógica progresiva y reformista basada en negociaciones entre las partes involucradas.

Nueve años después la Presidente Bachelet anunció el inicio de un proceso constituyente con aspiraciones rupturistas en términos constitucionales. La iniciativa recibió una contrapropuesta reformista desde el bloque opositor. En este episodio vemos cómo, ante la opción maximalista de la Nueva Mayoría, la oposición acudió a una oferta reformista que buscó y logró moderar las intensiones de su adversario político. De este modo podemos afirmar que la dinámica reformista ha resultado ser una herramienta eficaz para moderar posturas, contribuir al reequilibrio del sistema y evitar rupturas.

A diferencia de Chile, en el estudio del caso venezolano encontramos que las disposiciones reformistas que no tuvieron éxito. Al volver al momento fundacional hallamos altos grados de consenso. Todos los actores políticos participaron en cinco de los seis acuerdos fundacionales. El Partido Comunista, quien no participó en el Pacto de Puntofijo por las razones expuestas, intervino en las elecciones inaugurales, en el proceso de redacción de la Constitución de 1961 y en los demás acuerdos. Por esta razón, entendemos que la transición venezolana fue un proceso político que transmitió la idea de compleción en sus resultados.

Más adelante, cuando profundizamos en el momento crisis, hallamos intentos de reforma constitucional que procuraron ofrecerle reequilibrio al sistema democrático desde la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE, 1984) y no lograron avanzar. Entendemos que esta resistencia al cambio podría estar relacionada con la percepción de la democracia como una meta lograda a partir de una transición exitosa y con la falta de voluntad política de los involucrados.

Observemos ahora la transición española. En el momento fundacional hallamos altos niveles de consenso. El análisis arrojó un asunto sin resolver: el modelo territorial. Se trató de tensiones irreconciliables entre la propuesta de las comunidades históricas, quienes aspiraban a el independentismo, y la postura de quienes promovían la unidad del Reino. Si bien no se alcanzó consenso inmediato ni definitivo en las Cortes, se estableció el camino constitucional para resolverlo a partir del desarrollo del Estado autonómico. Este desempeño propició que la percepción a corto y mediano plazo de la transición fuera positiva y adquiriera sentido de tarea lograda.

Cuando profundizamos en el momento crisis identificamos tres temas: críticas al sistema electoral, inconformidad con el tratamiento de la memoria histórica y el problema territorial. Los dos primeros son asuntos que fueron objeto de consenso en el momento fundacional y el tercero no. Nos referiremos primero a las críticas al sistema electoral y a la inconformidad con el tratamiento de la memoria histórica como demandas que emergieron en el momento crisis.

Las críticas al sistema electoral y la inconformidad con el tratamiento de la memoria histórica encabezaron el discurso de las fuerzas que lideraron el Movimiento 15M y luego se agruparon en el Movimiento Podemos (partido político). Iglesias y Monedero (2011) consideran que el sistema electoral que se acordó durante la transición aventajó a las fuerzas franquistas y piensan que la Ley de Amnistía fue una claudicación en las exigencias de justicia transicional. Sus críticas no se agotan en estos dos ámbitos y se extienden al género de transición alcanzado

en 1978. Los autores consideran que la transición fue una “transacción” y cuestionan que no se haya impulsado una ruptura, en lugar de una reforma. Sus planteamientos son una crítica profunda al proceso político que llevó a España de la dictadura a la democracia al final de la década de los setenta¹⁵⁸.

Nuestro estudio revela que el relato de Iglesias y Monedero (2011) omite realidades políticas concretas del momento fundacional. Entre 1975 y 1978 no estaban dadas las condiciones para una ruptura porque: (i) Los estudios de opinión del CIS revelan que los españoles apostaban a un cambio que preservara la paz y la estabilidad económica. (ii) Las fuerzas opositoras se encontraban desarticuladas y débiles. (iii) El ámbito internacional apostaba por una europeización progresiva y (iv) los actores políticos del régimen tenían la firme disposición de transitar hacia la democracia sin rupturas que abrieran puertas a la violencia. De modo que las críticas de quienes ahora hacen Gobierno junto al PSOE, carecen de soporte histórico y no encuentran sustento en la realidad del momento estudiado.

Los argumentos de Iglesias y Monedero (2011), aunque alejados de lo que realmente ocurrió, han ganado terreno en la opinión pública y constituyen nuevas demandas sobre asuntos que alcanzaron consenso en el momento fundacional. Se trata entonces de la erosión de los acuerdos inaugurales y constituye una evidencia de la necesidad de la revisión de su vigencia. Son signos que anuncian la urgencia de una reforma que ofrezca equilibrio al sistema. Sin embargo, encontramos que la polarización y la pugnacidad¹⁵⁹ interélite impiden llegar a acuerdos que permitan actualizar los consensos.

Profundicemos ahora en el problema territorial como asunto no resuelto de la transición y tema central del Momento Crisis. Tal como lo explicamos en el capítulo dedicado a España, el conflicto en Cataluña es una amenaza para la estabilidad del sistema político que se inauguró

¹⁵⁸ El día del cuarenta aniversario de la Constitución española, Pablo Iglesias declaró: "Nuestro país afronta muchos desafíos como la lucha contra la desigualdad, el paro, la precariedad, la corrupción, el medioambiental, el territorial o la crisis europea. Para afrontar esos desafíos hay que apostar por la justicia social, la fraternidad y la libertad, y eso en 2018 significa decir República".

(https://www.cope.es/actualidad/españa/noticias/pablo-iglesias-reivindica-republica-como-solucion-los-desafios-aniversario-constitucion-20181206_305883) Esta declaración sigue la argumentación que el Movimiento Podemos ha enarbolado desde su fundación.

¹⁵⁹ El 25 de octubre de 2018 hubo Sesión de Control en el Congreso de Diputados. Pablo Casado, líder del Partido Popular, afirmó en su intervención que Pedro Sánchez era “responsable y partícipe del golpe de Estado que se está perpetrando en España”. Casado acusó al Jefe de Gobierno de ser copartícipe de las acciones rupturistas ocurridas en Cataluña. En respuesta a esta grave acusación, el líder del PSOE declaró: “Si no se retira que yo soy un golpista, usted y yo no tenemos nunca nada más que hablar”. Casado no se retractó y horas después Moncloa confirmó el fin de las relaciones entre el Gobierno y el principal partido de oposición. Este episodio revela la presencia de una dinámica política confrontacional y polarizante.

en 1978. En esta Comunidad Autónoma han ganado terreno popular y electoral fuerzas secesionistas con visiones hipercríticas a la solución constitucional que se alcanzó hace cuarenta años. El Procés, liderado por Carles Puigdemont, busca alcanzar la independencia de Cataluña y convertirla en una República¹⁶⁰. Este proyecto político ha polarizado a la sociedad y supone un riesgo para la permanencia de la Monarquía Constitucional. La independencia de Cataluña supondría el fin de la unidad del Reino y del sistema político actual. La tensión descrita constituye una evidencia de la erosión de los pactos fundacionales y la necesidad de una revisión profunda que abra puertas a reformas que ofrezcan reequilibrio al sistema. Sin embargo, la creciente polarización y la expansión de conflictos existenciales entre los actores políticos emergen como obstáculos para estas medidas.

En el estudio del caso venezolano y español encontramos coincidencias. Ambos países experimentaron una transición hacia la democracia con altos grados de consenso y luego han encontrado dificultades para alcanzar las posibles reformas para subsanar la erosión de los pactos fundacionales. Tal como lo explicamos anteriormente, en Venezuela fue imposible contener el quiebre a partir de reformas y en España ha resultado difícil encontrar vías de consenso hasta el momento. A diferencia del caso chileno, identificamos en ambos casos la ausencia de una dinámica reformistas.

Séptimo, en el estudio del concepto crisis en su nivel 1 identificamos el desarrollo de un itinerario de desencanto democrático integrado por tres fases: descontento político, descontento partidista y descontento sistémico. Al profundizar en el *nivel 1* del concepto de crisis elaborado para esta investigación encontramos que en Venezuela y España se desarrolla un proceso gradual de desencanto político y democrático. En el primer caso identificamos que el fenómeno se inició con valoraciones hipercríticas al desempeño de los actores políticos. En 1973 ocho de cada diez venezolanos manifestaron apreciaciones negativas sobre la élite gobernante, al tiempo que valoraron importantes a los partidos políticos y se mostraron satisfechos con el sistema democrático alcanzado quince años atrás. Esta tendencia, que comúnmente llamamos “antipolítica”, se extendió a los partidos y se intensificó ante coyunturas críticas asociadas al bajo desempeño económico y casos de corrupción. Finalmente, los estudios de opinión realizados en 1995 revelan que el descontento frente a los actores y sus partidos se transfirió al sistema

¹⁶⁰ El 26 de octubre de 2018 aprobó una declaración que aboga por “la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía” y desaprueba al Rey Felipe VI por justificar “la violencia ejercida por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017”. Se recomienda leer: <https://www.elmundo.es/cataluna/2018/10/26/5bd32b8c468aebe73f8b459c.html>

democrático: ocho de cada diez venezolanos manifestó que el país necesitaba “mano dura” tres años después de dos intentonas de golpes de Estado fallidas. Se pasó así del desencanto político al desencanto democrático.

En el caso español encontramos los primeros signos de desencanto político en 1994 y están asociados a escándalos de corrupción¹⁶¹. Al igual que en el caso venezolano, este se transfirió a los partidos políticos. El estudio “Representación y participación política en España” (2005) reveló una crisis en esta materia: seis de cada diez españoles indicó que los partidos políticos ofrecen pocos canales de participación y cinco de cada diez afirmó que las asociaciones sociales representan mejor sus intereses y demandas. El último estudio consultado para esta investigación (2017) muestra que en España, a diferencia de Venezuela, el desencanto político aún no se ha transferido al sistema democrático.

Veamos ahora Chile. En el país austral encontramos una estabilidad histórica en materia de valoración democrática. Entre 1995 y 2017 se mantuvo la cifra: tres de cada diez chilenos manifestó estar satisfecho con la democracia. La apreciación sobre la importancia de los partidos políticos también presentó poca variación: la mitad de los chilenos los considera importantes. La referida estabilidad contrasta con un descenso importante en la confianza a los partidos políticos y en su número de militantes. Sumado a esto, encontramos que nueve de cada diez chilenos considera que los funcionarios públicos son corruptos. Encontramos entonces que en Chile, al igual que en España, existe descontento político que no se ha transferido aún al sistema democrático.

El análisis comparado de los tres casos nos permite identificar un *itinerario de desencanto democrático* que cuenta con tres fases: (i) desencanto político, (ii) desencanto partidista y (iii) desencanto sistémico. La primera fase se refiere al descontento con la élite política, la segunda al desapego con los partidos y la última es la pérdida de fe en la democracia¹⁶². El concepto ofrecido es descriptivo y no tiene sentido teleológico. Tal como lo demuestra el estudio, el desencanto político e institucional no lleva necesariamente al desencanto sistémico.

Octavo, identificamos dos fuentes de descontento democrático: escándalos de corrupción y bajo desempeño económico. En los casos analizados encontramos que los escándalos de corrupción afectan la

¹⁶¹ En el capítulo dedicado a España describimos que en 1994 seis de cada diez españoles afirmaron que la corrupción había aumentado, seis de cada diez indicaron que los políticos solo se preocupaban por sus intereses y cuatro de cada diez se mostraron satisfechos con la democracia. Dos años después, ocho de cada diez españoles manifestaron que la corrupción había aumentado.

¹⁶² La pérdida de fe en la democracia es una frase que pronunció el ex presidente Rómulo Betancourt en la que fuera su última intervención pública en 1981. La utilizó para advertir a la crisis que emergía en el sistema político venezolano.

relación de confianza entre los ciudadanos y la élite. Los políticos pierden prestigio y se inicia así el itinerario del desencanto descrito en líneas anteriores. Esta situación empeora cuando se presenta una coyuntura crítica asociada al bajo desempeño económico; aquello que Juan Linz (1989) denominó “problemas insolubles”. Las crisis (Venezuela, 1983 y 1995; España, 2008) exacerban la crítica y hacen emergir demandas de soluciones inmediatas. De esta manera, la opinión pública concluye que la causa fundamental de los padecimientos ciudadanos está relacionada con los casos de corrupción. Las fuentes de descontento democrático señaladas en esta investigación no tienen carácter único ni excluyente.

Novenos, en el estudio del concepto crisis en su nivel 2 identificamos que los cambios en el sistema de partidos pueden ser un signo de erosión del sistema democrático. En el caso venezolano se cumple el itinerario descrito por Juan Linz (1989): fragmentación, polarización y quiebre. El sistema de partidos políticos que emergió en 1958 evolucionó de un pluralismo moderado a un bipartidismo (1973-1993), seguido por una breve fase de fragmentación (1993) que desembocó en un pluralismo polarizado (1998) y el posterior quiebre (1999).

Encontramos similitudes en el caso español. El sistema de partidos que nació en 1978 fue un pluralismo moderado (1977-1982), que dio paso a un partido dominante (1982-1993) y abrió puertas a un bipartidismo imperfecto (1993-2011). Los resultados de 2015 pusieron fin a la concentración de votos entre el PP y el PSOE y se inauguró el actual pluralismo moderado integrado por las fuerzas tradicionales (PP y PSOE) y fuerzas emergentes (Podemos y Ciudadanos). Después del cambio de gobierno, que ocurrió vía moción de censura en junio de 2018, no se han celebrado elecciones. La última fotografía que tenemos del sistema de partidos muestra un pluralismo moderado, sin embargo, hay incidentes que revelan una dinámica polarizante y la pérdida de capacidad de consenso entre los actores políticos¹⁶³. La coincidencia de fragmentación y polarización puede advertir erosión en el sistema.

El caso chileno tiene rasgos propios. El sistema electoral binominal impuso una configuración de coaliciones que funciona como un bipartidismo con clivajes ideológicos (derecha e izquierda). En las últimas elecciones se registró un proceso de fragmentación de la izquierda y la desaparición de la opción de centro (el desvanecimiento electoral de la Democracia

¹⁶³ El 21 de septiembre de 2018 el periódico El País realizó un evento sobre los 40 años de la Constitución en el que intervinieron Felipe González (PSOE) y José María Aznar (PP). Los ex Jefes de Gobierno compartieron opiniones sobre los desafíos políticos actuales de la democracia española. González destacó la pérdida de capacidad de consensos e hizo un llamado a encontrar caminos para asumir “con valentía” las necesidades reformistas que advierte el sistema. Ambos coincidieron en “que el gran problema de España es la ruptura de las reglas del juego por el independentismo alemán”. Ver:

https://elpais.com/politica/2018/09/20/actualidad/1537463759_384202.html

Cristiana). Al fenómeno descrito podemos añadir la aparición de episodios que muestran disposiciones polarizantes en la dinámica política¹⁶⁴. Al igual que en el caso español, esta coincidencia puede advertir erosión en el sistema.

Décimo, el quiebre del sistema democrático se concreta cuando los actores políticos, en sintonía con los ciudadanos, toman decisiones que ponen fin al orden democrático. En el estudio sobre Venezuela identificamos que la erosión democrática está asociada a la crisis del sistema de partidos y a deficiencias en materia económica. En el paso de la fragmentación (1993) a la polarización (1998) encontramos el surgimiento de fuerzas políticas con posturas hipercríticas a los consensos alcanzados en el momento fundacional. El Movimiento V República, liderado por el Teniente Coronel Hugo Chávez, logró acumular voluntades con un discurso rupturista que impulsaba la creación de una nueva Constitución. En el capítulo dedicado a ese país expusimos el relato que enarbóló Hugo Chávez en su primera campaña presidencial y encontramos en su centro un rechazo a la democracia inaugurada en 1958 por considerarla inacabada, elitesca e infiel a los “verdaderos deseos” del pueblo de Venezuela. Su propuesta de “borrón y cuenta nueva” conquistó al electorado y a las instituciones, las cuales se sumaron al proyecto y abrieron puertas al quiebre del sistema político que había nacido cuarenta años antes.

En el análisis del momento crisis en España encontramos coincidencias con el caso venezolano: la fragmentación del sistema de partidos y la crisis económica de 2008 abrió puertas al surgimiento de fuerzas políticas hipercríticas al momento fundacional (Podemos) quienes han venido ganando terreno en la opinión pública y ahora son gobierno, sin haber pasado por las urnas. Tal como lo describimos en el capítulo dedicado a ese país, Podemos es un Movimiento¹⁶⁵ hipercrítico a la transición y a la democracia que derivó de ese proceso. Si bien esta es una clara coincidencia con el caso anterior, encontramos tres importantes diferencias:

1. El surgimiento de Ciudadanos, un nuevo partido político de corte liberal que marca diferencia con los partidos tradicionales, pero defiende la democracia que nació en 1978 y celebra el género de transición.

¹⁶⁴ En el capítulo dedicado a Chile comentamos el nombramiento y pronta renuncia del ministro Mauricio Rojas. Recomendamos ampliarlo en: https://elpais.com/elpais/2018/08/30/opinion/1535628781_880162.html

¹⁶⁵ Las fuerzas que integran Podemos no se definen como partido político, si no como “Movimiento”. Esta decisión es una crítica a la democracia representativa y a los partidos políticos como vía de participación ciudadana. Coincide esta decisión con la tomada por Hugo Chávez Frías a finales de los años noventa.

2. La renovación del Partido Popular y su crecimiento como principal partido de oposición frente al gobierno de coalición del PSOE, Podemos y el independentismo.
3. La ausencia de una polarización registrada en procesos electorales.

El surgimiento de una nueva fuerza política y la renovación de cuadros en la derecha tradicional, ofrecen a la opinión pública un contrapeso al relato hipercrítico con la transición y constituyen un bloque que defiende a al sistema político que nació en 1978.

En el análisis de Chile encontramos coincidencias parciales. La fragmentación de la izquierda y la desaparición electoral de la opción de centro (Partido Demócrata Cristiano de Chile) dio paso al surgimiento de la Nueva Mayoría (2013-2018) y del Frente Amplio (2018). Ambas coaliciones de izquierda son hipercríticas al sistema político que se inauguró en 1990 y del seno de la primera surgió una propuesta constituyente (Bachelet, 2012) que fue rechazada con una propuesta de reforma de la coalición opositora. Encontramos tres diferencias importantes con el caso venezolano y del caso español:

1. La fragmentación del sistema de partidos que emergió en el momento fundacional no coincidió temporalmente con una crisis económica ni con un proceso de polarización expresada en procesos electorales.
2. La propuesta rupturista de Michelle Bachelet no encontró apoyo popular ni institucional.
3. La propuesta de una Constituyente fue enfrentada por las fuerzas opositoras con ánimos de reforma.

Al comparar los casos de Venezuela y Chile puede surgir un análisis de perspectiva estructuralista. Se podría pensar que la variable que determina el cambio político es la crisis económica o la fragmentación del sistema de partidos y no la actuación de las élites en sintonía con los ciudadanos. Sin embargo, España nos permite delimitar el impacto de estas variables.

Observamos que Venezuela y España enfrentaron la fragmentación del sistema de partidos y la profundización de una crisis económica de manera simultánea. En ambos países se registró la aparición de fuerzas políticas hipercríticas con la transición y con la democracia que emergió de ese proceso. Los relatos del Movimiento V República en Venezuela y de Podemos en España son similares. Lo que distingue a ambos casos es la aparición de fuerzas leales al

sistema democrático con apoyo popular en el país ibérico. No ocurrió así en Venezuela cuando Hugo Chávez se propuso poner fin a la democracia puntofijista.

Esta precisión nos permite ponderar el impacto de las condiciones estructurales y del obrar humano. Las crisis económica, los cambios en el sistema de partidos y el surgimiento de una dinámica polarizante pueden generar condiciones que cristalicen problemas insolubles y exacerbén el descontento popular, sin embargo, el quiebre del sistema se concreta cuando los actores políticos, en sintonía con los ciudadanos, toman decisiones que ponen fin al orden democrático.

En líneas anteriores explicamos los diez principales hallazgos que arrojó nuestro análisis. Estas ideas nos permiten reflexionar sobre nuestra hipótesis central y nuestras hipótesis secundarias. Nuestra hipótesis central propone que los elementos que conforman la crisis que pueden experimentar las democracias pactadas décadas después de ser inauguradas (o de sellarse los pactos fundacionales) están relacionadas con asuntos no resueltos de la transición. Lo expuesto en líneas anteriores confirma nuestra intuición inicial. En el momento crisis de los tres países encontramos elementos que refieren al momento fundacional.

Los aspectos identificados están relacionados con nuestras dos hipótesis secundarias. Nuestra primera hipótesis secundaria señala que los actores políticos que no suscribieron los acuerdos o quedaron insatisfechos con sus resultados, potencialmente pueden protagonizar una crisis futura. Este planteamiento se confirma plenamente en el caso chileno, en el que los sectores que manifestaron abiertamente su inconformidad en el momento fundacional se constituyeron en promotores de iniciativas rupturistas en el momento crisis.

El caso venezolano y español son distintos. En ambos estudios del momento fundacional encontramos altos niveles de consenso. Al aproximarnos al momento crisis encontramos actores políticos que enarbolan críticas sobrevenidas a la transición apalancadas en relatos que no se corresponden con la verdad histórica. Los discursos de Hugo Chávez en 1997 y 1998 ofrecen una versión de la inauguración democrática que no refiere a lo encontrado en esta investigación. Cuando volvemos al relato de Podemos, encontramos el mismo fenómeno. De esta manera identificamos que no se trata de actores políticos que vivieron la transición y quedaron insatisfechos con sus resultados. Se trata de nuevos actores que por razones de tiempo vital no vivieron el proceso y elevan críticas sobre un momento histórico en el que era imposible su inclusión.

La identificación de esta realidad nos invita a reflexionar sobre la vigencia y la calidad de los acuerdos fundacionales. El surgimiento de fuerzas como el Movimiento V República y Podemos, con independencia de la veracidad de su relato político, podría evidenciar la erosión de los pactos inaugurales y la necesidad de reformas oportunas que den respuesta a las demandas sobrevenidas salvaguardando el orden constitucional. También nos podría señalar que en el momento fundacional hay elementos urgentes que animan al consenso que desaparecen una vez que se alcanza cierta estabilidad democrática y puede dar pie el surgimiento de insatisfacciones posteriores. De esta manera, comprobamos parcialmente primera hipótesis secundaria.

Nuestra segunda hipótesis secundaria indica que la capacidad de representación de los partidos políticos que protagonizaron el momento fundacional disminuye durante el momento crisis. El estudio de Venezuela, España y Chile confirma y amplía este planteamiento. La reducción de la capacidad de representación de los partidos políticos que participaron en el momento fundacional coincide con la fragmentación del sistema de partidos y el

surgimiento de nuevas fuerzas políticas. La crisis de representación se presenta como caldo de cultivo para movimientos emergentes. En tal sentido, podemos afirmar que el desarrollo de la investigación confirmó nuestra segunda hipótesis secundaria.

El análisis que culmina con estas líneas nos ha permitido desarrollar el objetivo de nuestra investigación y avanzar en la comprensión de las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de transiciones pactadas décadas después de haber sido inauguradas. Los hallazgos ofrecidos en este capítulo alcanzan nuestro propósito central y ofrecen claves que permiten entender con más claridad los procesos políticos de Venezuela, España y Chile.

CONCLUSIONES

Al comenzar la investigación nos preguntamos por qué algunas democracias que surgieron de transiciones pactadas parecen experimentar crisis décadas después de haber sido inauguradas. Para darle respuesta a nuestra inquietud inicial elaboramos un modelo de investigación que nos permitió profundizar en el objetivo que guió nuestros esfuerzos: *Comprender las principales razones que parecen generar y profundizar crisis en sistemas democráticos que surgieron de democracias pactadas décadas después de haber sido inauguradas tomando como casos de estudio las experiencias de Venezuela, España y Chile.*

El desarrollo de nuestro estudio coincidió con una inquietud que se ha extendido en los últimos años: las reversiones democráticas o los *salto atrás* autocráticos (Matheus, 2014). Diamond (2015, 2016), Fukuyama (2015), Horowitz (2015), Plattner (2015, 2016), Walker (2016), Foa (2017), Mounk (2017), Howe (2017), Levitsky (2018), Ziblatt (2018), Rojas (2018), Ginsburg (2018) y Huq (2018) son algunos de los investigadores que se han dedicado a profundizar en un fenómeno que parece hacerse global.

Dada la extensión del tema, decidimos delimitarlo a tres casos de estudio susceptibles al método comparado. Venezuela, España y Chile experimentaron transiciones desde regímenes autocráticos tradicionales que avanzaron hacia la democracia a partir de la generación de pactos y consensos creados por los actores políticos y avalados por la sociedad. En tal sentido, creamos un diseño metodológico integrado por dos fases del análisis para cada país: momento fundacional y momento crisis.

El momento fundacional incluyó la liberalización y la inauguración democrática (Huntington, 1993). En el caso de Venezuela circunscribió los años transcurridos entre 1958 y 1961; en el de España 1975 y 1978 y en el de Chile 1980 y 1990. Profundizamos en las condiciones que propiciaron los acuerdos, estudiamos los pactos alcanzados e identificamos los actores que participaron. Este ejercicio nos permitió reconocer los consensos y los disensos en cada país.

Para el análisis del momento crisis construimos un concepto progresivo de tres fases. Para realizarlo acudimos a Lechner (1988), Linz (1989), Foa y Mounk (2017), Levitsky y Ziblatt

(2018) y Ginsburg y Huq (2018). La fase uno (1) se manifiesta cuando identificamos distanciamiento entre la sociedad y los valores democráticos establecidos en el pacto inaugural. La fase dos (2), cuando el sistema de partidos políticos configurado en el momento fundacional sufre descalabro. Y la fase tres (3), cuando ocurren situaciones que afectan cimientos del sistema democrático inaugurado con el pacto fundacional. Debemos destacar que el concepto de crisis no tiene sentido teleológico. Tal como lo vimos en el desarrollo de la investigación, un país puede experimentar rasgos de la crisis en su nivel uno (1) y dos (2), sin avanzar hacia el tres (3).

Una vez estudiado cada país en su momento fundacional y en su momento crisis procedimos al análisis comparado, del cual surgieron los principales hallazgos que enumeramos a continuación:

1. La impronta del aprendizaje prodemocrático en los actores políticos que inauguran la democracia pactada está relacionada con la tradición política de cada país y con la profundidad de las heridas dejadas por la dictadura. Encontramos que la moderación política que predominó en el momento fundacional de los tres casos estudiados tiene relación con el recuerdo de los efectos negativos de la polarización que antecedió al quiebre democrático que permitió el periodo autocrático del cual se liberaron¹⁶⁶. Asimismo, hallamos que el sufrimiento padecido durante las dictaduras (Marcos Pérez Jiménez, Francisco Franco y Augusto Pinochet) tiene un impacto distinto en el aprendizaje prodemocrático de los actores según el género de cambio político que se logra alcanzar en el momento fundacional. Si el cambio se concreta por vía de reformas (España y Chile) se dificulta el consenso sobre la valoración del pasado reciente y el sufrimiento se convierte en foco de disenso entre los actores que deben construir los acuerdos. Si la liberación ocurre por una ruptura (Venezuela), en donde los representantes de la dictadura no tienen participación en el momento fundacional, el sufrimiento es un elemento compartido y anima a la generación de acuerdos.
2. La condición necesaria para alcanzar una liberación autocrática negociada es la cristalización y el predominio de sectores moderados en el seno de la dictadura. Esta flexibilización, junto a la medida de la oposición, es la que puede permitir el cambio a partir de reformas. Hacemos énfasis en la moderación de los actores de la dictadura porque son quienes mantienen bajo su dominio los recursos de fuerza del Estado.

¹⁶⁶ En el caso venezolano nos referimos al trienio adeco (1945-1948), en el caso español a la Segunda República (1931-1939) y en el caso chileno a la presidencia de Salvador Allende (1970-1973).

3. La unidad de la oposición incrementa su competitividad en las elecciones inaugurales cuando el régimen depuesto postula candidatos.
4. La generación de acuerdos exige una disposición mínima de respeto y confianza entre los actores políticos que no necesariamente debe alcanzar la cercanía personal.
5. Hallamos que acudir al marco jurídico-constitucional del régimen depuesto –o en proceso de agotamiento– para avanzar hacia la democracia ofrece estabilidad al proceso de transición.
6. La percepción o identificación de la transición como un proceso político incompleto puede propiciar una dinámica reformista que puede contribuir al reequilibrio del sistema democrático en momentos de crisis.
7. En el estudio del concepto crisis en su *nivel 1* identificamos el desarrollo de un itinerario de desencanto democrático integrado por tres fases: descontento político, descontento partidista y descontento sistémico.
8. Identificamos dos fuentes de descontento democrático: escándalos de corrupción y bajo desempeño económico.
9. En el estudio del concepto crisis en su *nivel 2* identificamos que los cambios en el sistema de partidos puede ser un signo de erosión del sistema democrático.
10. El quiebre del sistema democrático se concreta cuando los actores políticos, en sintonía con los ciudadanos, toman decisiones que marcan el fin del orden democrático establecido.

Podemos observar que nuestros hallazgos ofrecen resultados relacionados con los distintos momentos del proceso de democratización. Encontramos conclusiones referidas a la liberalización (aprendizaje prodemocrático, importancia de la unidad de las fuerzas opositoras), a la inauguración (amplitud de los pactos, disposición al consenso, talante moderador de los actores políticos) y a la consolidación (surgimiento de casos de corrupción, bajo desempeño democrático). Dicha extensión responde a la metodología creada para el desarrollo del estudio, la cual es una propuesta para comprender los procesos de democratización desde su inauguración hasta las posibles crisis que pueden emerger. Este esfuerzo fue realizado con el ánimo de ser replicable a futuras investigaciones.

Debemos precisar que nuestros resultados pueden ser extensibles con mayor precisión a aquellos casos de democratización que parten de autocracias tradicionales de corte militarista, como fue el caso de Marcos Pérez Jiménez (Venezuela), Francisco Franco (España) y Augusto Pinochet (Chile). Tal como lo refiere Elliot Abrams (2017) en *Realism and Democracy* la naturaleza autocrática del régimen condiciona el proceso de democratización porque “los regímenes autoritarios de derecha, a diferencia de los totalitarismos comunistas, son susceptibles al cambio”(36)¹⁶⁷. En este sentido, podría corresponder a futuras investigaciones la aplicación de la metodología propuesta a transiciones desde autocracias de corte comunista para profundizar en lo afirmado por Spaemann (1984) y Abrams (2017).

Para finalizar, quisiéramos ofrecer una reflexión sobre la importancia de la cultura constitucional como elemento fundamental en la preservación de la democracia. Al estudiar el caso venezolano observamos aspectos correspondientes al diseño institucional y al desempeño político-económico que pudieron generar condiciones para la crisis del sistema que nació en 1958. Sin embargo, encontramos que el verdadero punto de quiebre ocurrió cuando la Constitución de 1961 dejó de contar con el consentimiento de la sociedad y de los actores políticos. En ese momento se hizo prescindible frente a la propuesta constituyente de Hugo Chávez Frías. El ocaso de la Constitución de 1961 significó el fin de la democracia en Venezuela. Podríamos decir, en términos de Ginsburg (2009), que hubo falta de “veneración” al documento que cuarenta años antes había recogido los deseos de democracia, libertad, paz y progreso de los venezolanos.

Mientras terminamos este estudio se desarrolla una crisis política en España, país que fue objeto de nuestro estudio. La Constitución de 1978 cumplió recientemente cuarenta años y encontramos actores críticos a ella. A diferencia del caso venezolano, también identificamos posturas que se esmeran en defenderla, en destacar sus logros y en abrir puertas a posibles caminos de reforma que la actualicen. A diferencia del caso venezolano, en España encontramos niveles visibles de “veneración” hacia el pacto fundamental. Esta referencia no pretende ser conclusiva, pero sí abre preguntas sobre la vigencia de los pactos, los caminos para su preservación o actualización y su relación con la estabilidad democrática.

¹⁶⁷ “...right-wing authoritarian regimes were in one key way preferable to totalitarian Communist regimes: they were susceptible to change” (Abrams, 2017:36). Spaemann, R. (1984) en *Remarks on the Ontology of 'Right' and 'Left'* precisa las diferencias entre los autoritarismos de derecha y los de izquierda. Precisa que los primeros se proponen “poner orden”, mientras los segundos buscan “crear un nuevo orden”.

Al inicio de esta investigación nos propusimos comprender las crisis de las democracias pactadas a partir del estudio de los casos de Venezuela, España y Chile. Después de su ejecución podemos afirmar que los procesos de democratización son complejos y para avanzar en su comprensión se debe recurrir al análisis del entorno, la cultura y las motivaciones de los actores políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Abrams, E. (2017) *Realism and democracy; American Foreign Policy after the Arab Spring*. Nueva York, Estados Unidos de América: Cambridge University Press.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2006) *Economic origins of dictatorship and democracy*. Tomado de www.cambridge.org el 01 de octubre de 2014.

Adams, M.; Meuwese, A.; Hisch, E. (2017) *Constitutionalism and the rule of law: Bridging Idealism and Realism*. Cambridge University Press.

Adolfo Suárez, nuevo Presidente del Gobierno. (4 de julio de 1976). *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/1976/07/04/portada/205279203_850215.html

Agencias (17 de septiembre de 2005) Presidente Lagos firmó nueva Constitución Política. *Emol*. Recuperado de:

<https://www.emol.com/noticias/nacional/2005/09/17/195634/presidente-lagos-firmo-nueva-constitucion-politica.html>

Aguero, F. y Titoni, E. (Otoño, 1999) ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?. *Estudios Políticos*, 74. Centro de Estudios Públicos. Chile. Recuperado el 23 de mayo de 2018 desde: <https://www.cepchile.cl/sobrevivira-el-nuevo-paisaje-politico-chileno/cep/2016-03-03/183721.html>

Álvarez Tardío, M. (2013) *El camino a la democracia en España. 1931-1978*. Gota a Gota Editores. Primera edición digital para Kindle.

Ampuero, R. y Rojas, M. (2016) *Diálogo de conversos*. Ciudad de México, México: Debate.

Andrade, C. (1991) *Reforma de la Constitución Política de Chile de 1980*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Avetikian, T. (1986) Acuerdo Nacional y transición a la democracia. *Estudios Públicos* (21). Santiago de Chile, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Aylwin, P. (1998) *El reencuentro de los demócratas. Del Golpe al Triunfo del No.* Santiago de Chile, Chile: Ediciones B Chile.

Barber, N.W. (2018) *The principles of constitutionalism*. Nueva York, Estados Unidos de América; Oxford University Press.

Barros, R. (Abril-Junio, 2001) Personalización y controles institucionales: Pinochet, la Junta Militar y la Constitución de 1980. *Desarrollo Económico* (41) 161, pp. 17-35. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Recuperado el 29 de mayo desde: <http://www.jstor.org/stable/3455963>

Barros, R. (2004) *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy. Cambridge University Press. United Kingdom.

Bitar, S. (2015) Caso de estudio: Chile. En *Coaliciones: una guía para partidos políticos* (pp. 105-109) Estados Unidos de América: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.

Boeninger, E. (1997) *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Andrés Bello.

Boissier, Gastón. (1986) *Cicerón y sus amigos*. Ciudad de México, México: Editorial Purrúa.

Brewer Carías, A. (1983) *Sumario de la Constitución de 1961*. Caracas, Venezuela: Colección Sumario. Editorial Jurídica Venezolana.

Briceño, H. (2017) Sistema de partidos venezolano: polarización y crisis de representación. En Urbaneja, D. (Ed.) *Desarmando el modelo: las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. (225-258). Caracas, Venezuela: Konrad Adenauer Stiftfund.

Burns, T. (2015) *De la fruta madura a la manzana podrida: El laberinto de la Transición española*. Galaxia de Gutenberg. Edición Kindle.

Caballero, M. (1998) *La crisis de la Venezuela contemporánea*. Caracas, Venezuela: Monteávila Editores Latinoamericana.

Caballero, M. (2000) *La gestación de Hugo Chávez: 40 años de luces y sombras de la democracia venezolana*. Madrid, España: Editorial Catarata.

Cabrero, A. (Productor Ejecutivo). (1995). *La transición* [Serie de televisión]. Madrid: Televisión Española (TVE)

Caldera, R. (1986) *Defensa de la democracia en el Congreso de la República*. Discurso de orden en el XXV aniversario de la promulgación de la Constitución. Caracas, Venezuela: Talleres gráficos del Congreso de la República.

Caldera, R. (2013) *Los Causahabientes: de Carabobo a Puntofijo. La historia de la democracia en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Congitio.

Campo del Pozo, F. (2017) Convenio de la Santa Sede con el Estado venezolano en 1964. *Revista de humanidades y educación* (49) pp. 402-428. Montaban, Venezuela.

Carreño, A. (03 de octubre de 2018) Las frases del discurso del Rey el 3-O que más molestaron a los independentistas. *El Español*. Recuperado de: https://www.elspanol.com/espana/politica/20181003/frases-discurso-rey-molestaron-independentistas/342716339_0.html

Casal, J. (2001) El constitucionalismo venezolano y la Constitución de 1999. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* (56) pp 137-179. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.

Castro, L. (S/F) *Dos discursos: discursos parlamentarios del Dr. Rafael Caldera con motivo de los hechos del 27 y 28 de febrero y 1 de marzo de 1989 y del 4 de febrero de 1992*. Recuperado el 2 de agosto de 2015: https://www.encaribe.org/Files/Personalidades/rafael-caldera/texto/Dos_discursos.pdf

Castro Leiva, L. (1998) *Prodavinci: El discurso de Luis Castro Leiva sobre el 23 de enero de 1958*. Caracas, Venezuela. Recuperado el 22 de enero de 2019: <https://prodavinci.com/el-discurso-de-luis-castro-leiva-sobre-el-23-de-enero-de-1958/>

Cebrián, E. y Contreras, M. (2015) La Ley para la Reforma Política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia. *Revista de Estudios Políticos* (N. 168, Abril-Junio) pp. 77-114. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.168.03>

Centre d'Estudis d'Opinió. Barómetro 2018.

Centro de Investigaciones Sociológicas (SIC): www.cis.es

Ciudadanos. www.ciudadanos-cs.org

Constitución Española (1978). Madrid, España: Agencia Estatal Boletín del Estado. Recuperada de: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Comas, J. (03 de octubre de 1988) La nefasta propaganda del sí. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1988/10/03/internacional/591836408_850215.html

Compendio Estadístico 2017. (2018) Santiago de Chile, Chile: Instituto Nacional de Estadística (INE) . Recuperado de:

<https://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2017/compendio-estadistico-2017.pdf?sfvrsn=6>

Coppedge, M. (2012) *Democratization and Research Methods*. New York, New York: Cambridge University Press.

Correa, S. (2015, Verano) Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente. *Estudios Públicos*, (137). Pp. 42-85. Recuperado el 25 de mayo de 2018 desde: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137_SCorreaUtil.pdf

Crisp, B., Levine, D. and Molina, J. (2003) The rise and decline of COPEI in Venezuela. En Mainwaring, S y Scully, T. (Ed) *Christian democracy in Latin America: electoral Competition and Regime* (276-300) Stanford: California.

Cristancho, M. (1998) Chávez asusta a media Venezuela. *El tiempo*. Bogota, Colombia. Recuperado: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-767011>

Dahl, R. (1997) *La Poliarquía*. Madrid, España: Tecnos.

De Andrés, J.; De Blas, A.; Fernández-Miranda, F. y Sánchez-Roca, M. (2010) *Sistema político español*. Madrid, España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Departamento de Infografía. (08 de diciembre de 2018) Sondeo postelectoral sobre las elecciones en Andalucía. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2018/12/07/media/1544212137_147599.html

Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile (2017) Santiago de Chile, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/diagnostic_o-sobre-la-participacion-electoral-en-chile.html

Diamond, L. (1990) Three Paradoxes of Democracy. *Journal of Democracy* 1(3), pp. 48-60. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 13 de octubre de 2017 desde Project MUSE Database.

Diamond, L., Fukuyama, F., Horowitz, D., Plattner, M. (2015) Reconsidering the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* 25 (1) 86-100. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 13 de octubre de 2017 desde Project MUSE Database.

Diamond, L., Plattner, M., Walker C. (2016) *Authoritarianism goes global: the challenge to democracy*. Baltimore, Estados Unidos de América: Johns Hopkins University Press and The National Endowment for Democracy.

Encarnación, O. (2008) *Spanish politics*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.

Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística. Recuperada en: www.ine.es

El mensaje de la Corona (1976). Madrid, España: Colección informe. Servicio Central de Publicaciones. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2009) *The Endurance of National Constitutions*. Nueva York, Estados Unidos de América: Cambridge University Press.

Felipe VI (6 de diciembre de 2018) *Palabras de Su Majestad el Rey en el acto solemne conmemorativo del 40º Aniversario de la Constitución Española*. Comunicación Casa de S.M. El Rey. En: <https://ep00.epimg.net/descargables/2018/12/06/a65d70df4692d975466dfc98f4dc00bd.pdf>

Fernández-Miranda, J. (2017) *El guionista de la transición. Torcuato Fernández-Miranda, el profesor del Rey*. Plaza Janes. Primera edición digital para Kindle.

Field, B. (2008) Descongelando la democracia: el descenso de la colaboración interpartidista en España (1977-2004). *Revista Española de Ciencia Política*. (N. 19, Octubre, pp. 79-102) Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/272922239_Descongelando_la_democracia_el_descenso_de_la_colaboracion_interpartidista_en_Espana_1977-2004

Frente Amplio. <https://www.frente-amplio.cl/>

Foa, R. y Mounk, Y. (Enero 2017) The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy* 28 (1), pp. 5-15. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 10 de noviembre de 2017 desde Project MUSE Database.

Fontana, J. y Villares, R. (2007) *Historia de España. Vol.8: República y Guerra civil*. Madrid, España: Crítica.

Fontaine, A. (Julio, 1992) The future of an Illusion. *Journal of Democracy* (3) 3, pp. 111-117. Johns Hopkins University Press. Recuperado el 23 de mayo de 2018 desde: <https://doi.org/10.1353/jod.1992.0031>

Fukuyama, F. (2015) Why is democracy performing so poorly. *Journal of Democracy* 26 (1), 11-20. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 13 de octubre de 2017, desde Proyecto MUSE database.

García Márquez, G. (enero, 2018) Editorial: ¡Buenos días libertad! *Lecciones de democracia: Venezuela* (1), pp. 1-4. Observatorio global de comunicación y política. Recuperado el 23 de mayo de 2018 desde www.observademocracia.org

Garretón, M. (octubre - diciembre, 1985) Chile: en busca de la democracia perdida. *Desarrollo económico* (25) 99, pp. 381-397. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Recuperado el 23 de mayo de 2018 desde: <http://www.jstor.org/stable/3467021>

Garretón, M. (2017) La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* (4) 1. Universidad de Tel Aviv. Recuperado el 15 de mayo de 2018 desde:

<http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1248/1275%201/12>

Gil, J. (1978) *El reto de las élites*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

Ginsburg, T. y Huq, A. (2018) *How to save constitutional democracy*. Chicago, Estados Unidos de América: The University of Chicago Press.

- Godoy, A. (Otoño, 1999) Transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios Públicos* (74), pp. 80-106. Centro de Estudios Públicos. Recuperado el 23 de mayo de 2018 desde www.cepchile.cl
- Godoy, O. (1990) *Algunas claves de la transición política en Chile*. Conferencia sobre las elecciones generales chilenas de 1989 en el Centro de Estudios Públicos. Recuperado el 23 de mayo de 2018 desde www.cepchile.cl
- Haggard, S., Kaufman, R. (2016) *Dictators and Democrats: masses, elites, and regimen change*. Princeton University Press.
- Hauriou, A. (1980) *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Heller, H. (2012) *Teoría del Estado*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, C. y Rondón, L. (2005) *La democracia traicionada: Grandeza y miseria del Pacto de Puntofijo (1958-2003)*. Caracas, Venezuela: Rayuela, taller de ediciones.
- Hernández, N. (2016) *Democracia y partidos políticos en Venezuela: Evolución del sistema de partidos entre 1958 y 2013* (Trabajo de grado para obtener la Maestría en Ciencia Política). Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela.
- Hesse, K. (1992) *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Hesse, K. y Häberle, P. (2011) *Estudios sobre la jurisdicción constitucional (con especial referencia al Tribunal Constitucional alemán)*. Ciudad de México, México: Editorial Purrúa.
- Hidalgo, P (Enero-abril, 1992) La transición a la democracia: aspectos teóricos y análisis de la situación chilena. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 11, pp.195-218. Santiago de Chile, Chile.
- Howe, P. (October 2017) Eroding Norms and Democratic Deconsolidation . *Journal of Democracy* 28(4), pp. 15-29. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 10 de noviembre de 2017 desde Project MUSE Database.
- Huneeus, C. (2003) A highly institutionalized political party: Christian democracy in Chile. En Mainwaring, S. y Scully, T. (Ed). *Christian democracy in Latin America: electoral Competition and*

Regime Conflicts (pp. 276-300). Stanford, Estados Unidos de América: Stanford University Press.

Huntington, S. (1993) *The third wave, democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

Iglesias, P. y Monedero, J. (2011) *¡Que no nos representan! El debate sobre el sistema electoral español*. Madrid, España: Editorial Popular.

Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Tomo 1. (1996) Santiago de Chile, Chile: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Tomo 2. (1996) Santiago de Chile, Chile: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Juliá, S. (2017) *La transición: historia de una política española (1937-2017)*. Madrid, España: Galaxia Gutterberg.

Kelsen, H. (1934) *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, España: Editorial Labor, S.A.

Kornblith, M. (1994) La crisis del sistema político venezolano. *Nueva Sociedad* (134). pp. 142-157.

Kornblith, M. (1997) Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas del juego. Ponencia presentada en XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Guadalajara – México. Editorial Lasa. Consultado el 17 de enero de 2018 en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20130702011124/kornblith.pdf>

Kornblith, M. (2003). Del puntofijismo a la quinta República: elecciones y democracia en Venezuela. *Revista Colombia Internacional* 58 (Julio-diciembre), pp. 160-194. Universidad de Los Andes Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado el 23 de enero de 2018 desde Redalyc.

La evolución hacia una sociedad más próspera: República de Chile diagnóstico sistemático del país (2017). Santiago de Chile, Chile: Grupo Banco Mundial. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/102181508829539467/pdf/107903-SCD-PUBLIC-SPANISH-ChileSCDebook.pdf>

La hora de las reformas: El Presidente de Gobierno ante las Cortes españolas. (1976) Madrid, España: Colección informe. Servicio Central de Publicaciones. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

Latinobarómetro. www.latinobarometro.com

Lauriño, L. (2008) Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958. *Revista sobre relaciones industriales y laborales* (44) pp. 33-98.

Lechner, N. (1988) *Los patios interiores de la Democracia*. Santiago de Chile, Chile: Flacso.

Levitsky, S. y Way, L. (2004) Elecciones sin democracia: el surgimiento de autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, N°24. Medellín, Colombia. pp. 159-176.

Levitsky, S. y Way, L. (2010) *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. United States of America: Cambridge University Press.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018) *Cómo mueren las democracias*. Bogotá, Colombia: Ariel.

Linz, J. (1989), *La quiebra de las democracias*, Madrid, España: Alianza Editorial.

Linz, J. (2001) El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia. En Alcántara, M y Martínez, A. (Ed.) *Política y Gobierno en España*. (pp. 57-97) Valencia, España. Editorial Tírrant Lo Blanch.

Linz, J y Montero, J. (1999) *The Party systems of Spain: old cleavages and new challenges. Working paper*. Recuperado:

http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1883/pdf/1999_138.pdf

Linz, J. y Stepan, A. (1996) Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore, Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press.

Lijphart, A. (1969) *Consociational democracy*. Cambridge University Press.

Los pactos de la Moncloa: Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político. Madrid, 8-27 Octubre 1977. (1977) Madrid, España: Colección informe. Servicio Central de Publicaciones. Secretaría General Técnica Presidencia del Gobierno.

Lleras, F. (2015) Sistema de Partidos Políticos español. En Torres, C. *España 2015 Situación actual*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Luna, J. y Marondes, R. (Julio, 2010) Are the Parties Over?. *Journal of Democracy* (21) 3, pp. 107-121. Johns Hopkins University Press. Recuperado: <http://muse.jhu.edu/article/385962>

Luna, J. (Julio, 2016) Chile's crisis of representation. *Journal of Democracy* (27) 3, pp. 129-138. Johns Hopkins University Press. Recuperado: <https://muse.jhu.edu/article/623614>

Lynn, T. (1987) Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela. *Latin American Research Review*, Vol. 22, No. 1 (1987), pp. 63-94. The Latin American Studies Association. <http://www.jstor.org/stable/2503543>

Mainwaring, S. and Pérez, A. (2013) *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emerge, Survival, and Fall*. Estados Unidos de América. Cambridge University Press.

Mainwaring, S. (2018) *Party systems in Latin America: institutionalization, Decay and Collapse*. Estados Unidos de América: Cambridge University Press.

Marai, S. (2016) */Tierra, tierra!* Madrid, España: Salamandra.

Marcos, A. (6 de diciembre de 2018) Pablo Iglesias: "El discurso del Rey ha sido decepcionante". *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2018/12/06/actualidad/1544100381_203267.html

Martínez Cuadrado, M. (1983) Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico constitucional. *Revista Estudios Políticos* (34). Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/3248>

Martínez, M. (2006) Pactos de élites y transición a la democracia en Venezuela y Colombia. *Revista Politeia* 37(29), 195-288. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

Matheus, J. (2013) *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Matheus, J. (2014) *Ganar la república civil*. Caracas, Venezuela: La hoja del norte.

- Mc Coy, J. and Smith, W. (Summer, 1995) Democratic Disequilibrium in Venezuela. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37 (2), pp. 113-179. Center of Latin American Studies at the University of Miami. Recuperado el 9 de noviembre de 2017 desde Jstor.
- Merkel, W. (2010) *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Holanda: Springer.
- Ministerio del Interior del Gobierno de España: www.infoelectoral.mir.es
- Monedero, J. (2002) La transición postfranquista a la monarquía parlamentaria. En Román, P.(Ed.) Sistema político español (pp. 41- 81). Madrid, España: S.A. MacGraw Hill / Interamericana de España.
- Moreno, C. y Ortega, E. (2002) *La concertación desconcertada*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones LOM.
- Morgan, J. (2011) *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Estados Unidos de América: The Pennsylvania State University Press.
- Morlino, L. (2008) Hybrid regime or regimes in transition? *Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior (FRIDE)*. Documento de trabajo 70. Recuperado de: <http://fride.org/publication/504/hybrid-regimes-or-regimes-in-transition>
- Murphy, W. (2007) *Constitutional Democracy: Creating and Maintaining a Just Political Order*. Baltimore, Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press.
- Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (Chile). <https://ww3.museodelamemoria.cl/>
- Navia, P. (1999) *La transición democrática chilena, un juego entre actores racionales*. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política. Santiago de Chile- Chile. Recuperado de: <http://patriconavia.com/papers/transiciondemocratica.PDF>
- Nohlen, D. (2010) *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Noriega, H. (2008) La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005. *Estudios constitucionales* (6, n2) pp. 325-370. Santiago de Chile, Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002008000100011

Oñate, P. (2008) Los partidos políticos en la España democrática. En Jiménez, M. y Vallespín, F. (Ed) *España Siglo XXI: La política* (pp. 617-643) Madrid, España: Biblioteca Nueva.

Ottone, E. (2014, Otoño) Cambio de ciclo político. *Estudios Públicos*, (134). pp. 169-185. Santiago de Chile- Chile. Recuperado de:

https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100704/rev134_EOttone.pdf

Pablo VI (1965). *Constitución pastoral Gaudium et spes*. Ciudad de Vaticano, Vaticano. Recuperado de:

http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html

Pace, A. (1999) Muerte de una Constitución. *Revista española de derecho constitucional* (19) 57. pp 271-283. Madrid, España.

Pacto de Puntofijo (1958) Recuperado de:

<http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc22/22-10.pdf>

Pérez Liñán, A. (2007) *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Recuperado de: <https://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>

Planchart, M. (1985) Proceso de formación de la Constitución venezolana del 23-01-1961. *Revista Derecho Público* (24) pp. 5-27. Editorial Jurídica Venezolana.

Preston, P. (2013) *El zorro rojo: la vida de Santiago Carrillo*. Madrid, España: Debate.

Programa Mínimo de Gobierno (1958) Recuperado de: <http://constitucionweb.blogspot.com/2010/07/declaracion-de-principios-y-programa.html>

Przeworski, A (2010) *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Argentina: Siglo veintiuno editores.

Reforma constitucional: Proyecto de Ley para la Reforma Política. (1976). Madrid, España: Colección informe. Servicio Central de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno.

Román, P. (2002) Los partidos y los sistemas de partidos. En Román, P (Ed.). *Sistema Político Español* (pp. 101.123) Madrid, España: S.A. MacGraw Hill / Interamericana de España.

- Romero, A. (2010) *La miseria del populismo. Historia y política de Venezuela*. Caracas, Venezuela: Editorial Equinoccio. Universidad Simón Bolívar.
- Rojas, M. (2018) *La democracia asediada*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Respública.
- Rovira, C. (Abril-junio, 2007) Chile: Transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad. *Revista Mexicana de Sociología* 69 (2), pp. 343-372. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de investigaciones sociales.
- Santamaría, J. (2008) La Transición democrática española revisitada. En Jiménez, M. Y Vallespín, F. (Ed.) *España Siglo XXI: La política*. (pp. 497-518) Madrid, España: Biblioteca nueva.
- Sartori, G. (2017) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, España: Alianza editorial.
- Schedler, A. (Marzo 1998) What is democratic consolidation? *Journal of Democracy* 9 (2) pp. 91-107. The Johns Hopkins University Press. Recuperado el 10 de noviembre de 2017 desde Project MUSE Database.
- Schedler, A. (Enero-junio 2004) Elecciones sin democracia: El menú de la manipulación electoral. *Estudios políticos*. N°24. pp.137-156. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/24/7%20Manipulaci%F3n%20electoral.pdf>
- Schmitter, P (2015) Crisis and Transition, But Not Decline. *Journal of Democracy* 26 (1) 32-44. The Johns Hopkins University Press.
- Schumpeter, J. (2003) *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York, Nueva York: Routledge.
- Servicio Electoral de Chile. <https://www.servel.cl/>
- Siavelis, P. (2009) Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política* 29 (1). pp: 3-21
- Simon, Y. (1951) *Philosophy of democratic government*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.
- Sheed, F. (1979) *Sociedad y Sensatez*. Barcelona, España: Editorial Herder.

Spaemann, R. (1984) “Remarks on the Ontology of ‘Right’ and ‘Left,’” *Graduate Faculty Philosophy Journal* 10:1, pp. 89–97.

Strauss, L. (1965) *Natural Right and History*. Estados Unidos de América: The University of Chicago Press.

Suárez, A. (1978) *Un nuevo horizonte para España: discursos del Presidente de Gobierno 1976-1987*. Madrid, España: Colección Informe. Servicio Central de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno.

Televisión Española (TVE). (1975). *Archivo RTVE: “Españoles... Franco ha muerto”*. [Televisión Española]. Madrid, España.

Thibaut, B. (1993) La estructura y dinámica de la competencia partidista y el problema de la estabilidad de las democracias presidenciales en Costa Rica y Venezuela. En Nohlen, D. (Ed.) *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (269-313). San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Tocqueville, A. (2007) *La democracia en América*. Madrid, España: Ediciones Akal.

Todorov, T. (2009) *La experiencia totalitaria*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.

Tovar, J. (1999) *La negociación de la transición democrática*. Universidad de Chile. Recuperado de: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Tusell, J. (2000) *Historia de España en el siglo XX (IV La transición democrática y el gobierno socialista)*. Editor digital: JeSsE

Urbaneja, D. (2007) *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas, Venezuela: Fundación Centro Gumilla. Universidad Católica Andrés Bello.

Valenzuela, A. (1985) Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario. *Estudios públicos* (18). Centro de Estudios Públicos de Chile. Recuperado de: <https://www.cepchile.cl/origenes-y-caracteristicas-del-sistema-de-partidos-en-chile-proposicion/cep/2016-03-03/183953.html>

Villarroya, J. (1979) Proceso Constituyente y Nueva Constitución. *Revista de Estudios Políticos* (10). Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de:

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=170&IDA=15790>

Vox: www.oxespagna.es

Voegelin, E. (2006) *La nueva ciencia política: Una introducción*. Buenos Aires, Argentina: Katz.

Werz, N. (2016) Prólogo. En Piovani, J., Ruvituso, C. y Werz, N. (Ed) *Transiciones, memorias e identidades en Europa y América Latina*. Berlin, Alemania: Biblioteca Ibero-Americana.