

## Capítulo 5

# Gobernanza

### Introducción

La gobernabilidad tenía rasgos peculiares durante el período de democracia de partidos. Los redactores de la Constitución pretendían establecer un régimen presidencial fuerte. En la práctica, sin embargo, el régimen que emergió era un híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en el cual los partidos políticos tenían voz en el proceso de armar y desarmar gabinetes. No obstante, aunque la autonomía del presidente fue restringida significativamente, hubo, al mismo tiempo, una dramática expansión de los poderes reguladores del ejecutivo en todas las áreas de la política pública, especialmente en materias relacionadas con las reglas de la economía. Pero la expansión de los poderes del ejecutivo no fue llevada a cabo exclusivamente por el presidente. Fue principalmente el resultado de una acción concertada entre el presidente y el Congreso. Aun más, este proceso fue ejecutado con poca o ninguna consideración por la Constitución o los procedimientos legales, desmintiendo así la percepción general de que la legalidad era uno de los principales atributos de la gobernabilidad bajo la democracia de partidos.

El objetivo de este capítulo es desenmarañar el laberinto de estos rasgos aparentemente contradictorios. La primera sección explica cómo los partidos políticos domesticaron el presidencialismo y por qué, a pesar de la enorme expansión del poder ejecutivo, los líderes políticos creían que el cargo del presidente necesitaba un mayor fortalecimiento. La segunda sección examina el proceso que condujo a la expansión del ejecutivo en las áreas del control de precios y de la seguridad del Estado. La última sección se concentra en el procedimiento de control de la legalidad —toma de razón— administrado por la Contraloría y explica cómo y por qué llegó a ser considerado como una restricción efectiva sobre el ejercicio del poder ejecutivo.

## Moderando el presidencialismo

### *Reviviendo el parlamentarismo*

El principal objetivo de los redactores de la Constitución de 1925 fue establecer un régimen presidencial fuerte, basado en la Constitución de 1833. De acuerdo con esto, el ejecutivo fue investido en la persona del presidente, quien era la cabeza del gobierno y la principal autoridad administrativa. El presidente era elegido por un período de seis años por votación popular directa y él o ella no podía ser reelegido. Los miembros del gabinete eran nombrados por el presidente y eran directamente responsables ante él. No podían ser removidos de sus cargos por el Congreso, por motivos políticos. Los miembros del Congreso no podían tener puestos en el gabinete, y esto resaltaba su independencia del ejecutivo. El régimen establecido por la Constitución era de este modo claramente presidencial. En la práctica, sin embargo, el sistema de partidos lo transformó en un híbrido que tenía muchos rasgos de la antigua república parlamentaria.

Los partidos políticos durante este período tenían voz y voto respecto a la composición y estabilidad de los gabinetes. Los miembros de partidos políticos no podían aceptar cargos en el gabinete sin el acuerdo de sus partidos. Del mismo modo, podían permanecer en su cargo sólo mientras sus colectividades apoyaran al gobierno. Un reconocimiento temprano de que los presidentes no podían permitirse desconocer los puntos de vista de los partidos en el Congreso vino precisamente del presidente Arturo Alessandri, quien, en la década de 1920, había sido el principal promotor del presidencialismo. Dirigiéndose al Congreso en 1936, admitió que, aunque la Constitución le daba el poder exclusivo para elegir a su gabinete sin intervención del Congreso, su administración siempre había querido asegurar que aquellos nombrados para el gabinete fueran aceptables para los partidos que controlaban la mayoría de los puestos en el Congreso, "como si aún viviéramos bajo un régimen parlamentario" (Donoso 1976: 336). El enfoque de Alessandri fue adoptado y desarrollado por las administraciones de Aguirre, Ríos y González. Inicialmente, el presidente Aguirre intentó imponer su prerrogativa constitucional de nombrar y remover ministros de sus cargos, pero no tenía el apoyo de su propio partido. Así, finalmente, después de que el Partido Radical diera instrucciones a sus miembros para que se retiraran del gabinete, el presidente Aguirre no tuvo otra alternativa que aceptar sus renunciaciones. El presidente Ríos, quien estaba más preocupado de la supervivencia de su administración que de la integridad del régimen presidencial, buscó activamente el apoyo de los partidos políticos a cambio de puestos en el gabinete. Sus ideas sobre la materia

quedan claramente expresadas en su declaración ante el Congreso: “Deseo y espero el apoyo de todos los partidos políticos, y estoy dispuesto, a cambio, a reconocer ese apoyo con puestos en el gabinete” (Ríos 1943: iv). El presidente González siguió una política similar. Como había obtenido solamente una mayoría simple de los votos y quedó en manos del Congreso elegir entre él y el candidato con la segunda mayoría, se vio forzado a pactar con el Partido Liberal. A cambio de su apoyo en el Congreso, González les dio a los liberales tres puestos en el gabinete (Loveman 1976: 124).

La intensa participación de los partidos políticos en la conformación y remoción de los gabinetes indudablemente contribuyó a dar un nuevo ímpetu al sistema de coaliciones políticas. Sin embargo, también conllevó una permanente inestabilidad en el gabinete que debilitó significativamente el rol del presidente dentro del sistema político (Abbott 1951: 450-451). Entre 1942 y 1952, los gabinetes duraban un promedio de seis meses. La administración de Aguirre (1938-1941) tuvo 44 ministros; la de Ríos (1941-1946), 84; la de González (1946-1952), 73, y la de Ibáñez (1952-1958), 75 (Valenzuela 1994: 128). La absurda pelea por puestos en el gabinete también trajo consigo una peligrosa fragmentación de los partidos. El premio de obtener un puesto en el gabinete animó a facciones disidentes en cada una de las colectividades principales a formar partidos minúsculos. Los enfrentamientos entre las distintas facciones fueron estimulados y promovidos por el presidente de turno, quien generalmente recompensaba a los líderes de pequeñas facciones con puestos en el gabinete. Sin embargo, su permanencia en el cargo era invariablemente breve, ya que las coaliciones eran inestables y había grupos disidentes en otros partidos listos para reemplazar a los ministros en cuestión. De este modo, la inestabilidad en el gabinete y la fragmentación del sistema de partidos parecían ir de la mano.

### *Exigiendo un presidente fuerte*

A medida que el período de democracia de partidos llegaba a su fin, la percepción de los dirigentes políticos era que el ejecutivo era débil y que, si debía mejorarse la calidad de la gobernabilidad, se requería una reestructuración fundamental del rol del presidente de la república. Esta percepción resulta sorprendente, considerando que en la década de 1940 –como se explica en la sección siguiente– había tenido lugar una enorme concentración de poder en el ejecutivo. Sin embargo, parece que lo que le dio credibilidad a esta percepción fueron los decepcionantes resultados de las políticas económicas implementadas en la década de 1950 y el surgimiento de la movilización popular a

comienzos de la de 1960. De este modo, haciendo eco de la noción de que no estaba todo bien en relación a la gobernabilidad, Jorge Alessandri, justo antes de dejar su cargo, presentó al Congreso una enmienda constitucional diseñada para fortalecer los poderes del presidente (Alessandri 1964). Aunque esa enmienda no tenía ninguna posibilidad de ser aprobada y, de hecho, no lo fue, le dio a Alessandri la oportunidad de expresar formalmente su opinión sobre las debilidades del sistema político. Esta enmienda merece atención no sólo porque contiene las ideas de Alessandri, sino porque tales ideas eran compartidas por Eduardo Frei, su sucesor. Efectivamente, poco después de asumir su cargo en 1964, Frei propuso una enmienda constitucional —la cual también fue rechazada— que en muchos aspectos era similar a la de Alessandri (Frei 1964).

Las enmiendas constitucionales propuestas por los dos presidentes estaban de acuerdo en el punto fundamental, que era fortalecer los poderes del ejecutivo para revitalizar el sistema político. Según Alessandri, la presidencia debía ser fortalecida porque sólo los presidentes eran capaces de salvaguardar los intereses de la nación, pues ellos tenían la perspectiva adecuada sobre el bien común de la nación. El Congreso, según Alessandri, carecía de esta perspectiva, porque era dominado por intereses regionales mezquinos. Alessandri también creía que era indispensable fortalecer los poderes del presidente para poder contener y canalizar las crecientes demandas de cambio social y económico (Alessandri 1964: 1158). Frei, quien en 1964 estaba a punto de lanzar un programa general de reformas sociales y económicas, compartía la idea de Alessandri de que era necesario fortalecer los poderes del presidente. Sin embargo, su objetivo era diferente. Consideraba que una presidencia fuerte era indispensable no para contener sino para responder efectivamente a las demandas de cambio social y económico. Lo que Frei buscaba era un mecanismo que proporcionara a las administraciones venideras amplios poderes para implementar sus programas políticos, evitando de este modo el retraso y la obstrucción del Congreso (Frei 1964: 280). Así, Alessandri y Frei estaban de acuerdo, aunque por razones diferentes, sobre la necesidad de cambiar el equilibrio de poder en favor del presidente.

El argumento en favor del fortalecimiento de la presidencia se basaba en la percepción de que el Congreso menoscababa persistentemente al presidente. Esta percepción, sin embargo, resulta sorprendente, ya que a todo lo largo de la década de 1940 el Congreso rara vez se había negado a expandir los poderes del ejecutivo. Incluso en la década de 1950, después de la disolución del sistema de gobiernos de coalición liderado por el Partido Radical, el Congreso había seguido comportándose de manera razonable hacia el ejecutivo.

Por cierto, a pesar de su rechazo a los partidos políticos, Alessandri consiguió la aprobación del Congreso para sus principales iniciativas legislativas (Hughes 1971: 62-64). Más aun, por lo menos en seis ocasiones el Congreso aprobó leyes que delegaban amplios poderes legislativos sobre materias que abarcaban desde una reestructuración de la administración pública hasta el establecimiento de un nuevo régimen de inversión extranjera, una reforma de impuestos y el desarrollo de un marco legal global para una nueva política habitacional (Evans 1970a: 144). Frei también consiguió la aprobación del Congreso para las partes más importantes de su programa, aunque su partido nunca tuvo mayoría en el Congreso (Agor 1971: 137).

Un área en la que el Congreso de hecho interrumpió los planes del gobierno fue el gasto público. Aquí, los miembros del Congreso tenían la capacidad para proponer legislación que a menudo aumentaba el gasto público y tenía efectos negativos en el éxito de las políticas diseñadas para combatir la inflación. Así, no resulta extraño que las reglas que regían las finanzas y gastos del Estado fueran una fuente continua de disputas entre el ejecutivo y el Congreso. Bajo la Constitución de 1833, el Congreso había obstaculizado a menudo las políticas del gobierno, demorando la aprobación del presupuesto anual. Los oponentes del presidente Balmaceda habían usado esta táctica con éxito en la década de 1890. La Constitución de 1925 introdujo una cláusula que remediaba este problema. Ella estipulaba que, en el caso de demoras en la aprobación del presupuesto, el presupuesto vigente se extendería automáticamente por un año más. La Constitución, sin embargo, no establecía reglas claras en relación a quién le correspondía presentar proyectos de ley para autorizar el gasto público. Como consecuencia de esto, miembros del Congreso, a través de mociones parlamentarias, introducían constantemente leyes cuyo objetivo era aumentar el gasto público, perturbando así el control del gobierno sobre las finanzas del Estado. En 1943, una enmienda constitucional resolvió este problema, pues establecía que sólo el presidente podía presentar proyectos de ley para crear nuevos puestos o para aumentar los salarios en el sector público. La enmienda de 1943, sin embargo, no definía claramente las responsabilidades entre el presidente y el Congreso. A la vez que la enmienda no permitía a los miembros del Congreso introducir proyectos de ley aumentando los salarios del sector público, no les impedía enviar proyectos de ley que llamaran a aumentar los pagos en el sector privado. De este modo, los miembros del Congreso introducían regularmente proyectos de ley que establecían aumentos obligatorios de los salarios para los trabajadores en el sector privado, determinando tasas generalmente más altas que aquellas estipuladas por el gobier-

no para los trabajadores del sector público. Esta práctica socavaba los esfuerzos del gobierno por controlar la inflación, ya que alentaba a los trabajadores del sector público a exigir mayores aumentos salariales (Alessandri 1964: 1161). Incluso más, como a los miembros del Congreso también les estaba permitido introducir proyectos de ley en materias concernientes a la seguridad social, se desarrolló un sistema de seguridad social caótico con una variedad de programas especiales para grupos selectos de trabajadores (Borzutzky 2002: 45-69). Este problema no se resolvió hasta 1970, cuando el Congreso aprobó una enmienda constitucional que daba al presidente la facultad legislativa exclusiva sobre materias concernientes al gasto público (Evans 1973: 33-170). En ese momento, esta enmienda fue duramente criticada, bajo el argumento de que creaba una dictadura presidencial.<sup>1</sup> Esta crítica, sin embargo, estaba mal planteada, porque la enmienda sólo hacía efectivo el principio de que el ejecutivo, ya sea en un régimen parlamentario o presidencial, debía tener control, como también responsabilidad, sobre el manejo de las finanzas del Estado.

Es innegable que, a pesar de la enorme concentración de poder en el ejecutivo, los sucesivos presidentes hallaron cada vez más difícil implementar sus programas. Pero contrariamente a la estimación de Alessandri y Frei, estas dificultades no surgían principalmente de los obstáculos del Congreso. En la década de 1940, cuando el electorado era pequeño, los presidentes tenían una buena relación de trabajo con el Congreso, aunque no necesariamente con los partidos individuales. Sin embargo, como se explica en el capítulo 4, incluso durante la década de 1940 los presidentes no tenían pleno control sobre la agenda política debido a las restricciones impuestas sobre ellos por los límites de la política de sustitución de las importaciones. No obstante, durante la década de 1940, el Congreso y el presidente tenían objetivos comunes: mantener la estabilidad política y económica. Por esa razón, los presidentes siempre podían encontrar partidos en el Congreso que suscribieran sus propuestas legislativas. Los partidos, aunque en términos generales eran fieles a sus ideologías, gozaban de una considerable flexibilidad, ya que su electorado era pequeño y relativamente estable. A fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, sin embargo, al expandirse la participación electoral para incluir a casi toda la población adulta y al hacerse más militante la fuerza laboral organizada, la dinámica política cambió. Los partidos políticos perdieron su flexibilidad al no poder posponer o abandonar fácilmente las aspiraciones de su electorado o las promesas hechas en sus manifiestos electorales. A medida que los partidos comenzaron a promover seriamente los intereses de su electorado, su oposición a las políticas del gobierno se hizo

más enérgica, lo cual trajo consigo un aumento de la movilización política. Aunque Alessandri y Frei lograron conseguir la aprobación de sus programas legislativos, las dificultades que enfrentaron en su implementación no se debió a los poderes formales del Congreso, sino a cambios fundamentales en la conducta política. Las enmiendas constitucionales no estaban diseñadas para resolver este asunto.

### **Expansión de los poderes del ejecutivo**

La transformación del régimen presidencial en un híbrido entre presidencialismo y parlamentarismo permitió a los presidentes establecer buenas relaciones de trabajo con el Congreso. Tan estables eran las relaciones, que durante este período el Congreso rara vez rehusó delegar poderes al ejecutivo. Los poderes otorgados a éste por el Congreso eran exorbitantes, a veces inconstitucionales y generalmente no estaban sujetos a ninguna forma de control judicial. Además de conseguir poderes delegados del Congreso, el ejecutivo con frecuencia extendió incluso más estos poderes a través de decretos o reglamentos ejecutivos. Esta sección examina cómo las expansiones del poder ejecutivo tuvieron lugar en dos áreas claves de la política: el control de precios y la seguridad del Estado.

### ***Control de precios***

La crisis económica de fines de la década de 1920 y comienzos de la de 1930 trajo consigo la creación de varios mecanismos para regular la economía. Entre éstos se destaca un sistema de control de precios que pronto se transformó en un instrumento global de regulación económica. Les dio a los funcionarios del gobierno extensos poderes, incluyendo el poder para requisar productos industriales, fijar metas de producción a empresas específicas e incluso expropiar estas empresas si las metas no se cumplían.

El precio de los alimentos llegó a ser un asunto político de gran envergadura a comienzos del siglo XX, en la medida en que el proceso de urbanización se aceleraba. Entre 1875 y 1895, el mercado de productos agrícolas se duplicó y luego volvió a duplicarse en 1920 (Wright 1982: 100). La Gran Depresión complicó el asunto, ya que el desplome de los ingresos del salitre interrumpió gravemente el suministro de productos alimenticios y otros de consumo básico. De este modo, a comienzos de la década de 1930 varias administraciones comenzaron a experimentar con mecanismos de control de los precios de productos de consumo básico. El que probó ser más duradero fue el decreto ley 520 de 1932 (DL 520), que estableció el Comisariato General de Subsist-

tencias y Precios (Comisariato), al cual le fueron otorgados amplios poderes para regular la producción, distribución y transporte, así como la importación y exportación de cualquier producto de consumo básico. El Comisariato podía fijar los precios para los productos de consumo básico y fijar tasa de producción para las empresas que fabricaban estos productos. También podía restringir el número de puntos de distribución e imponer restricciones a las importaciones y exportaciones de esos productos (Talesnik 1940: 73; Von Brunn 1972: 68-73). El DL 520 también le otorgó al Comisariato amplios poderes para hacer cumplir con estas disposiciones. Podía, sin previa autorización judicial, requerir asistencia policial para el cumplimiento de cualquiera de sus decisiones (Talesnik 1940: 71-72). En el caso de no cumplimiento, el Comisariato podía tanto imponer multas como requisar productos de consumo básico y venderlos directamente al público. Asimismo, estaba facultado para ordenar la expropiación de empresas que no cumplieran con las metas de producción establecidas por el propio Comisariato. Las actividades de éste no estaban sujetas a ninguna forma de control judicial, con la excepción de las multas y sanciones que implicaban encarcelamiento. El único control ejercido sobre el Comisariato era el de la legalidad administrado por la Contraloría, el cual, en ese momento, era en general inefectivo.

Teniendo en cuenta los desmesurados poderes del Comisariato, no resulta sorprendente que, tras la restauración de la democracia en 1932, las asociaciones de empresarios cuestionaran la validez constitucional del DL 520, que era uno de los casi 700 decretos promulgados por una de las cuatro administraciones *de facto* que gobernaron el país entre junio y septiembre de 1932. Bajo los términos de la Constitución, los decretos leyes no eran válidos, pues no habían sido aprobados por el Congreso. Pero la posibilidad de poner en cuestión la constitucionalidad del DL 520 fue evitada cuando, en el mismo año, la Corte Suprema sostuvo que los decretos leyes promulgados por las administraciones *de facto* no podían ser cuestionados basándose únicamente en el hecho de que no habían sido promulgados de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución (Aylwin 1952: 210; Silva Bascuñán 1963: 3: 440). Tras esta decisión, las asociaciones de empresarios se dirigieron a Alessandri y le pidieron que rechazara el decreto ley (Talesnik 1940: 72). El presidente respondió con prontitud, nombrando un comité de abogados destacados para resolver el problema. El comité llegó a la conclusión de que el DL 520 era inconstitucional. Sin embargo, el presidente no lo derogó. Por el contrario, a través de los años, el DL 520 fue objeto de varias enmiendas que no sólo validaron los poderes del ejecutivo, sino que también los aumentaron,

transformando así el mecanismo de control de precios original en un sistema global de regulación económica (Talesnik 1940: 72, 98).

Tras fracasar en su intento por conseguir el rechazo al DL 520, las asociaciones de empresarios concentraron su interés en su implementación. Su preocupación surgía de la tendencia del ejecutivo a extender continuamente los poderes del Comisariato, más allá de los límites establecidos por el DL 520 (Aramayo 1964: 113-114). Estas preocupaciones llegaron a su punto crítico en 1945, cuando el Comisariato emitió un decreto requiriendo que las empresas financieras hicieran contribuciones para financiar la distribución de ropa y alimento para los pobres (Soto 1972a: 63). Varias asociaciones de empresarios cuestionaron ante el gobierno la legalidad de este decreto. Dándose cuenta de la legitimidad de reivindicaciones de los empresarios, el gobierno nombró un comité interdepartamental para apaciguar la situación. El comité debía redactar una normativa destinada a definir claramente la jurisdicción del Comisariato.

La nueva normativa, sin embargo, hizo surgir aun más controversia, ya que, en vez de clarificar la jurisdicción del Comisariato, la expandió. Mientras que en virtud del DL 520 el Comisariato podía requisar productos de consumo básico cuando no eran vendidos al precio fijado por el gobierno, las nuevas reglas expandieron dramáticamente el ámbito de esos poderes. Las nuevas normas autorizaban al Comisariato a tomar bajo su control la administración de las empresas involucradas en la producción o comercialización de cualquier producto de consumo básico si consideraba que ésta era una medida necesaria para asegurar una adecuada y pronta distribución de tales productos (Aramayo 1964: 108; Makluf 1973: 160-161). La nueva regulación enfureció al sector privado e impulsó a las principales asociaciones de empresarios a exigir su inmediata derogación (Soto 1972a: 65-68). El subsecretario de Economía, quien había presidido el comité que redactaba el reglamento, concedió que las reglas expandían los poderes del Comisariato más allá de los límites establecidos por el DL 520 y prometió que serían corregidas. Como no lo fueron, un grupo de parlamentarios intentó acusar constitucionalmente al ministro de Economía por abuso de poder (Soto 1972a: 69-70). La moción, sin embargo, fracasó, pues no consiguió suficientes votos en el Congreso (Aramayo 1964: 115). Pero en 1945 el Congreso acusó constitucionalmente al contralor general por no haber objetado la ilegalidad de esta normativa. Sin embargo, unos años más tarde, el Congreso promulgó una legislación que validaba retrospectivamente tanto el DL 520 como la controversial normativa (Soto 1972a: 183). Durante las dos décadas siguientes, sucesivos gobiernos hicieron amplio uso del meca-

nismo de control de precios. También usaron ocasionalmente los amplios poderes de requisición (Santa María y Alessandri 1944). Pero después de 1945, como lo explico en la sección que sigue, el contralor general impuso algunas restricciones sobre el ejercicio de estos poderes (Santa María 1972: 25).

### *Seguridad del Estado*

La expansión de los poderes del ejecutivo en el área del control de precios iba de la mano con la expansión de los poderes sobre la seguridad del Estado. Este proceso fue llevado a cabo sin tomar en cuenta los derechos básicos garantizados por la Constitución. Bajo la Constitución, el uso de los poderes de emergencia estaba investido primariamente en el Congreso. Sólo en circunstancias excepcionales el presidente estaba autorizado a usar estos poderes sin el consentimiento del Congreso. Los poderes del Congreso y del presidente en esta área eran en resumidas cuentas como sigue: la restricción o suspensión de ciertos derechos constitucionales sólo podía llevarse a cabo con la aprobación del Congreso a través de leyes de facultades especiales. Estas leyes podían ser promulgadas sólo en circunstancias excepcionales para salvaguardar la seguridad del Estado. En el caso de graves disturbios internos, el Congreso también tenía el poder para declarar una o más áreas del país en estado de sitio. El presidente, por su parte, también tenía el poder de declarar estado de sitio en esas circunstancias, pero sólo podía hacerlo cuando el Congreso no estaba en sesión. Además, estaba facultado para declarar estado de sitio en caso de agresión externa y estado de asamblea en caso de guerra (Mera et al. 1978).

Los poderes del presidente bajo estado de sitio estaban regulados estrictamente por la Constitución: podía transferir personas de un distrito a otro y detenerlas en sus hogares o en otros lugares que no fueran prisiones. Las leyes de facultades especiales, por otro lado, podían cubrir un área más amplia, suspendiendo el derecho de reunión y restringiendo la libertad personal y la libertad de prensa, pero sólo por un máximo de seis meses. La Constitución también estipulaba que las medidas de emergencia no podían menoscabar la jurisdicción y la autoridad de los juzgados o restringir el derecho de *habeas corpus*. Estas garantías constitucionales, sin embargo, fueron en gran medida inefectivas.

Tras la restauración de la democracia, los gobiernos hicieron uso extensivo de sus poderes de emergencia. Entre 1932 y 1957, el Congreso aprobó diez leyes de emergencia y los presidentes declararon estado de sitio por lo menos en diez ocasiones (Caffarena 1957: 22). La mayoría de estas leyes de facultades especiales eran impuestas por el máximo tiempo permitido de seis meses,

de modo que, a fin de cuentas, tuvieron el efecto de suspender o restringir derechos constitucionales básicos por casi cinco años (Silva Bascuñán 1963: 2: 363). La primera ley de emergencia de este período, aprobada en 1933, llegó a ser el modelo sobre el cual se basaron las siguientes leyes de emergencia (Estévez 1949: 396). Contenía cláusulas extensivas que restringían la libertad personal más allá de los límites establecidos por la Constitución. Les daba a las autoridades administrativas el poder de ordenar allanamientos y poner individuos bajo vigilancia y arresto domiciliario sin la intervención de los tribunales (Caffarena 1957: 122). En 1937, una ley de seguridad del Estado recién promulgada introducía restricciones adicionales sobre los derechos políticos y civiles. Aunque esta ley pretendía aplicarse sólo a actividades subversivas al interior de las fuerzas armadas, sus tentáculos se extendían más allá de su objetivo original. Además de castigar severamente a cualquiera que incitara a las fuerzas armadas a desobedecer órdenes o promover a otros a perturbar el orden público, el acta daba amplios poderes al presidente para disolver cualquier organización que, a su parecer, tuviera como objetivo perturbar el orden social o usar banderas o emblemas de naturaleza revolucionaria. La ley de seguridad del Estado de 1937 fue un prelude para una ley mucho más dura, la ley de seguridad del Estado de 1948. Esta ley proscribió al Partido Comunista y relegó a sus líderes a lugares remotos del país. Los miembros del partido fueron despojados de su derecho a voto y de la posibilidad de emplearse en el sector público (Estévez 1949: 408-445). El enfoque anticomunista de la ley de 1948 fue cálidamente bienvenido en Washington, ya que era consistente con la ideología emergente de la Guerra Fría. Hay evidencia que sugiere que la adopción de la ley de seguridad del Estado de 1948 fue impuesta al gobierno como condición para que Chile pudiera postular a recibir ayuda financiera de Estados Unidos (Faúndez 1988: 74-75).

Esa ley estaba diseñada tanto contra los trabajadores organizados como contra el comunismo. Por cierto, es posible que las medidas anticomunistas de la ley hicieran aceptables sus cláusulas antisindicales para los miembros más moderados del Congreso. La ley restringía el derecho a huelga. Bajo el Código del Trabajo, el presidente tenía plenos poderes para romper huelgas y dictar decretos conocidos como decretos de reanudación de faenas, cuando una huelga representaba una amenaza para la salud pública o para la economía. Una vez que estos decretos eran emitidos, los trabajadores debían reportarse inmediatamente a su trabajo mientras la disputa era sometida a un arbitraje obligatorio. La ley de seguridad del Estado de 1948 aumentó los poderes del ejecutivo para romper huelgas. Le dio al presidente el poder para dictar de-

cretos de reanudación de faenas en caso de huelgas en el sector público o en industrias consideradas vitales para la economía. Más aun, y de manera consistente con la tendencia de excluir al poder judicial, las decisiones en cuanto a la ley laboral, tomadas por el ejecutivo al amparo de la ley de seguridad del Estado, no estaban sujetas a la fiscalización de los tribunales del trabajo ni de ningún otro tribunal (Cabrera 1971: 246-247). Las cláusulas antisindicales de la ley de 1948 fueron impuestas con rigor y tuvieron un efecto más duradero sobre el sistema legal que sus cláusulas anticomunistas.

La expansión de los poderes en el área de la seguridad del Estado también trajo consigo el desarrollo de nuevos conceptos legales. Uno de éstos fue la introducción en 1942 de las así llamadas zonas de emergencia por la ley 7.200. La promulgación de esta ley fue impulsada por una decisión de la Tercera Conferencia Interamericana de Ministros de Relaciones Exteriores, después del ataque de Japón a Pearl Harbor. Esta decisión llamaba a la solidaridad entre los hemisferios y a la cooperación en el combate contra la influencia política del Eje en la región. En virtud de esta ley el presidente podía declarar zonas de emergencia en caso de agresión externa, invasión extranjera o sabotaje contra la seguridad nacional. La ley era completamente inconstitucional, ya que le daba poderes exclusivos al presidente para determinar la existencia de una emergencia y para tomar medidas para controlar dicha emergencia sin involucrar al Congreso. Durante el debate parlamentario, el gobierno reconoció que el proyecto de ley no era coherente con la Constitución, pero alegaba que su promulgación era necesaria debido a la situación internacional. También argumentaba que, en la práctica, la ley no afectaría las libertades individuales y las libertades políticas porque se refería principalmente a materias militares de naturaleza operacional. En cualquier caso, según el gobierno, estas restricciones eran temporales, pues la nueva ley podía ser impuesta sólo por seis meses (Caffarena 1957: 138).

Sin embargo, resultó que el concepto de zonas de emergencia adquirió vida propia y se transformó en el instrumento para reprimir y contener a los trabajadores y otras formas de movilización política. Como era de esperar, la ley expandió significativamente el concepto de zonas de emergencia. Bajo su reglamento, los oficiales militares a cargo de las zonas de emergencia tenían amplios poderes no sólo sobre asuntos militares de naturaleza operativa, sino también sobre asuntos civiles. El militar al mando tenía el poder de control sobre el movimiento de personas y bienes desde y hacia la zona, y sus decisiones se aplicaban a todas las personas que se encontraran dentro de dicha zona. Los poderes entregados a los oficiales militares eran inconstitucionales y

contravenían la promesa del gobierno de que la nueva ley estaba destinada a resolver sólo asuntos militares de naturaleza operativa (Schweitzer 1972: 144).

La transformación de la cláusula de zona de emergencia de seis meses en el instrumento de una política permanente fue un proceso complejo que involucró varias referencias cruzadas de una ley a otra y de un reglamento a otro. La legislación de emergencia adoptada después de 1942 (leyes 8.837, de 1947, y 8.940, de 1948) conservaban el concepto de zonas de emergencia y buscaban validarlo invocando como precedente la ley 7.200 y su reglamento, aunque ni esta ley ni su reglamento estaban vigentes. En cualquier caso, este proceso de validación lateral tenía fallas, ya que tanto la ley como las reglas invocadas eran manifiestamente inconstitucionales. Más aun, la legislación de emergencia promulgada después de 1942 extendía la aplicación de las zonas de emergencia a asuntos de seguridad interna (Mera et al. 1978: 43). La evolución del mecanismo de zonas de emergencia entró en una nueva fase en 1948, cuando la ley 8.960 le dio al presidente el poder de suspender la implementación de los decretos de zonas de emergencia quince días antes de cualquier elección parlamentaria (Estévez 1949: 445). La extraña noción de que una emergencia pudiera ser suspendida y reactivada sugiere que los poderes de emergencia eran usados como un instrumento habitual de gobernabilidad, más que como una instancia para controlar verdaderas emergencias nacionales (Caffarena 1957: 137).

La expansión del mecanismo de zona de emergencia continuó bastante avanzada la década de 1950. En 1958, una nueva ley de seguridad del Estado (ley 12.927, sección 31) reinstauró la noción de zonas de emergencia bajo el nombre de estado de emergencia. Bajo esta ley, el presidente sólo podía declarar estado de emergencia con el objetivo de proteger la seguridad externa del Estado. No es sorprendente que esta restricción no durara mucho tiempo. Sólo dos años después de su aprobación, el Congreso introdujo una enmienda para autorizar al presidente a declarar estado de emergencia en caso de calamidad pública. Aunque el objetivo de la enmienda era darle al gobierno las facultades para enfrentar las consecuencias de un terremoto de proporciones, esta nueva cláusula fue usada habitualmente para mantener el orden público. El concepto de calamidad pública también fue interpretado de manera expansiva, incluyendo cualquier amenaza a la estabilidad económica y política (Mera et al. 1978: 54). Los poderes del estado de emergencia, de este modo, llegaron a ser un vigoroso instrumento para contener el descontento popular, para romper huelgas y para responder a cualquier alteración de la ley y el orden (Schweitzer 1972:164).

### **Restricción del ejecutivo: la Contraloría**

Como se dijo antes, la expansión de los poderes del ejecutivo fue llevada a cabo con poca o ninguna preocupación por los procedimientos constitucionales y legales. Mientras el Congreso estaba dispuesto a adoptar la ley de seguridad del Estado, que era claramente inconstitucional, el ejecutivo se comportaba como si sus poderes reguladores tuvieran el mismo estatus que la legislación ordinaria, y de este modo los interpretaba expansivamente para aumentar su poder. Incluso más, debido a que el principal objetivo de la expansión de poderes era facilitar al ejecutivo el manejo de emergencias políticas y económicas, los tribunales eran permanentemente dejados al margen. Mientras en el área de la legislación económica el examen judicial de los actos administrativos era descartado invariablemente, en el área de la seguridad del Estado el rol de los tribunales era mantenido en un nivel mínimo. El hecho de que los tribunales estuvieran excluidos de estas áreas de la política pública reforzaba la idea entre la elite política de que la acción del ejecutivo era incontestable e infalible. Este proceso debilitó al poder judicial y tuvo un impacto duradero en la relación entre el proceso político y el sistema legal. Exploro este asunto en el capítulo 6. En esta sección, examino el rol del procedimiento de toma de razón administrado por la Contraloría, el cual a menudo era considerado como un sustituto adecuado al examen judicial.

#### *La toma de razón: antecedentes*

La Contraloría fue creada en 1927 como parte de una serie de medidas recomendadas por Edwin W. Kemmerer, un profesor de economía de la Universidad de Princeton contratado por el gobierno como consejero en materia de reformas monetarias, fiscales y bancarias. El principal objetivo de la Contraloría, según lo entendía Kemmerer, era contribuir a reforzar la nueva legislación sobre las finanzas del Estado. Sus tareas centrales eran llevar la contabilidad pública y monitorear el gasto público (Drake 1989: 103). El gobierno aceptó la proposición de Kemmerer respecto de la Contraloría, pero introdujo un cambio importante. Le dio a ella la autoridad para determinar la constitucionalidad y legalidad de los decretos del gobierno. Este procedimiento se denomina toma de razón. En este respecto, la Contraloría de Chile es diferente de otros organismos similares establecidos durante este período, también por recomendación del profesor Kemmerer, en otros países de América Latina, como Colombia, Perú, Bolivia y México (Drake 1989: 104). La Contraloría fue creada como un organismo autónomo. El presidente, con el consentimiento del Senado, nombró a su director,

el contralor general. En 1943, una enmienda constitucional reforzó la independencia de la Contraloría. Elevó su rango al de un organismo constitucional y le dio al contralor general la misma permanencia en el cargo de que gozaban los miembros de la Corte Suprema. Sólo el Congreso, a través de procedimientos de acusación constitucional, podía remover al contralor general de su puesto (Silva Cimma 1969: 367-383). Entre febrero de 1932 y enero de 1967, hubo cinco contralores generales. Los tres primeros estuvieron en servicio por seis años cada uno y los últimos dos —que tenían estrechos vínculos con el Partido Radical— estuvieron en servicio por siete y ocho años, respectivamente (ver apéndice D).

El objetivo de la toma de razón era asegurar que los reglamentos y otros actos administrativos fueran consistentes con las normas legales y constitucionales que los autorizaban (Silva Cimma 1968: 284). Este procedimiento tenía varias características peculiares. Primero, a diferencia del control judicial sobre las acciones administrativas, el cual se llevaba a cabo después de que las decisiones administrativas habían sido tomadas, la toma de razón era efectuada antes. Segundo, el organismo a cargo de realizar la toma de razón era parte del sistema central de administración pública, pero independiente del gobierno. Tercero, aunque las resoluciones legales de la Contraloría no eran estrictamente vinculantes, los gobiernos voluntariamente las acataban. A pesar de estas inusuales características, a lo largo de los años este mecanismo de examen se hizo tremendamente importante y jugó un rol crítico en la formación de la práctica administrativa.

La Contraloría debía tomar razón de todos los decretos del gobierno (decretos supremos) y reglamentos, así como de otras órdenes e instrucciones de éste, dentro de un plazo de treinta días. La Contraloría podía tanto aprobar como rechazar el decreto en cuestión. Sólo los decretos aprobados por ella podían aplicarse. En los casos en que la Contraloría objetara la legalidad de un decreto particular, éste era devuelto al organismo emisor junto con las razones de esa decisión. El organismo emisor tenía tres alternativas: primero, podía aceptar el punto de vista de la Contraloría y hacer los cambios requeridos; segundo, podía responder a las objeciones de la Contraloría ofreciendo nuevos argumentos o aportando mayor información sobre la materia específica en cuestión; y, tercero, podía hacer caso omiso de la decisión de la Contraloría por medio de un decreto presidencial especial (de aquí en adelante, decreto de insistencia). La decisión de emitir este tipo de decreto no fue tomada a la ligera: los decretos de insistencia debían ser refrendados por todos los miembros del gabinete y

la Contraloría debía remitirlos a la Cámara de Diputados. Este mecanismo daba la oportunidad a los partidos de oposición en el Congreso para ejercer control sobre el empleo de estos decretos.

El número de decretos sometidos al procedimiento de examen legal era enorme, llegando a aproximadamente 200.000 por año en la década de 1960.<sup>2</sup> Para evitar sobrecargar a la Contraloría y para prevenir demoras excesivas, al contralor general le estaba permitido declarar exentas del procedimiento de toma de razón a ciertas categorías de decretos. Los decretos exentos constituían aproximadamente un tercio del total de decretos emitidos cada año. Más aun, en algunas áreas de la política pública —como el control de precios y el control de cambio— los decretos del gobierno podían aplicarse antes de que la Contraloría determinara su legalidad. A pesar de estas medidas, el procedimiento de la toma de razón imponía una pesada carga sobre la Contraloría. Éste también demoraba el proceso administrativo, aunque las quejas sobre demoras burocráticas no apuntaban a la toma de razón como el problema principal.

El procedimiento de examen legal fue introducido en 1927 (Silva Cimma 1969: 367-383). Durante sus primeros veinte años, la Contraloría no tuvo mucho impacto, ya que rara vez objetaba la legalidad de los decretos del gobierno y, cuando lo hacía, sus dictámenes eran desestimados o ignorados. Sin embargo, al consolidarse el sistema de democracia de partidos, la autoridad de la Contraloría dentro del sistema político aumentó y también se incrementó la eficacia del procedimiento de toma de razón. Dos acontecimientos causaron estos cambios. Primero, en 1943 la Contraloría fue elevada a la categoría de organismo constitucional y, segundo, en 1945, el Congreso acusó constitucionalmente al contralor general por no hacer un escrutinio adecuado de la legalidad de los decretos del gobierno. Tomando nota de estos eventos, la Contraloría expandió significativamente el ámbito de sus poderes de fiscalización. Al mismo tiempo, la conformidad del gobierno con los dictámenes legales de la entidad mejoró notablemente.

Sin embargo, había una grave confusión respecto de la naturaleza y límites de la toma de razón. Inicialmente, la Contraloría describía su poder de fiscalización como un resguardo jurisdiccional formal, para el cual la política implícita en los decretos no era de su competencia. Esta descripción parecía adecuada, ya que la Contraloría debía diferenciar su rol del rol político de la administración. Después de 1945, sin embargo, aunque la Contraloría expandió significativamente los límites de su poder fiscalizador, no intentó desarrollar un marco conceptual alternativo. Pese a que la expansión del ámbito de la

toma de razón no afectó todas las áreas de la práctica administrativa del mismo modo, y tampoco fue aplicada de manera consistente, esto le otorgó a la Contraloría una enorme capacidad para dar forma y contenido a los actos administrativos. Curiosamente, no obstante, esta evolución pasó desapercibida en su mayor parte, ya que tanto los abogados como los políticos continuaron considerando la toma de razón como un procedimiento jurisdiccional formal y no mostraron ningún interés en examinar la práctica de la Contraloría. No fue sino hasta 1970, durante la corta administración de Salvador Allende, que los observadores finalmente se dieron cuenta de que este oscuro mecanismo le daba a la Contraloría un poder extraordinariamente grande (Soto 1977). Esta sección explica cómo este improbable mecanismo de control llegó a jugar un rol tan importante y examina los factores que dan cuenta de su éxito durante el período de democracia de partidos.

### *Un enfoque limitado: 1927-1945*

Durante sus primeros años, la Contraloría desplegó una extrema deferencia hacia el ejecutivo y, en consecuencia, su enfoque sobre el procedimiento de examen legal era limitado. La entidad buscaba asegurar que el estatuto invocado como base legal para el decreto estuviera vigente, que éste garantizara los poderes que el organismo oficial que emitía el decreto pretendía ejercer y que el organismo oficial en cuestión estuviera actuando dentro de los límites de tiempo establecidos por el estatuto. Según este enfoque, la Contraloría no cuestionaba la sabiduría o la oportunidad de la decisión. En la jerga legal, la toma de razón no se interesaba por la “conveniencia” o la “oportunidad” de las decisiones del gobierno (Humeres 1971: 209-211; Silva Cimma 1968: 362).

Este limitado enfoque sobre la toma de razón era, superficialmente, convincente. El siguiente ejemplo ilustra este punto. Como se dijo en la sección anterior, el Código del Trabajo (artículo 626) autorizaba al ministro del Trabajo a romper huelgas y a ordenarles a los obreros que volvieran a sus puestos de trabajo cuando, a su juicio, la huelga “representara una amenaza a la salubridad pública o al bienestar económico general”. Bajo estos decretos —conocidos como decretos de reanudación de faenas— el gobierno asumía la administración de la empresa en cuestión hasta que el conflicto se resolviera. Con el objeto de resguardar los intereses de las partes en conflicto y de conseguir una pronta solución del conflicto subyacente, el ministro también debía poner en marcha un procedimiento de conciliación. Así, los decretos de reanudación de faenas estaban concebidos como medidas excepcionales que suspendían temporalmente el derecho a huelga. Una pregunta interesante que surge a

partir de estos decretos es si los poderes fiscalizadores de la Contraloría se extendían al criterio empleado por el gobierno para determinar si una huelga representaba “una amenaza a la salubridad pública o al bienestar económico general”. Hasta 1945 la Contraloría sostuvo que la decisión sobre si una huelga representaba o no representaba una situación así era de exclusiva responsabilidad del ejecutivo, ya que esta materia era parte de la “conveniencia” o la “oportunidad” del decreto.<sup>3</sup>

La Contraloría aplicaba el mismo enfoque a la fiscalización de decretos en el área de control de precios. El gobierno había establecido un plan de control de arriendos y había invocado como base para su autoridad un estatuto que daba al presidente el poder de fijar los precios de productos esenciales por razones de “interés general”. Este decreto era discutiblemente ilegal, pues cabían dudas sobre si el estatuto en cuestión le permitía al gobierno extender el sistema de control de precios al área habitacional. La Contraloría, sin embargo, no objetó la legalidad de este decreto, porque, desde su punto de vista, sólo el gobierno tenía el poder para decidir si la aplicación del programa de control de precios, del modo como lo planteaba el gobierno, servía al interés general.<sup>4</sup>

### *La acusación constitucional al contralor general*

A pesar de la extrema deferencia de la Contraloría, el ejecutivo, inicialmente, no tomó en serio el examen legal. Con el objeto de evadirlo, adoptó la práctica de emitir decretos de insistencia antes de remitir los decretos a la Contraloría. Esta violación anticipada de la legalidad –conocida localmente como decretos nonatos– hacía redundante el examen legal. No obstante su manifiesta ilegalidad, el número de decretos nonatos promulgados entre 1932 y 1942 fue enorme: 116 entre 1932 y 1937 (administración de Alessandri), 65 entre 1938 y 1941 (administración de Aguirre), y 24 en 1942, el primer año de la administración de Ríos (Macías 1946: 55).

Durante este período, la Contraloría también se vio envuelta en una serie de disputas con el ejecutivo, todas las cuales se referían al gasto público. A mediados de la década de 1930, cuando el país enfrentaba serios problemas económicos, los gobiernos a menudo excedían los límites del gasto público establecidos por el presupuesto anual. La Contraloría objetaba esta práctica regularmente, pero su posición era permanentemente rechazada por el ejecutivo. El uso extensivo de los decretos de insistencia les permitió a sucesivas administraciones gastar sin ninguna consideración por los límites del presupuesto anual. Esta situación impulsó al Congreso en 1943 a adoptar una enmienda constitucional que le prohibía expresamente al gobierno pasar por

alto a la Contraloría en materias relacionadas con el gasto público. La enmienda, sin embargo permitía al gobierno gastar hasta un 2 por ciento más de la cantidad estipulada en el presupuesto anual, pero sólo en caso de emergencia nacional o desastres naturales. Como ya se dijo, la enmienda de 1943 también elevaba a la Contraloría al rango de organismo constitucional y fortalecía su independencia del ejecutivo.

El primer indicio de que el Congreso tenía serias intenciones de fortalecer la independencia de la Contraloría y asegurar la eficacia de la toma de razón se manifestó en 1945, sólo dos años después de la aprobación de la enmienda de la carta fundamental, cuando se acusó constitucionalmente a Agustín Vigorena, el contralor general en funciones. Irónicamente, Vigorena —un distinguido abogado y decano de la Escuela de Leyes de la Universidad de Chile por algún tiempo— fue la primera víctima de la enmienda constitucional, aunque él había sido uno de sus más entusiastas partidarios.<sup>5</sup>

Los defensores de la acusación constitucional alegaban que el contralor general no había cumplido con su deber de controlar la legalidad de los decretos del gobierno. En relación con los así llamados decretos de reanudación de faenas, alegaban que el contralor general simplemente les había estampado su firma, sin pedir al gobierno que presentara evidencias de que las huelgas en cuestión de hecho ponían en peligro la salud pública y el bien común. Un alegato similar se hizo respecto del decreto que establecía un sistema de control de arriendos. En este caso, los defensores de la acusación constitucional alegaban que la Contraloría debió haber determinado si la acción del gobierno era en bien del “interés general”, como lo establecía la ley. En su defensa, el contralor general argumentó que la decisión sobre si el interés general requería la aplicación de decretos de reanudación de faenas recaía exclusivamente dentro de la jurisdicción de la administración.<sup>6</sup> El gobierno, según el contralor general, era el único al que le correspondía juzgar si, en bien del interés general, era necesario emitir un decreto de reanudación de faenas. Sobre este asunto, el gobierno tenía libertad de decisión absoluta y, consecuentemente, la Contraloría no podía reemplazar su punto de vista respecto del interés general por el del gobierno.<sup>7</sup> El contralor general planteó un argumento similar en respuesta al reclamo de que debió ser más riguroso en su escrutinio del decreto que establecía un plan de control de arriendos. Según los defensores de la acusación constitucional, este plan constituía una expropiación inconstitucional, ya que excedía los poderes delegados por el estatuto vigente. A modo de defensa, el contralor general sostuvo que la Contraloría no podía cuestionar la interpretación del gobierno, porque el estatuto vigente le había dado al presidente el

poder de fijar los precios de productos de primera necesidad cuando se hiciera necesario en bien del interés general. El contralor general alegaba que, como consecuencia de esto, era responsabilidad del presidente, y no de la Contraloría, determinar si era necesario tomar una medida particular o no.<sup>8</sup>

La acusación constitucional contra el contralor general planteó un desafío fundamental a la manera en que los presidentes interpretaban sus facultades reguladoras. Su mensaje al ejecutivo era claro: el Congreso, aunque estaba dispuesto a delegar amplios poderes en el ejecutivo, estaba decidido a conseguir que los presidentes no abusaran de estos poderes. Su mensaje a la Contraloría también era claro: llamaba a un escrutinio más completo de la legalidad de los decretos del gobierno. Como era de esperarse, la acusación constitucional acarrió una fuerte reacción del presidente Juan Antonio Ríos (1941-1946), quien la describía como inconstitucional e incluso insinuó que no aceptaría su resultado.<sup>9</sup> Destacadas personalidades del Senado objetaron duramente la respuesta del presidente, refiriéndose a ésta como irresponsable y como una amenaza para el orden constitucional.<sup>10</sup> Finalmente, sin embargo, el presidente —que en ese momento padecía una enfermedad terminal— cedió y aceptó la decisión del Congreso.

### *La transformación de la toma de razón*

La acusación constitucional al contralor general marcó un momento decisivo, que produjo un cambio en la interpretación que hacía la Contraloría de sus poderes de examen legal. La toma de razón pasó de ser un instrumento rutinario que el gobierno podía ignorar sin temor a ser un procedimiento que tanto el ejecutivo como el Congreso empezaron a tomar en serio. La transformación de la toma de razón fue, sin embargo, gradual. Las dos administraciones siguientes a la de Juan Antonio Ríos —González (1946-1952) e Ibáñez (1952-1958)—, aunque en ningún caso escrupulosas en el uso de sus poderes reguladores, abandonaron la costumbre de emitir decretos notatos para eludir el procedimiento de examen legal (Gil 1966: 96). A mediados de la década de 1950, el cumplimiento de los dictámenes del examen legal aumentó y los gobiernos fueron reacios a recurrir a los decretos de insistencia para invalidar los dictámenes de la Contraloría. Por cierto, como informa Silva Cimma, desde 1956 a 1959, el ejecutivo no emitió ni un sólo decreto de insistencia (Silva Cimma 1968: 368). La renuencia del ejecutivo a invalidar a la Contraloría continuó hasta avanzada la década de 1960. Entre 1964 y 1969, la Contraloría fiscalizó un promedio de aproximadamente 200.000 decretos al año y objetó la legalidad de alrededor de un 10

por ciento de ellos. Una abrumadora mayoría de estos decretos fue corregida por el gobierno y sometida nuevamente a la aprobación de la Contraloría. Durante este período, el número de decretos de insistencia emitidos cada año rara vez fue mayor de diez.<sup>11</sup> Después de la acusación constitucional, la Contraloría expandió el ámbito de la toma de razón para incluir también, en ciertos casos, una fiscalización de los hechos invocados por el ejecutivo como la base para sus decisiones administrativas. Sin embargo, este proceso era un tanto errático, ya que en algunas áreas de la práctica administrativa la Contraloría aplicaba criterios estrictos, mientras que en otras áreas era más flexible. En las dos áreas políticas destacadas durante el curso de la acusación constitucional —leyes laborales y regulación de la economía—, la evidencia sugiere que, después de 1945, el funcionamiento de la Contraloría sufrió un cambio fundamental, como lo muestra la fiscalización de los decretos de reanudación de faenas. Como se recordará, en su defensa ante el Congreso el contralor general había argumentado que el poder de fiscalización de la Contraloría no incluía la interpretación del ministro sobre si una huelga específica ponía en peligro la salud pública o el bienestar de la nación. Después de 1945, sin embargo, la Contraloría extendió los límites de la fiscalización para incluir este componente de los *decretos de reanudación de faenas* (Oneto 1971: 143; Yávar 1972: 94) y aplicó esta amplia interpretación de sus poderes de fiscalización incluso a la fiscalización de decretos de reanudación de faenas emitidos bajo el artículo 38 de la ley de seguridad del Estado de 1958. Esta ley daba al presidente amplios poderes para romper huelgas y en el caso de paros de industrias o empresas de importancia económica fundamental. Según la Contraloría, la extensión de sus poderes de fiscalización incluía la identificación, por parte del presidente, de las empresas comprendidas dentro del amplio criterio establecido por la ley. Aplicando este enfoque, determinó que el presidente no podía invocar el artículo 38 para romper huelgas en el sector agrícola, ya que las unidades de producción en este sector no eran empresas comerciales o industriales.<sup>12</sup> Asimismo determinó que el gobierno no podía invocar el artículo 38 para terminar las huelgas que afectaban a una larga cadena de zapaterías de propiedad privada (Oneto 1971: 148). En todos estos casos, las decisiones se basaron en la interpretación de la Contraloría de estándares legales amplios y abiertos que, antes de 1945, estaban más allá de los límites de la toma de razón.

El enfoque de la Contraloría sobre la interpretación de los poderes del ejecutivo en el área de la regulación de la economía también cambiaron. En 1962, la entidad evitó que la administración de Alessandri recurriera a sus

poderes de requisición para conseguir la aplicación del control de precios. La ley autorizaba la requisición de productos de consumo básico cuando, como consecuencia de alteraciones en el mercado, éstos no logran llegar al consumidor. Bajo el estatuto, el trigo y la harina estaban clasificados como productos de consumo básico y por esta razón estaban sujetos al control de precios. En 1962, el gobierno fijó un precio oficial para el trigo, pero los molineros se negaron a procesar trigo porque, a su juicio, el precio oficial de la harina era demasiado bajo. El gobierno respondió ordenando la requisición de todo el trigo en posesión de los molineros. La Contraloría, sin embargo, objetó la legalidad de esta orden por dos motivos: primero, porque el trigo ya comprado y en manos de los molineros no podía ser considerado un producto de consumo básico en el sentido empleado por el estatuto de requisición, y, segundo, porque el gobierno no había presentado pruebas suficientes para acreditar que los canales de venta y distribución del trigo habían sido interrumpidos (Soto 1973: 253-255).

Mientras estos casos muestran que la Contraloría cambió su enfoque, otros casos apuntan a lo contrario. En 1952, la Contraloría se negó a cuestionar la interpretación del gobierno de una cláusula en la Constitución que autorizaba el gasto público más allá de un cierto nivel cuando surge una "necesidad impostergable". Según la Contraloría, sólo al presidente le estaba permitido interpretar el sentido de esta frase, porque sólo él podía determinar la conveniencia y la oportunidad de las decisiones del gobierno (Fiamma 1977: 194). Del mismo modo, cuando la ley autorizaba al presidente a tomar medidas de emergencia en caso de catástrofe pública, la Contraloría a menudo reconocía que esta materia recaía exclusivamente dentro de la esfera de poder del ejecutivo y, en consecuencia, no estaba dentro de la jurisdicción de la toma de razón (Silva Cimma 1968: 284). Esta práctica algo errática explica por qué la Contraloría no fue capaz de desarrollar un marco conceptual coherente para sus poderes de fiscalización. Aunque después de 1945 la Contraloría expandió significativamente el ámbito de la toma de razón, el contralor general continuó describiéndola como un control jurisdiccional sin relación con la política subyacente. Así, en 1968, la Contraloría describía la toma de razón como un juicio lógico que involucraba discernir sobre la conexión entre la letra de la ley y el texto del decreto presentado.<sup>13</sup> A pesar de que la Contraloría también reconocía que sus poderes de fiscalización incluían la investigación de hechos por parte del gobierno, no daba ninguna indicación respecto a los estándares del examen. Es decir, no indicaba si llevaría a cabo un examen independiente de la investigación de hechos, o si aplicaría un estándar menos exigente,

como, por ejemplo, el estándar de razonabilidad. Pero, en general, después de 1945 la Contraloría cambió su práctica en dirección de una interpretación más expansiva de sus poderes como contralor de la legalidad.

### *Explicando el éxito de la toma de razón*

La debilidad conceptual identificada más arriba no afectó, sin embargo, la eficiencia de la toma de razón. En decisiones administrativas rutinarias, la Contraloría no necesitaba poner a prueba la legalidad más allá de un control puramente formal: es decir, un control jurisdiccional que buscaba establecer si el estatuto invocado como base para el decreto estaba vigente, si este decreto investía al órgano administrativo con los poderes que éste pretendía ejercer, y si el organismo o el funcionario estaba actuando dentro de los límites de tiempo fijados por el estatuto. El débil fundamento conceptual del procedimiento de examen legal se hizo evidente en decisiones que involucraban formas de intervención del Estado que eran complejas y controversiales, como el control de precios, las requisiciones y las leyes laborales. En estas áreas, la Contraloría aplicaba a menudo un enfoque amplio que disminuía significativamente la capacidad del gobierno de responder a problemas de política pública. Sin embargo, este enfoque expansivo tampoco socavó la eficacia del examen legal, como queda en evidencia por la disposición del ejecutivo a cumplir con los dictámenes legales de la Contraloría y por la ausencia de conflictos importantes con el ejecutivo. Dos factores, ambos políticos, explican el nivel sorprendentemente alto de aceptación: primero, los gobiernos, a fin de cuentas, no abusaban de su poder, porque siempre podían contar con el Congreso para obtener poderes reguladores, y, segundo, los gobiernos tomaban en serio la toma de razón, porque tras la acusación constitucional se dieron cuenta de que la Contraloría tenía el apoyo del Congreso.

Como se explica en la sección anterior, a todo lo largo de la década de 1940 el Congreso accedió a una dramática expansión de los poderes reguladores en áreas claves de la política pública, como la regulación de la economía y la seguridad del Estado. Como consecuencia de esto, el gobierno tenía vastos poderes reguladores y no necesitaba abusar de ellos. Efectivamente, durante este período el ejecutivo rara vez usó sus poderes reguladores draconianos, como el poder de requisición de productos de consumo básico o el de asumir la administración de empresas que no cumplieran con las reglas del gobierno (Santa María y Alessandri 1944). Durante la década de 1950, cuando la lucha contra la inflación ocupaba un lugar central en el escenario, el Congreso continuó delegando poderes reguladores extensivos para la implementación

de políticas de estabilización globales. De este modo, la certeza de que el Congreso estaba allí, como un último recurso para conseguir poderes reguladores más amplios, le hizo más fácil al ejecutivo aceptar los dictámenes legales de la Contraloría. La evolución legislativa de los decretos de reanudación de faenas ilustra este punto. Como se recordará, después de 1945 la interpretación de la Contraloría de la cláusula del Código del Trabajo dictaminó que los decretos de reanudación de faenas imponían restricciones al ejecutivo. Aun así, estas restricciones eran evadidas, ya que varias leyes nuevas aprobadas por el Congreso le daban al gobierno poderes cada vez más amplios para emitir decretos de reanudación de faenas. De este modo, aparte de la cláusula en el Código del Trabajo de 1931, había otras tres leyes que le otorgaban amplios poderes al gobierno para emitir decretos de reanudación de faenas: la ley de seguridad del Estado de 1958, la ley de reajuste salarial de 1966 y la ley de reforma agraria de 1967 (Oneto 1971: 178-179; Von Brunn 1972: 65-66). Estas nuevas leyes no anulaban la cláusula original del Código del Trabajo, pero la complementaban de modo que si el gobierno quería poner fin a una huelga era casi seguro que su decisión sería coherente con una u otra de las cuatro cláusulas que reglamentaban los decretos de reanudación de faenas.

La eficacia y el éxito de la toma de razón dependían de esta manera en su mayor parte de la moderación de las políticas del ejecutivo y de la disposición del Congreso a expandir los poderes del mismo. Estas circunstancias explican por qué los gobiernos sólo en raras ocasiones recurrieron a decretos de insistencia para invalidar el punto de vista de la Contraloría. Los decretos de insistencia generalmente causaban un debate en el Congreso que ponía en cuestión la integridad del gobierno y su compromiso con el principio de legalidad. Como los gobiernos estaban ansiosos por evitar ese tipo de publicidad negativa, por lo general intentaban no recurrir a aquéllos. Sin embargo, a medida que el sistema de democracia de partidos comenzó a decaer y las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo se tornaron más difíciles, la eficacia de la toma de razón también declinó. A comienzos de la década de 1960, a medida que los gobiernos comenzaron a implementar políticas que requerían una intervención del Estado más extensiva, el ejecutivo encontró cada vez más difícil conseguir que el Congreso aprobara sus proyectos de ley. Al mismo tiempo, los gobiernos comenzaron a recurrir cada vez más a sus poderes reguladores para implementar programas de reforma económica y social. Este proceso culminó en 1970 cuando, como se explica en el capítulo 9, la confrontación entre el ejecutivo y la Contraloría dejó al desnudo los frágiles cimientos conceptuales de la toma de razón.

A pesar de sus características peculiares y deficiencias conceptuales, la toma de razón hizo una contribución importante a la gobernabilidad. Mantuvo al ejecutivo dentro de los límites de sus poderes delegados y le inculcó el hábito de dar razones para justificar sus decisiones. También reforzó la transparencia en la toma de decisiones, ya que los intercambios entre el gobierno y la Contraloría eran publicados y, por lo tanto, tanto el Congreso como el público tenían una fuente confiable para fiscalizar las acciones del gobierno.

La toma de razón tuvo éxito, pero sólo en la medida en que el Congreso y el ejecutivo compartían un punto de vista común. Como durante la segunda mitad de la democracia de partidos ese punto de vista común existía, la toma de razón cumplía la función crucial de respaldar al Congreso en su rol de hacer responsable al gobierno. Después de 1964, sin embargo, a medida que los gobiernos empezaron a implementar reformas estructurales controvertidas y surgían desacuerdos graves entre el Congreso y el ejecutivo, el procedimiento de examen legal, como instrumento para contener al ejecutivo, se hizo cada vez menos eficaz.

### **Conclusión**

La transformación del presidencialismo trajo consigo un régimen político híbrido con muchas características del antiguo régimen parlamentario. Bajo el nuevo régimen presidencial, los partidos políticos ejercían una influencia decisiva en la composición de los gabinetes. En este sentido, el régimen que surgió después de 1932 no cumplía con las expectativas de los redactores de la Constitución. Sin embargo, este régimen híbrido no evitó que emergiera un ejecutivo fuerte. Efectivamente, durante este período los poderes del ejecutivo experimentaron una considerable expansión, mientras el sistema de partidos era inquebrantable en su apoyo al ejecutivo en la búsqueda de estabilidad política y económica. El proceso que llevó a la concentración de poder en el ejecutivo reveló el estilo despiadado de gobierno, evocador del desplegado por la elite dominante en el siglo XIX. La gobernabilidad fue llevada a cabo con poco respeto por los procedimientos constitucionales y legales. Como los presidentes parecían no tener ninguna reserva sobre la expansión de su influencia mediante poderes reguladores autoimpulsados, el Congreso estaba siempre dispuesto a otorgar nuevos poderes o a validar retrospectivamente las violaciones constitucionales del presidente. A medida que la democracia de partidos comenzó a dar paso a la democracia radical, este cómodo acuerdo entre los presidentes y el Congreso llegó a su fin, impulsando así a algunos líderes políticos a exigir un mayor fortalecimiento del cargo de presidente. Sin

embargo, la rápida disminución de la capacidad del sistema político para resolver problemas económicos urgentes surgía del cambiante contexto político, más que de la debilidad de los presidentes.

Una notable característica de este período era que, a pesar del estilo de gobierno algo autoritario, la toma de razón contribuyó de manera importante a restringir al ejecutivo. Este procedimiento sirvió también para consolidar la práctica de que los organismos del ejecutivo debían dar razones para sus decisiones. La bien conocida reputación legalista del sistema político se debe en gran parte al éxito de la toma de razón. En muchos aspectos ésta era una reputación bien merecida, a pesar del hecho de que los fundamentos conceptuales de este procedimiento eran débiles y que la práctica de la Contraloría era a menudo errática. Ciertamente, en algunas áreas de la política pública, la toma de razón ocultaba sólo superficialmente el estilo autoritario de los sucesivos gobiernos. Por estas razones, el procedimiento de la toma de razón no podía llenar el vacío creado por la ausencia de un sistema adecuado de examen judicial de las acciones administrativas.

## Capítulo 6

# La Corte Suprema

### Introducción

El período de democracia de partidos fue testigo de una enorme concentración de poder en el ejecutivo, el cual dio a los presidentes extensivos poderes discrecionales. Debido a esto, a los tribunales les fue negado consistente y explícitamente el rol de controlar la legalidad de las acciones del ejecutivo. En ausencia de un efectivo examen judicial, el presidente y el Congreso llegaron a considerar la legislación y las decisiones administrativas como políticamente infalibles y legalmente irrefutables. Sin embargo, la exclusión del poder judicial de áreas claves de la política pública no se consiguió sólo mediante la complicidad entre los presidentes y el Congreso. Fue en parte autoimpuesta, ya que la Corte Suprema estuvo dispuesta, casi invariablemente, a permitir que estos asuntos fueran resueltos por las ramas políticas del Estado.

Dadas estas circunstancias, la decisión de la Corte Suprema de mantener un bajo perfil político no resulta extraña. Pero, a pesar de esto, la Corte sí jugó un rol importante en el desarrollo del sistema político y legal. Como cabeza del poder judicial, mantuvo la rienda corta sobre los tribunales inferiores, contribuyendo así a salvaguardar la independencia y la integridad de la judicatura. También defendió celosamente la prerrogativa constitucional de los tribunales como los únicos órganos investidos de "poder judicial" y, de este modo, socavó permanentemente los intentos de las ramas políticas del Estado de establecer tribunales administrativos independientes. Pese a su reputación de pasividad, la Corte también desplegó una sorprendente capacidad de activismo judicial al intentar generar soluciones legales para individuos perjudicados por decisiones del gobierno. No obstante, la contribución de la Corte al desarrollo del sistema político y legal tuvo limitaciones importantes. Sus esfuerzos por preservar el monopolio sobre el poder judicial no fue bien recibido por

los órganos políticos del Estado, a la vez que no pudo resolver el problema endémico sobre la justicia administrativa. Sus medidas para imponer disciplina dentro de las jerarquías de la judicatura no fueron llevadas a cabo con el debido respeto por la autonomía de los jueces. Más aun, los intentos de la Corte por restringir al ejecutivo fueron torpes e inconsistentes y, en consecuencia, hicieron poco por aumentar la confianza de los políticos en el poder judicial. Pero tal vez el principal fracaso de la Corte fue que su desafío a las acciones del gobierno fue puramente negativo. En las raras ocasiones en que la Corte desafió al gobierno, lo hizo invocando mecánicamente la inviolabilidad de la propiedad y del contrato. Como consecuencia de esto, en vez de contribuir a generar un consenso sobre la esfera y límites de la acción del Estado, se confió meramente en principios del derecho privado para oponerse a la acción administrativa. Así, no es sorprendente que este enfoque sobre el razonamiento legal reafirmara la idea generalizada entre los políticos de que la resolución de los delicados asuntos de política pública no podían ser confiados ni a la Corte Suprema ni al resto del poder judicial.

Este capítulo explica y evalúa el rol jugado por la Corte Suprema durante el período de democracia de partidos. Se divide en cuatro secciones. La primera expone los antecedentes de la Corte y explica, en términos generales, el enfoque de la Corte sobre el razonamiento legal. La segunda sección examina el rol de la Corte como protectora de la Constitución. En la tercera sección se discute el rol de la Corte como guardiana del poder judicial. La cuarta sección examina cómo respondió la Corte a la ausencia de un examen judicial de la acción administrativa.

### **Antecedentes**

#### *Historia*

La Corte Suprema fue establecida en 1824, pero la estructura del poder judicial, como era durante el período de democracia de partidos, se remonta a la segunda mitad del siglo XIX. Algunos observadores consideran el antiguo linaje del sistema de tribunales como la causa de la adhesión del país al constitucionalismo y la legalidad (Bravo 1976: 108; Estévez 1949: 322-323; Illanes 1966: 272; Radke 1964: 94-96; Roldán 1913: 483-484). Aunque durante la mayor parte de su historia la Corte intentó mantener un bajo perfil, no estuvo siempre a cubierto de la controversia política. Como se dijo en el capítulo 2, en 1868 hubo un intento de acusar constitucionalmente a cuatro miembros de la Corte Suprema. Éste fue motivado por los alegatos hechos en contra de Manuel Montt, presidente de la Corte y ex presidente de la república. La

Cámara de Diputados aprobó la acusación constitucional, pero el Senado la rechazó. Después de la guerra civil hubo otro intento, el cual fue abortado luego de que el Congreso aprobara una ley de amnistía general.<sup>1</sup> La política del gobierno hacia la judicatura sufrió un marcado cambio después de 1891. La política del presidente Balmaceda había alertado a la elite nacional sobre la importancia política de los tribunales. En su intento por expandir y modernizar las instituciones del Estado, Balmaceda aumentó significativamente el número de tribunales y el personal del poder judicial. Entre 1882 y 1891, los juzgados civiles aumentaron a más del doble, de un poco más de 40 a 90 (De Ramón 1989:15). Después de la guerra civil, casi un 80 por ciento de los jueces nombrados por Balmaceda fue removido de su cargo (De Ramón 1989: 38). De ahí en adelante, y hasta la caída de la república parlamentaria en 1924, los partidos políticos influían de cerca en los nombramientos judiciales, y de este modo la composición del poder judicial comenzó a reflejar los grupos dominantes al interior del Congreso.

Los jueces nombrados entre 1890 y 1920 eran en su mayoría conservadores. Casi un 75 por ciento de los que reconocían abiertamente su afiliación política eran miembros de los partidos de derecha, Conservador y Liberal, mientras que sólo un 18 por ciento pertenecía al Partido Radical, de orientación reformista. En la medida en que los partidos políticos comenzaron a jugar un rol en los nombramientos judiciales, la corrupción y la ineficiencia se hicieron un problema grave (De Ramón 1989: 34-36). Los jueces en áreas rurales y mineras a menudo usaban sus cargos para obtener ganancias financieras o ventajas políticas (Angell 1972: 18; Gill 1966: 128; Guerra 1928: 129, 1929: 452). Por lo tanto, no resulta sorprendente que uno de los objetivos del movimiento militar que trajo consigo el fin de la república parlamentaria en 1924 fuera limpiar y reformar el poder judicial. El general Ibáñez, sin embargo, fue especialmente torpe y severo en la implementación de este objetivo. En vez de lograr la independencia judicial y resaltar la probidad de los tribunales, su política produjo una división al interior de la Corte Suprema y generó una enorme controversia política. Como resultado de esto, Ibáñez abandonó su intento de reforma judicial, pero no sin antes remover de su cargo a varios jueces de juzgados civiles (De Ramón 1989: 35; Vergara 1931). Las políticas de Ibáñez, que causaron un profundo resentimiento en los políticos, llevaron, en 1933, a otro intento por acusar constitucionalmente a la Corte Suprema. Esta vez el alegato contra los miembros de la Corte fue que habían fallado en su misión de defender la integridad del poder judicial de las arbitrarias políticas de Ibáñez.<sup>2</sup> Una vez más la acusación constitucional fracasó, pero de ahí

en adelante la Corte Suprema parece haber hecho los mayores esfuerzos por mantener un perfil político bajo.

El sistema de nombramientos judiciales para altos miembros del poder judicial no era una fuente de controversia política. El presidente nombraba a los miembros de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones a partir de listas presentadas ante él por la Corte Suprema. Como el espacio para manipulación política bajo este sistema era limitado, nunca produjo mucha fricción (Fruhling 1980: 13-14). Este método de nombramiento, sin embargo, garantizaba que aquellos que ostentaban puestos judiciales de alto rango contaran con el apoyo de la elite política. Como resultado de esto, jueces que simpatizaban tanto con el Partido Socialista como con el Partido Comunista nunca llegaron a ocupar los cargos más altos dentro del poder judicial.

A todo lo largo de este período, una de la principales preocupaciones de la Corte Suprema era la falta de recursos. La Corte les recordaba constantemente al ejecutivo y al Congreso que la escasez de recursos menoscababa la calidad de los servicios judiciales y era una amenaza para la independencia del poder judicial. La suma asignada al poder judicial en el presupuesto anual era, en promedio, alrededor de un 0,5 por ciento del presupuesto total. Desde 1925 hasta 1964, la suma asignada al poder judicial sólo una vez sobrepasó el 1 por ciento del presupuesto anual (1947, 1,07 por ciento) (Rodríguez 1964: 72). Ya que más del 90 por ciento del presupuesto del poder judicial era gastado en salarios, había un margen muy reducido para dedicarlo a expandir o modernizar las instalaciones de los tribunales. El dinero disponible difícilmente cubría los costos de mantención de la infraestructura existente (Rodríguez 1964: 73). El Congreso, sin embargo, nunca debatió seriamente la situación financiera del poder judicial. La relativa pobreza del poder judicial contribuyó, aunque fuera perversamente, a salvaguardar su independencia. Los cargos en la judicatura no eran codiciados porque los salarios y las perspectivas de la carrera eran desoladores. Los partidos políticos no estaban así bajo gran presión de parte de sus miembros para conseguir puestos dentro del poder judicial. Incluso una oscura carrera en los niveles más bajos del servicio público era mejor recompensada –y menos dura– que una carrera judicial.

### *El razonamiento legal y la supremacía de la legislación*

La extrema deferencia de la Corte Suprema hacia las ramas políticas del Estado tenía sus raíces en la cultura legal imperante. El respeto desplegado por los tribunales hacia la legislatura y el contenido de los decretos legislativos están indudablemente relacionados con la amplia definición de la ley contenida

en la sección inicial del Código Civil. Según esta definición, la ley es “una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. El Código Civil también excluye explícitamente la costumbre como una fuente de ley y rechaza la noción de precedentes judiciales vinculantes. El rol primordial que el Código le asigna a la legislatura es subrayado por el hecho de que en el momento de su promulgación, en 1857, no existía control constitucional de la legislación y, por lo tanto, no había ningún organismo con el poder para determinar si una ley particular había sido manifestada “en la forma prescrita por la Constitución”.

Las reglas de interpretación legal también contribuyeron a mantener a los jueces a prudente distancia de la política (Cánovas 1970: 139). Estas reglas, establecidas en el Código Civil, son extremadamente formalistas (artículos 19-24). Suscriben un enfoque textual de la interpretación legal y desincentivan explícitamente cualquier intento por profundizar en el espíritu o los objetivos de la ley. Al intérprete le está expresamente prohibido restringir o expandir el ámbito de una norma en particular, incluso si el objetivo es evitar consecuencias dañinas que pudieran surgir de la aplicación de un método de interpretación textual estricto. Con los años, la Corte Suprema se apoyó en estos principios de interpretación para distanciarse de las consecuencias sociales y políticas de sus decisiones. Cuando sus determinaciones eran criticadas, la Corte indicaba que los jueces tenían el deber de aplicar la ley tal y como la encontraban y que no podían hacer la ley. Si las decisiones de los tribunales eran decepcionantes era porque las leyes eran malas, no por faltas del tribunal. Así, según la Corte Suprema, el progreso legal no dependía de los tribunales, sino del ejecutivo y de la legislatura.<sup>3</sup> Las opiniones de la Corte sobre la inviolabilidad de la ley expresa quedan ilustradas en una declaración hecha en respuesta a la acusación de haber fallado, durante la década de 1940, en el cumplimiento de su rol de protectora de la Constitución: “Si las leyes no pueden ser maliciosas porque fueron hechas por el Congreso, y en pos del bien común, es decir, el bienestar de la gente común, tampoco puede el poder judicial ser malicioso al aplicar tales leyes”.<sup>4</sup> La Corte subraya este punto cuando se refiere específicamente al cargo de no haber sido capaz de asumir los desafíos de la constitucionalidad de la ley de seguridad del Estado, que prohibía al Partido Comunista y restringía duramente las actividades sindicales: “[Si hubiera] una ley válida y el gobierno requiriera que los tribunales la aplicaran, los tribunales no tendrían otra opción que hacerlo”.<sup>5</sup>

El punto de vista de la Corte sobre la supremacía de la legislación era expresado ocasionalmente con un entusiasmo que iba más allá de los lími-

tes del positivismo legal, como queda ilustrado en su defensa escrita en los procedimientos de acusación constitucional de 1933. Los promotores de la acusación constitucional en la Cámara de Diputados alegaban que durante la administración de Ibáñez en la década de 1920 la Corte no había cumplido con proteger la independencia y la integridad del poder judicial. Durante el debate de la acusación constitucional, los parlamentarios que defendían a la Corte argumentaban que esto no debía ser tenido en cuenta, a pesar de que su conducta pudo haber sido moralmente objetable, porque, en ese momento, la Corte no tenía otra alternativa que cumplir con la ley.<sup>6</sup> La Corte no apreció este tipo de apoyo. Rechazó categóricamente la caracterización de su conducta como moralmente incorrecta. Alegó, por el contrario, que su conducta no era moralmente cuestionable precisamente porque había actuado en conformidad con la letra de la ley.<sup>7</sup> El argumento de la Corte rechazaba de este modo el tradicional punto de vista legal positivista respecto de la separación de la ley y la moralidad, sugiriendo en cambio que la ley determina el contenido de la moral.

### **Protectora de la Constitución**

Considerando los puntos de vista de la Corte sobre la supremacía de la legislación y su enfoque sobre la interpretación legal, no resulta sorprendente que no cumpliera apropiadamente su rol de protectora de la Constitución. La Constitución de 1925 le otorgaba a la Corte Suprema el poder de fiscalizar la constitucionalidad de la legislación, pero la introducción de este procedimiento tuvo poco impacto, ya que la Corte casi invariablemente desistía de usar su recién adquirido poder (Carvajal 1940: 149). Estadísticas recopiladas recientemente muestran que, entre 1925 y 1946, casi un 90 por ciento de los casos de examen judicial presentados ante la Corte fue rechazado, y esta tendencia continuó hasta la disolución de la Constitución en 1973 (Valenzuela 1991: 160). A continuación se encuentran dos ejemplos del modo cómo la Corte enfocaba su rol de guardiana de la Constitución.

### ***Legislación delegada***

La Constitución de 1833 contenía una cláusula que permitía al Congreso delegar poder legislativo en el presidente. En 1925, sin embargo, después de una cuidadosa consideración, el comité que redactaba la Constitución explícitamente excluyó esta cláusula en el nuevo texto. De este modo estaba claro que quienes redactaron la Constitución consideraban inaceptable la delegación de los poderes legislativos (Evans 1970a: 112). El Congreso, sin embargo, no

notó este cambio y continuó delegando poder legislativo. La cuestión acerca de la constitucionalidad de esta práctica pronto llegó a la Corte Suprema. Fue formulada en 1932 en relación a los procedimientos relacionados con una disputa sobre derechos mineros (Carvajal 1940: 157-158). El demandante en este caso le pidió a la Corte que declarara inconstitucional un decreto presidencial que supuestamente tenía validez legal en virtud de una delegación de poder concedida previamente por el Congreso. Pero la Corte se rehusó a declarar este decreto como inconstitucional, porque, desde su punto de vista, la práctica de delegar poder legislativo era esencialmente una materia política y, como tal, no estaba dentro de la esfera de sus poderes de fiscalización. Según la Corte, el cumplimiento de las reglas constitucionales relacionadas con el proceso legislativo “dependía de factores políticos y sociales extraños en todos los aspectos al razonamiento legal”, y por lo tanto no le correspondía a la Corte indicar al Congreso y al presidente cómo debían interpretar las reglas constitucionales que regían el proceso legislativo.<sup>8</sup> En esta sentencia, la Corte, sin embargo, tuvo cuidado de señalar que continuaba enteramente comprometida con la protección de los derechos individuales.<sup>9</sup> En 1949 surgió una oportunidad para poner a prueba este compromiso en relación con la aplicación de la ley de seguridad del Estado.

### *Derechos civiles y políticos*

La ley de seguridad del Estado de 1948 proscribió al Partido Comunista y anuló el registro electoral de sus miembros, el cual consistía en aproximadamente 25.000 ciudadanos (Blasier 1950: 371-373). René Frías, un abogado comunista afectado por estas medidas, impugnó la ley por ser inconsistente con las cláusulas constitucionales que reglamentaban el derecho a voto.<sup>10</sup> Tres artículos de la Constitución trataban sobre el derecho a voto. El artículo 7 establecía los requerimientos: nacionalidad, edad, alfabetización y registro. El artículo 8 trataba los motivos de suspensión de este derecho: incapacidad mental o física o una acusación por una ofensa criminal grave. El artículo 9 establecía que el derecho a voto se perdía tras una condena por una ofensa criminal grave o pérdida de la nacionalidad. Como la pertenencia a un partido político no constituía un motivo para perder esta franquicia, Frías argumentó que la ley de 1948 era inconstitucional.

La Corte reconoció que, bajo la Constitución, la afiliación a un partido político no era motivo para privar a un individuo del derecho a voto, pero concluyó, no obstante, que la ley era consistente con la Constitución. Su conclusión estaba basada en una estrecha interpretación textual del artículo 7.

Según la Corte, los motivos para perder el derecho a voto en este artículo eran meramente indicativos, no exhaustivos. Si la intención en la Constitución hubiera sido que estos motivos fueran interpretados exhaustivamente, el artículo 9 habría sido redactado de otro modo. En vez de decir “el estatus de ciudadano con derecho a voto se pierde...”, debió decir que el estatus de ciudadano con derecho a voto sólo se pierde en los casos especificados. De este modo, según la Corte, la Constitución no impedía que el legislativo agregara nuevos motivos para perder la franquicia, sumados a aquellos explícitamente mencionados en la Constitución. Este extraño razonamiento pervertía el principio de supremacía constitucional al transformar la Constitución en poco más que un código voluntario de conducta que el legislativo podía suplementar, revisar o ignorar, dependiendo de las circunstancias.

Se podría argumentar que, en el caso de Frías, la Corte actuó sabiamente al no aceptar el cuestionamiento a la constitucionalidad de la ley de seguridad del Estado, ya que el caso era políticamente delicado y planteaba un problema sobre el cual no había desacuerdo entre el Congreso y el presidente. Pero incluso si este argumento cínico hubiera sido aceptado, debe mencionarse que la Corte era reacia a reivindicar derechos individuales aun en los casos en los que el presidente y el Congreso no estaban de acuerdo. Un caso sancionado por la Corte en 1936 denegando una petición de *habeas corpus* ilustra este punto.

El caso involucraba la interpretación de los poderes del presidente durante el estado de sitio. Como se explica en el capítulo 5, el poder para autorizar el uso de los poderes de emergencia estaba investido en el Congreso. Sin embargo, al presidente le estaba permitido excepcionalmente declarar estado de sitio, pero sólo si el Congreso no estaba en sesión. Como el poder otorgado al presidente era una excepción a la regla general, la Constitución contenía también una cláusula que establecía el procedimiento a seguir en el caso de que el estado de sitio declarado por el presidente estuviera aún vigente cuando el Congreso se reuniera. Esta cláusula, no obstante, estaba mal redactada y generó interpretaciones discordantes. Dice lo siguiente: “Si el estado de sitio declarado por el presidente no ha expirado cuando el Congreso reanuda su sesión, la declaración emitida por el presidente de la república será considerada como un proyecto de ley del gobierno”.<sup>11</sup> Según el gobierno, un estado de sitio declarado por el presidente se mantenía vigente hasta que el Congreso lo revocara explícitamente. El punto de vista alternativo —preferido por el Congreso— era que, tan pronto como el Congreso se reuniera, el estado de sitio declarado por el presidente caducaría.

En 1936, surgió una gran controversia entre el presidente y el Congreso sobre la interpretación de esta cláusula. Durante esta controversia, un ciudadano

detenido bajo las cláusulas del estado de sitio después de que el Congreso se había reunido hizo una petición de *habeas corpus* basándose en el hecho de que el estado de sitio había caducado. La Corte de Apelaciones de Valparaíso concedió la petición, pero la Corte Suprema la negó (Caffarena 1957: 75-77). En su sentencia, la Corte Suprema suscribió la posición del presidente sin siquiera mencionar que lo que estaba en cuestión era un derecho constitucional fundamental. Más aun, el razonamiento de la Corte sugiere que, desde su punto de vista, los decretos presidenciales nunca pueden ser anulados, incluso si fueran manifiestamente contrarios a la Constitución.

La renuencia de la Corte a hacer uso de sus poderes de fiscalización y su falta de preocupación por los derechos individuales fueron mencionados por Karl Lowenstein, un destacado observador contemporáneo. Tras examinar la aplicación de la legislación sobre seguridad del Estado, Lowenstein concluyó que “no puede ignorarse que la ley 6.026 y algunas medidas de emergencia más recientes permiten considerables restricciones a los derechos individuales garantizados constitucionalmente. Sin embargo, no hay ninguna indicación de objeciones por motivos de inconstitucionalidad por parte de los tribunales”. (Lowenstein 1944: 372). Este enfoque fue corroborado por los hallazgos de un observador nacional respetado, quien, en una revisión exhaustiva de la jurisprudencia de la Corte Suprema durante las décadas de 1930 y 1940, encontró que la Corte casi invariablemente optaba por respaldar los poderes del presidente, más que los derechos del individuo (Caffarena 1957: 221-227).

### **Protectora del poder judicial: el recurso de queja**

#### *Antecedentes*

La conducta de la Corte Suprema como guardiana del poder judicial fue radicalmente diferente de su conducta como protectora de la Constitución. Mientras en su rol como protectora de la Constitución la Corte era cautelosa, deferente y formalista, como cabeza del poder judicial no se sentía restringida ni por formalidades legales ni por deferencia hacia las ramas políticas del Estado.

Como cabeza del poder judicial, la Corte Suprema tenía responsabilidades generales sobre la administración y el manejo de todos los servicios judiciales (Illanes 1966: 277). También tenía una enorme influencia en el nombramiento, los ascensos y el desarrollo de las carreras de los jueces, y poder disciplinario sobre estos últimos. En el ejercicio de este poder la Corte Suprema podía actuar tanto por iniciativa propia como a pedido de alguna de las partes en un procedimiento sumario llamado “recurso de queja”. Según este procedimiento, los jueces que no cumplieran sus deberes o que abusaran de sus poderes

enfrentaban sanciones disciplinarias, las que incluían advertencias, censuras y multas, incluso la suspensión temporal del cargo. A través de los años, la Corte (con la eventual venia del poder legislativo) transformó el recurso de queja en una forma de casación, distorsionando de este modo sus objetivos originales con lo cual desvirtuaba su principal función de corte de casación. La Corte también interpretaba de manera amplia su jurisdicción bajo el recurso de queja para incluir cualquier tribunal o cuerpo que ejerciera poder judicial; es decir, cualquier tribunal –fuera formalmente parte del poder judicial o no– encargado de la tarea de zanjar disputas presentadas ante él por las partes. Al hacer esto, la Corte Suprema impugnaba abiertamente el intento del poder legislativo por establecer tribunales administrativos que no estuvieran bajo sus poderes de supervisión. Los párrafos siguientes explican cómo estos cambios tuvieron lugar y hacen una estimación de sus implicaciones.

Una de las responsabilidades principales de la Corte Suprema era imponer uniformidad y coherencia a las actividades de los juzgados civiles. Para cumplir con esta responsabilidad, la Corte tenía poderes de casación para suprimir decisiones judiciales basadas tanto en una interpretación errada de la ley como en el incumplimiento de las reglas del procedimiento. Los poderes de la Corte en materia de casación estaban estrictamente regulados: las decisiones debían ser razonadas y podían aplicarse sólo a un número limitado de sentencias. De este modo, los poderes de casación tenían como objetivo lograr un equilibrio entre la independencia y la autonomía de los jueces y asegurar uniformidad y coherencia en las decisiones judiciales. Por contraste, el recurso de queja era un procedimiento sumario sujeto a reglas flexibles que no requerían que la Corte expusiera sus razones para justificar sus decisiones (Arteaga y González 1986: 123). Con el paso de los años, el recurso de queja tuvo una transformación importante. En vez de un procedimiento disciplinario genuino, se convirtió, en la práctica, en un tipo de casación informal. Vale la pena hacer un recuento de cómo se llevó a cabo esta transformación.

### *Transformación del recurso de queja*

El recurso de queja data de 1875, cuando fue promulgado el primer Código Judicial. Bajo ese código, una “queja”, como se la conocía entonces, era un mecanismo disciplinario y no un recurso civil ordinario para impugnar las decisiones judiciales (Munita 1955: 57). A lo largo del siglo XIX, la Corte Suprema había resistido de manera consistente los intentos de los litigantes de usar el mecanismo de queja como un instrumento para examinar las decisiones de los juzgados civiles. A comienzos de la década de 1900, sin embargo, la

Corte cambió su posición y les permitió a las partes utilizar el recurso de queja para anular decisiones de los tribunales inferiores. La Corte también elaboró un reglamento para establecer los requisitos aplicables a este procedimiento. Esta nueva posición fue duramente cuestionada por observadores contemporáneos, ya que la Corte no tenía el poder para enmendar o complementar las cláusulas del Código Orgánico de Tribunales (Munita 1955: 64-65; Robles 1936: 162-163). Cuatro décadas más tarde, en 1944, la osada transformación de los poderes disciplinarios de la Corte fue validada por el poder legislativo a través de una enmienda al Código Judicial. Aunque bajo los términos de la enmienda el recurso de queja siguió siendo considerado como un mecanismo disciplinario, la Corte Suprema pronto anunció que podía usarse para impugnar cualquier decisión judicial, fuera cual fuera la disponibilidad de otras soluciones (Munita 1955: 61-63, 101). El recurso de queja como medio para anular decisiones judiciales se transformó así en un dispositivo más atractivo y menos engorroso que la casación. La Corte Suprema también usó sus poderes disciplinarios ampliados para suprimir las decisiones de tribunales administrativos especiales. Estos tribunales, creados por el poder legislativo para resolver disputas en áreas específicas de la política pública, como en derecho del trabajo, habían sido diseñados expresamente para permanecer más allá del alcance jurisdiccional y disciplinario de la Corte Suprema. Las cláusulas del Código Orgánico de Tribunales no se aplicaban a estos tribunales, y la Corte Suprema no participaba en la selección, nombramiento o remoción de sus miembros. Los miembros del tribunal eran parte de la administración central y por lo tanto su posición era diferente de la de los jueces de los juzgados, que eran independientes del gobierno, gozaban de permanencia asegurada y estaban sujetos a los poderes disciplinarios de la Corte Suprema (Aylwin 1952: 302-310).

La Corte Suprema, sin embargo, extendió el alcance del recurso de queja a estos tribunales especiales. Lo hizo basándose en la amplia interpretación del artículo 86 de la Constitución, que confiaba a la Corte Suprema responsabilidades disciplinarias sobre "todos los tribunales de la nación". Según la Corte, como los tribunales administrativos especiales ejercían poder judicial, caían dentro de su jurisdicción disciplinaria. Esta interpretación le permitió a la Corte fiscalizar decisiones de los tribunales administrativos especiales, que el legislativo había creado con la expresa intención de mantenerlos fuera del alcance de la Corte Suprema. Ésta hizo amplio uso de sus poderes disciplinarios para fiscalizar las decisiones de los tribunales del trabajo, los cuales, bajo el Código del Trabajo, debían permanecer fuera del marco del poder judicial. La interferencia de la Corte en el trabajo de los tribunales del trabajo

causaron una gran controversia (Aguero 1948). Finalmente, sin embargo, el poder legislativo cedió y otorgó formalmente a la Corte Suprema la autoridad para ejercer poderes disciplinarios sobre los tribunales laborales (Walker 1965: 123). Esta decisión tuvo el efecto imprevisto de fortalecer al Ministerio del Trabajo, ya que los trabajadores que tenían reclamos contra sus empleadores encontraron en el ministerio un lugar más amigable que en los tribunales laborales (Ietswaart 1981: 657).

A comienzos de la década de 1960, la interpretación expansiva de los poderes disciplinarios de la Corte había conseguido una aceptación general, y el recurso de queja estaba disponible para fiscalizar las decisiones entregadas por cualquier tribunal, incluyendo los que no eran formalmente parte del poder judicial, como los tribunales del área de control de precios, administración de impuestos y ley de competencia, y los tribunales especiales establecidos bajo la ley de reforma agraria.

### *Impacto legal y político*

La transformación del recurso de queja en una forma de casación tuvo un gran impacto en la carga de trabajo de la Corte Suprema. Las estadísticas muestran que a mediados de la década de 1950 el recurso de queja había superado a la casación como la principal área de actividades de la Corte (Arteaga y González 1986: 121). Esta tendencia continuó durante la década de los 60 y comienzos de los 70. Entre 1969 y 1973, la Corte emitió aproximadamente 1.700 sentencias y decisiones al año. De éstas, cerca de un 50 por ciento eran decisiones sobre recursos de queja, mientras las sentencias en juicios de casación sumaban menos de un 30 por ciento (Valenzuela 1991: 146-149). Las estadísticas también muestran que el procedimiento de queja era usado profusamente para impugnar las decisiones de los tribunales del trabajo. Pero las estadísticas no están desagregadas y por lo tanto no son fáciles de interpretar. No hay ningún estudio que analice el impacto del recurso de queja sobre los tribunales del trabajo o la ley laboral en general. Un especialista ha sugerido que, en el área del derecho del trabajo, el recurso de queja fue usado en gran medida para atacar decisiones de los tribunales laborales, que favorecían a los trabajadores (Novoa 1970: 4-6). Esta conclusión, sin embargo, está basada en un pequeño número de casos. Una investigación estadística sobre el uso del recurso de queja en la provincia de Concepción, entre 1963 y 1967, indica que casi un 70 por ciento de los recursos de queja fue rechazado (Saavedra y Pecchi 1971: 36-39). Estas cifras sugieren o que las partes estaban usando el recurso de queja indiscriminadamente como una

tercera instancia o que los tribunales mostraban extrema cautela en el ejercicio de este poder. La evidencia disponible sobre el uso del recurso de queja contra los tribunales de la reforma agraria en la década de 1960 tampoco es concluyente. Mientras el recurso de queja era indudablemente usado por los terratenientes para detener o demorar las expropiaciones, su impacto general fue insignificante. Que el recurso de queja no fuera un arma efectiva contra los tribunales de la reforma agraria no es sorprendente, ya que su jurisdicción era limitada (Thome 1971).

El recurso de queja era popular entre los litigantes, porque de hecho llegó a ser una tercera instancia que permitía a las partes impugnar decisiones de juzgados civiles o tribunales administrativos especiales que de otro modo serían finales. De esta manera, el uso prolífico del recurso de queja socavó la autoridad de los juzgados civiles y causó retrasos en el proceso judicial. Pero la política liberal de la Corte hacia el recurso de queja tuvo además otra consecuencia negativa. Debido a que el recurso de queja era un procedimiento sumario, la Corte no tenía el deber de dar razones para justificar sus decisiones (Arteaga y González 1986: 123). El uso prolífico del recurso de queja afectó la calidad del razonamiento judicial, así como la independencia y autonomía de los jueces de los juzgados civiles. La utilización por parte de la Corte del recurso de queja para ejercer su influencia sobre tribunales administrativos *ad hoc* también causó resentimiento en el Congreso y el ejecutivo y contribuyó a exacerbar su tendencia a excluir a los juzgados civiles de áreas importantes de la política pública.

### **Justicia administrativa**

La Constitución de 1925 contemplaba el establecimiento de tribunales administrativos con jurisdicción general para fiscalizar la acción, justamente, administrativa. Esta cláusula de la Constitución nunca fue implementada y, por lo tanto, el sistema legal nunca tuvo un mecanismo judicial de aplicación general para fiscalizar los decretos de la administración. Estas circunstancias ponían a la Corte Suprema en una posición incómoda, ya que los ciudadanos perjudicados por los decretos de la administración a menudo buscaban compensaciones judiciales en los juzgados. La Corte Suprema, restringida como estaba por una cláusula constitucional que les otorgaba jurisdicción a los inexistentes tribunales administrativos, fue incapaz de desarrollar un enfoque coherente para resolver este problema. Mientras la Corte formalmente establecía que, al estar pendiente la creación de tribunales administrativos, los juzgados civiles no tenían jurisdicción para fiscalizar los decretos de la ad-

ministración, en la práctica trató de generar soluciones legales caso por caso. Este enfoque, sin embargo, basado en la aplicación de principios de derecho privado, no ofrecía ni una solución judicial conveniente a los requerimientos individuales ni una plataforma útil para enfrentar los numerosos problemas que surgían de la ausencia de un sistema efectivo de administración de la justicia. En vez de esto creó una gran incertidumbre y confirmó una vez más la idea sostenida por la mayor parte de los políticos de que el poder judicial no era idóneo para encargarse de los asuntos de política pública.

### *Un sistema desarticulado*

El fracaso en el establecimiento de tribunales administrativos no fue un descuido. Efectivamente, entre 1925 y 1973, cinco proyectos de ley fueron presentados al Congreso estipulando las condiciones para su creación (Junta de Gobierno 1982: 277-390). Estos proyectos, no obstante, fueron ahogados por discusiones legales esotéricas concernientes a la naturaleza de la función judicial y la localización institucional de los juzgados propuestos. Algunos argumentaban que debían ser parte de la justicia ordinaria y estar sujetos a la supervisión de la Corte Suprema, mientras que otros señalaban que debían ser independientes tanto del gobierno como de la Corte Suprema.<sup>12</sup> Políticos de todas las facciones acogieron con entusiasmo la controversia doctrinaria, la cual paralizó al Congreso, pues de un modo u otro todos compartían la idea de que el control judicial sobre la acción administrativa era innecesario y que las restricciones más efectivas sobre el ejecutivo eran las generadas por el proceso político.

El fracaso en el establecimiento de tribunales administrativos no terminó con los problemas de la justicia administrativa. Los ciudadanos perjudicados por decretos de las autoridades públicas recurrieron a los juzgados sólo para encontrar que éstos se negaban a reconocer jurisdicción dando como motivo que los asuntos administrativos debían ser resueltos por los tribunales administrativos que nunca fueron establecidos (Silva Cimma 1968: 330). Su argumento, aunque consistente con la Constitución, también era conveniente, porque protegía al ya sobrecargado sistema de tribunales de ser inundado con casos de derecho administrativo (Aylwin 1952: 197-298). Sin embargo, en la medida en que la maquinaria administrativa del Estado se expandía y la intervención de éste se hacía cada vez más diversa, se hizo evidente que la ausencia de tribunales administrativos constituía denegación de justicia. De este modo emergió un desarticulado plan compuesto por tres elementos, que creó considerable confusión y que no logró llegar a la raíz del problema.

El primer elemento correspondía a las áreas de la práctica administrativa en las cuales el legislativo había dado explícitamente a los juzgados civiles jurisdicción para examinar los decretos de la administración. Así, por ejemplo, a los juzgados se les otorgó poder para examinar decisiones administrativas que imponían multas tales como aquellas impuestas por la inspección sanitaria. A los tribunales también se les dio poder para examinar ciertas decisiones de los municipios (Aylwin 1952: 299-302). El segundo elemento correspondía a las áreas de actividad administrativa asignadas a tribunales administrativos especiales que tenían el poder de examinar la acción administrativa en materias como la administración de impuestos, la valoración de tarifas aduaneras, la ley de competencia y la ley de reforma agraria (Aylwin, 1952: 302-310). Estos tribunales especiales variaban en estructura y composición, pero su rasgo común era que sus decisiones debían permanecer fuera del alcance de los juzgados. Este objetivo fue frustrado en gran medida por la interpretación expansiva del recurso de queja por parte de la Corte Suprema. El tercer elemento comprendía a la actividad administrativa que no había sido asignada expresamente a los juzgados o que no caía dentro de la jurisdicción de los tribunales administrativos especiales. Este tercer elemento incluía la mayoría y la parte más controvertida de la actividad administrativa. En términos formales, las actividades de este tercer elemento caían dentro de la jurisdicción de los tribunales administrativos inexistentes.

### *El dilema de la Corte*

Este tercer elemento presentaba a la Corte un dilema difícil. ¿Qué podía hacer cuando, como inevitablemente sucedió, los individuos perjudicados por decretos administrativos que caían dentro de esta sección presentaran sus reclamos ante los juzgados civiles? ¿Debía la Corte instruir a los juzgados para aceptar o rechazar esta jurisdicción? La respuesta a estas preguntas dependía de la interpretación del artículo 87 de la Constitución, el cual dice lo siguiente:

Habrán tribunales administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materia de ley.

De acuerdo con una interpretación, como la Constitución contenía una cláusula especial para el establecimiento de tribunales administrativos, los juzgados civiles no podían, a menos que estuvieran expresamente autorizados

para hacerlo, fiscalizar decretos de la administración (Silva Cimma 1968: 330; Silva Bascuñán 1963: 3: 440). Esta interpretación, suscrita por la mayoría de los abogados especialistas en derecho administrativo, constituía una denegación de justicia, ya que no había un foro judicial alternativo donde las partes agraviadas podían presentar sus reclamos. Sin embargo, como siempre, también había una interpretación alternativa. Ésta se fundaba en el artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales, el cual establecía la regla general de que los juzgados tenían jurisdicción sobre todas las materias judiciales que surgieran dentro del territorio, excepto aquellas explícitamente confiadas por medio de una ley especial a otros tribunales. De este modo, según esta interpretación, dependiendo de la creación de tribunales administrativos, los juzgados civiles tenían el deber de asumir jurisdicción sobre reclamos que impugnaran los decretos de la administración (Fontecilla 1953: 79-80). Esta interpretación debió resultar atractiva para la Corte Suprema, pues era coherente con la noción expansiva de poder judicial mencionada en la sección anterior. La Corte Suprema, sin embargo, no la acogió totalmente sino hasta la víspera del golpe militar que derrocó al gobierno de Allende en 1973, e incluso entonces lo hizo sólo temporalmente (ver capítulo 9). En vez de esto, con el objetivo de resolver el problema planteado por el tercer elemento de la actividad administrativa, la Corte Suprema recurrió a la doctrina del acto de autoridad.

#### *Doctrina del acto de autoridad*

La doctrina del acto de autoridad –basada en una antigua doctrina francesa abandonada en Francia después del celebrado caso Blanco a fines del siglo XIX (Brown y Garner 1873: 64; Dupuis et al. 2004: 55, 643)– le daba a la Corte un instrumento simple para manejar los casos que surgieran del tercer elemento de la actividad administrativa, es decir, la actividad administrativa que no estaba expresamente dentro de la jurisdicción de los juzgados como tampoco dentro de la jurisdicción de los tribunales administrativos especiales. La doctrina del acto de autoridad clasifica los actos administrativos en dos categorías: los actos de autoridad (*autorité*) y los actos de gestión (*gestion*). Los actos de autoridad en términos generales son actos que involucran el uso de la autoridad pública. Los actos de gestión, por otro lado, son actos de naturaleza comercial, en los cuales las autoridades públicas se involucran en relación con sus tareas oficiales (Aylwin 1952: 133). De este modo, por ejemplo, mientras una decisión de requisar una propiedad es un acto de autoridad, la compra de lápices o computadoras por algún departamento del gobierno es un acto de gestión. En la aplicación de esta doctrina, la Corte concluiría que los juzgados

civiles no tenían jurisdicción para fiscalizar la legalidad de los actos de autoridad —ya que teóricamente éstos estaban dentro de la exclusiva jurisdicción de los tribunales administrativos aún no establecidos—, pero que los juzgados sí tenían jurisdicción para considerar demandas contra las autoridades públicas en materias relacionadas con los actos de gestión (Varas 1940: 379-383).

El caso Socotransco, dirimido en 1964, ilustra la manera en que la Corte Suprema aplicaba la doctrina del acto de autoridad.<sup>13</sup> El problema que surgió en este caso fue si los juzgados podían anular un decreto presidencial que había cancelado la personalidad jurídica de Socotransco, una cooperativa de transporte nacional. Los miembros de la cooperativa esperaban la emisión de un juicio de la Corte declarando que el decreto del presidente era ilegal. El gobierno objetó la jurisdicción de la Corte basándose en que el poder para otorgar o cancelar la personalidad jurídica de corporaciones estaba investido exclusivamente en el presidente. El decreto que cancelaba la personalidad jurídica de Socotransco era, según el gobierno, un acto de autoridad y como tal no podía ser anulado por los juzgados civiles. La Corte Suprema estuvo de acuerdo. Según ésta, en ausencia de un otorgamiento explícito de jurisdicción, a los juzgados les estaba prohibido intervenir en materias de jurisdicción de otros órganos del Estado, a pesar de que estos tribunales aún no habían sido establecidos.

La doctrina del acto de autoridad tenía un considerable atractivo, ya que las acciones de la administración que caían dentro de la categoría de actos de gestión estaban enteramente dentro de la jurisdicción de los juzgados. No es sorprendente, por lo tanto, que los litigantes privados con demandas contra el gobierno propusieran una interpretación amplia de la noción de actos de gestión. Sin embargo, esta doctrina también tenía sus desventajas. Por un lado, la doctrina del acto de autoridad proporcionaba un incentivo para que el gobierno describiera todas sus decisiones como actos de autoridad para mantenerse fuera del alcance de los juzgados. Por otro lado, y más significativamente, no daba solución a los casos en los que acciones administrativas transgredían los derechos privados. Este asunto surgió en el caso Socotransco. En él, la parte demandante sostenía —como argumento alternativo— que los juzgados civiles tenían jurisdicción porque el decreto presidencial que había cancelado la personalidad jurídica de su cooperativa de transporte tenía consecuencias patrimoniales para sus miembros. Aunque la Corte reconoció que el decreto había tenido este efecto, sostuvo sin embargo que los juzgados no tenían jurisdicción ni para fiscalizar el decreto presidencial ni para hacer algo en relación a las consecuencias financieras para los miembros de la cooperativa. De este

modo, en el caso Socotransco la Corte sostuvo que las consecuencias de un acto de autoridad no alteran su naturaleza: un acto de autoridad será siempre un acto de autoridad.<sup>14</sup> Sin embargo, la Corte no siempre siguió esta línea aparentemente dura de razonamiento. Efectivamente, en algunos casos en los que las acciones administrativas tenían un efecto indirecto sobre los derechos de propiedad, la Corte intentó dar satisfacción a las demandas de particulares mientras que a su vez reconocía que los juzgados civiles no podían fiscalizar actos de autoridad. En otra ocasión, basándose someramente en una distinción elaborada en el derecho administrativo francés, la Corte sostuvo que en los casos en que las acciones de la administración afectara el patrimonio de individuos, los juzgados civiles tenían jurisdicción para acoger demandas de éstos que surgieran de estas acciones, aunque no tuvieran la autoridad para fiscalizar el acto de autoridad en cuestión.<sup>15</sup> En el caso Camus,<sup>16</sup> esta distinción es aparentemente convincente. En este caso, el Ministerio de Obras Públicas exigió de los residentes de un distrito en Valparaíso una contribución financiera para pagar los costos de pavimentación de sus calles. El señor Camus, junto con otros residentes locales, rehusó pagar y en vez de eso inició una acción solicitando que el tribunal declarara que ellos no tenían la obligación de contribuir a los costos de la operación, pidiendo además compensación por daños que habían sufrido como consecuencia de la supuesta negligencia atribuible al ministerio. La Corte Suprema, a la vez que reconocía que la decisión era un acto de autoridad, sostuvo que los juzgados civiles tenían jurisdicción para acoger la demanda de los residentes, porque el caso involucraba una controversia patrimonial. En el caso Camus, la distinción entre los componentes públicos y privados de las acciones administrativas parecían funcionar bien, porque los querellantes no estaban impugnando directamente la decisión de pavimentar la calle, sino solamente la autoridad del gobierno para exigir una contribución financiera de los residentes locales.

Los tribunales, sin embargo, enfrentaron problemas más difíciles cuando actores privados impugnaban directamente la legalidad de un acto administrativo o cuestionaban la legalidad de un modo incidental en el contexto de casos que de otra manera estarían dentro de la jurisdicción de los tribunales. Estos problemas hicieron surgir el difícil asunto de trazar el límite entre la jurisdicción de los tribunales administrativos y la de los juzgados civiles. En general, la solución adoptada por la mayor parte de los países donde rige el derecho continental con tribunales administrativos establecidos es reservar para la exclusiva jurisdicción de los juzgados civiles una cierta categoría de demandas, a saber, demandas por el estado (*status*) de las personas, la libertad individual

o el derecho de propiedad (Brown y Bell, 1993: 139; Dupuis et al. 2004: 646; Szladitz 1984: 24-40). En Chile, debido al fracaso en el establecimiento de tribunales administrativos, la tarea de trazar el límite entre la jurisdicción de los tribunales administrativos y los juzgados fue singularmente difícil.

Como se explicó anteriormente, una posibilidad era argumentar que, estando pendiente el establecimiento de tribunales administrativos, los juzgados civiles tenían plena jurisdicción sobre las demandas que surgieran de la actividad administrativa. La Corte, sin embargo, se negó a seguir este camino. En lugar de eso adoptó un enfoque más alambicado que, además de crear considerable confusión y resentimiento entre los funcionarios del gobierno, no resolvió el problema fundamental de la legalidad de las acciones administrativas. El siguiente caso ilustra este enfoque.

### **El caso Montero**

Como se explicó en el capítulo 5, el DL 520 de 1932 creó el Comisariato para controlar los precios de los bienes de consumo básico. Los bienes sujetos a control estaban enumerados en el decreto. El Comisariato, sin embargo, interpretando expansivamente sus poderes de requisición, introdujo un sistema de control de arriendos. El objetivo era usar los poderes de requisición del gobierno para proteger a los arrendatarios de propietarios inescrupulosos. Esta nueva política provocó una controversia en el Congreso, ya que cabían dudas si el Comisariato tenía competencia para agregar nuevos ítems a aquellos enumerados en el decreto ley 520 (Talesnik 1940: 113-120). El asunto de la legalidad del sistema de control de arriendos del Comisariato pronto llegó a los tribunales. La señora Montero, una rentista de la ciudad de La Serena, impugnó la legalidad de un decreto que reducía el arriendo y extendía la duración del contrato de arriendo de una de sus propiedades. Le solicitó al tribunal que declarara ilegal el decreto y exigió la inmediata restitución de su propiedad. El tribunal inferior de La Serena decidió que el sistema de control de arriendos del Comisariato era *ultra vires* y declaró nula e inválida la orden de requisición. La Corte de Apelaciones de La Serena confirmó el veredicto del juzgado civil.<sup>17</sup> Sin embargo, la Corte Suprema, contradiciendo a la Corte de Apelaciones, sostuvo que los juzgados civiles no tenían jurisdicción para fiscalizar los actos administrativos.<sup>18</sup> No obstante, a la vez que la Corte rehusaba a invalidar el decreto de requisición, ofreció consejos sobre cómo los tribunales debían resolver casos de este tipo. Según la Corte, a pesar de que los tribunales ordinarios no podían invalidar actos administrativos, no se podía esperar que éstos dieran curso

a decisiones ilegales de la administración. Aplicando este razonamiento a la demanda de la señora Montero, la Corte concluyó que, si la querellante hubiera requerido sólo la restitución de su propiedad basándose en el contrato de arriendo, a la Corte le hubiera sido posible resolver el caso sin tener que suprimir el decreto de la administración. Todo lo que tenía que hacer era no aplicarlo; es decir, pretender que no existía.

La distinción entre invalidar un decreto administrativo y dejar de aplicarlo era un mecanismo muy útil para eludir la doctrina tradicional de que los juzgados civiles no podían fiscalizar decretos de la administración. Sin embargo, era deshonesto, porque para decidir si dar o no efecto a un decreto administrativo las cortes debían formarse una opinión sobre su legalidad. Como según el enfoque de la Corte Suprema los tribunales no podían invalidar decretos del gobierno, las partes no litigaban este punto y las cortes no tenían por lo tanto que justificar por qué se rehusaban a aplicar un decreto en particular.<sup>19</sup> El enfoque de la Corte abrió la posibilidad de que el derecho privado se usara indiscriminadamente para descartar o ignorar cualquier decisión del gobierno con la cual los tribunales estuvieran en desacuerdo. Tal enfoque se basaba en el supuesto de que, en caso de conflicto entre derecho privado y derecho público, el derecho privado siempre prevalecería. Mientras la mayor parte de los comentaristas aceptó este enfoque, ninguno planteó preguntas sobre sus consecuencias legales o políticas (Aylwin 1952: 302; Silva Cimma 1968: 259, 329). Las consecuencias políticas de este extraño desarrollo doctrinario se manifestaron plenamente a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, cuando los tribunales fueron llamados a proteger derechos de propiedad atropellados por las políticas de gobiernos comprometidos con reformas estructurales radicales.

### **Conclusión**

El rol de la Corte Suprema durante el período de democracia de partidos es un tanto desconcertante. Mientras por un lado la Corte y el poder judicial estaban excluidos de las áreas claves de la política pública, por el otro los tribunales fueron capaces, en general, de mantener su independencia en parte debido a esta exclusión. Más aun, la Corte Suprema parecía dispuesta a mantener un bajo perfil político, como queda en evidencia por su permanente resistencia a cumplir su rol de protectora de la Constitución. Pero bajo la presión de individuos agraviados por decretos de la administración, la Corte respondió dinámica y críticamente en la medida en que había desarrollado una variedad de estrategias y subterfugios para fiscalizar los actos de la admi-

nistración. La práctica de la Corte en esta área, sin embargo, no fue ni consistente ni coherente. Sus azarosas elaboraciones doctrinarias quebrantaron la confianza y la independencia profesional de los jueces, a la vez que fracasaron en su objetivo por hacer más predecibles las decisiones judiciales. La conducta de la Corte como cabeza del Poder Judicial también fue contradictoria. Por una parte, desafiaba con éxito a las ramas políticas del Estado al establecer jurisdicción disciplinaria sobre los tribunales administrativos especiales que el legislativo pretendía originalmente mantener fuera de su alcance. Por otra parte, demostrando poco interés por los límites formales de sus poderes y exhibiendo una veta alarmantemente autoritaria, transformó sus poderes disciplinarios en una tercera instancia, aumentando de este modo su capacidad de influir en el contenido y la dirección de las decisiones judiciales. Irónicamente, la interpretación expansiva que la Corte hacía de sus propios poderes replicaba el modo como el ejecutivo interpretaba sus poderes reguladores. A fin de cuentas, sin embargo, el desafío de la Corte en algunas áreas de las políticas públicas no tuvo éxito en poner en jaque los fundamentos de los actos del ejecutivo, ya que la Corte había virtualmente abdicado de su rol como protectora de la Constitución. Además, sus retos a las políticas públicas eran mayormente negativos, pues la Corte no fue capaz de articular su posición de una manera clara y convincente. En consecuencia, durante este período la Corte no logró convencer a los miembros más escépticos de la elite política de que las instituciones judiciales tenían un rol que jugar en el proceso democrático. De esta manera, se generó una profunda desconfianza entre el poder judicial y las ramas políticas del Estado, la cual, años más tarde, sería fatal para la estabilidad política.

BIBLIOTECA  
Luis Corrales V

PARTE III  
DEMOCRACIA RADICAL

La democracia no puede entenderse como un regalo de un marco preestablecido de derechos que las elites otorgan al pueblo por una sola vez. Esto no significa que los derechos no son importantes, pero los derechos en una democracia dependen de la capacidad del pueblo para ganarlos, para extenderlos sustantivamente, adquiriendo así experiencia de lo político; en otras palabras, experiencia en su participación en el poder, reflexionando en las consecuencias de esta participación y luchando para mejorar el bienestar general entre las muchas diferencias culturales y socioeconómicas.

SHELDON WOLIN, *Political Theory*

## Capítulo 7

# Revolución en libertad

### Treinta años en el poder

#### *Antecedentes*

Eduardo Frei Montalva ganó las elecciones presidenciales de 1964 por una clara mayoría. En una contienda de tres candidatos, reunió un 56 por ciento de los votos, mientras Allende, el segundo, obtuvo un 39 por ciento, y a Julio Durán, el candidato del Partido Radical, le correspondió un mero 5 por ciento. La escala de la victoria electoral indudablemente les dio a Frei y a su equipo una enorme confianza para iniciar exitosamente su “revolución en libertad”. Ciertamente, su confianza era tal que predijeron que el PDC (Partido Demócrata Cristiano) permanecería en el poder por lo menos tres décadas. En ese momento esta predicción parecía razonable. El PDC, siendo un partido nuevo, no estaba contaminado por las desacreditadas políticas de coalición de la década de 1940 (Fleet, 1985; Grayson, 1968). Tenía un buen equipo técnico y cientos de devotos militantes. Más aun, contaba con el apoyo generoso de Estados Unidos, ya que Washington consideraba a Frei como un aliado importante en la lucha contra la expansión del marxismo en Chile y el resto de América Latina. Dada esta circunstancia, no es sorprendente que la nueva administración haya tenido un comienzo auspicioso. Durante sus primeros dos años el gobierno combinó exitosamente una gestión económica sólida con la introducción de reformas estructurales e importantes programas sociales en vivienda, educación y salud. Menos de tres años después, sin embargo, el gobierno comenzó a perder control, y a finales del sexto año se encontró políticamente aislado, profundamente dividido y su fuerza electoral había caído de un 42 por ciento en 1965 a un 28 por ciento en 1970. El fracaso de Frei fue agravado por el hecho de que en 1970 tuvo que entregarle el poder a Salvador Allende, el hombre que tanto los adherentes de derecha de Frei como Estados Unidos jamás hubieran querido ver triunfante en una elección presidencial.

La mayor parte de los observadores atribuye el fracaso político de la administración del PDC a su empecinada negativa a formar una amplia coalición de gobierno para la implementación de su programa. El PDC optó por una política aislacionista que disminuyó su apoyo electoral, minó su espíritu de acuerdos y trajo consigo una polarización política (Garretón 1989: 14; Valenzuela 1994: 128). Los críticos de izquierda del gobierno demócratacristiano indicaron que su fracaso político surgía del hecho de que, aunque su retórica era revolucionaria, sus políticas no lo eran. Según este argumento, el gobierno del PDC sacrificó permanentemente sus objetivos programáticos radicales para satisfacer las demandas de asociaciones de empresarios y otros grupos económicos dominantes (Lechner 1970: 151-158; Petras 1969: 253-255). Estos puntos de vista estaban indudablemente justificados. En lugar de buscar aliados políticos, el PDC hizo una enérgica campaña para lograr hegemonía electoral abarcando un amplio grupo de clases. Este intento, naturalmente, atemorizó y alejó al resto de los partidos políticos y no hizo nada por alimentar el espíritu de acuerdos. Del mismo modo, caben pocas dudas de que el gobierno demócratacristiano fue prudente y conservador en su gestión económica, pues no intentó reemplazar la economía de mercado. Pero estas interpretaciones, aunque son en parte correctas, no captan completamente la naturaleza del dilema que enfrentaba el gobierno. Aunque es verdad que el PDC no buscó alianzas políticas, había importantes factores políticos e ideológicos que desaconsejaban tales alianzas. Una alianza con la derecha habría significado un suicidio político, ya que hubiera requerido abandonar el objetivo central de modernizar el campo a través de una reforma agraria y extender los derechos sindicales de los trabajadores agrícolas. Una alianza con la izquierda también era impensable. La campaña electoral del PDC, que había hecho uso de una virulenta propaganda anticomunista para desacreditar al candidato de izquierda, había herido profundamente a la izquierda. Más aun, como una mayoría dentro de la nueva administración creía genuinamente que el PDC era una alternativa al marxismo, era poco probable que la idea de invitar a los marxistas a unirse al gobierno hubiera sido seriamente considerada. El argumento de que el PDC transó rápidamente su programa político para complacer al sector privado no es del todo exacto. En efecto, aunque el gobierno estaba sin duda decidido a aplicar principios sólidos de gobernabilidad macroeconómica, nunca abandonó completamente su compromiso con el cambio social y económico. Ciertamente, como lo indica el texto que sigue, al enfrentarse a la alternativa entre una gestión económica sólida y la continuación de su programa de reforma estructural, el gobierno optó por ambos.

El dilema que el gobierno del PDC enfrentó en sus inicios surgía del hecho de que, aunque había ganado la elección por un margen inusualmente amplio y una vez al mando continuó gozando de una enorme popularidad electoral, no pudo transformar su fuerza electoral en poder político e institucional para implementar su programa. Si se tomara en cuenta la votación de la derecha en 1965, por lo menos un 20 por ciento del apoyo electoral del PDC provenía de votantes de derecha que habían optado por Frei como el menor entre dos males. Incluso más, una gran proporción de quienes se beneficiarían con la implementación de las reformas radicales por las que abogaba el PDC había votado por Salvador Allende. Estas circunstancias sugieren que el PDC necesitaba urgentemente ampliar su base de apoyo. Sin embargo, en vez de hacerlo por medio de alianzas políticas, optó por la competencia electoral y la movilización política. Como lo muestra el texto que sigue, esta estrategia produjo excelentes resultados. El PDC pronto llegó a ser el partido más grande y mantuvo esta posición hasta el final de la administración de Frei. Sin embargo, este éxito electoral no resolvió instantáneamente el dilema de la implementación. Aunque logró conseguir la aprobación del Congreso para sus iniciativas legislativas más importantes, no fue capaz de conciliar su compromiso con una gestión económica sólida y las expectativas de su heterogéneo electorado.

Este capítulo examina el dilema enfrentado por el gobierno del PDC y explica cómo fue exacerbado por el intento de extender los derechos políticos y sociales a los trabajadores rurales y a los pobres urbanos.

### **El programa**

El PDC describía su “revolución en libertad” como un proceso que conduciría al desarrollo por un camino comunitario. Por el lado económico, como se dijo en el capítulo 4, el programa buscaba renovar radicalmente la política imperante de sustitución de las importaciones introduciendo una reforma global a la propiedad y uso de la tierra, y reestructurando el régimen regulatorio en la minería del cobre. La expectativa era que estas reformas aportarían una base para revivir al sector manufacturero y aumentar su competitividad regional. Estos objetivos estaban combinados con un compromiso de controlar la inflación para asegurar el crecimiento económico.

El PDC, sin embargo, no estaba preocupado sólo del crecimiento económico y la estabilidad. Como un partido que tomaba su inspiración filosófica de las enseñanzas sociales de la Iglesia Católica, el PDC también estaba preocupado de la justicia social. Su programa de gobierno, de este modo, ponía el énfasis en la distribución del ingreso y el desarrollo social, especialmente en

las áreas de vivienda, salud y educación. Este componente del programa era esencial, pues, según el PDC, el subdesarrollo no podía enfrentarse solamente a través de la implementación de reformas económicas. Un enfoque verdaderamente revolucionario requería una reestructuración radical del sistema político. Tal reestructuración era necesaria porque el sistema político no representaba adecuadamente las demandas y aspiraciones de la mayoría (Ahumada 1958: 136). La verdadera democracia, según el presidente Eduardo Frei Montalva, existe solamente cuando la gente efectivamente tiene acceso al poder y lo puede ejercer (Frei 1967: 390).

De este modo, basado principalmente en la teoría de la marginalidad desarrollada por el sociólogo belga Roger Vekemans, el PDC se enfocó en el asunto de la participación política. La teoría de la marginalidad de Vekemans fue de hecho precursora de lo que se conoce hoy como "exclusión social" (Vekemans y Giusti 1970). Según Vekemans, los "marginales" son gente que la sociedad trata como *outsiders* y está permanentemente excluida de sus beneficios. Debido a que los marginales son débiles, desorganizados y extremadamente vulnerables, el Estado está llamado a jugar un rol preponderante en su empoderamiento, de modo que ellos puedan ejercer plenamente sus derechos ciudadanos. Los marginales que Vekemans tenía en mente eran principalmente los pobres urbanos y los campesinos.

El objetivo del PDC era ambicioso. Su meta era transformar radicalmente la relación entre el Estado y la sociedad. Su programa contemplaba un rol dinámico para el Estado en el manejo de la economía y un involucramiento directo de los sindicatos en la administración de las empresas. Este nuevo rol de los sindicatos requería una redefinición de la relación entre el Estado y las asociaciones de empresarios, así como también de la relación entre las empresas y los sindicatos. Un componente indispensable de este aspecto del programa era la introducción de medidas para cortar el hasta entonces estrecho vínculo que existía entre los sindicatos y los partidos políticos. El objetivo era darles a los sindicatos un lugar significativo en el proceso económico y de ahí la necesidad de despolitizarlos. En consecuencia, el PDC se empeñó en transformarse en la fuerza de vanguardia entre los trabajadores, campesinos y pobres urbanos, y de este modo demostrar que su camino comunitario al desarrollo era una alternativa práctica al socialismo marxista. Dadas la complejidad y la escala de los objetivos del PDC, no resulta sorprendente que, a medida que el gobierno comenzó a implementar su programa, surgieran graves desacuerdos dentro del partido sobre el significado de la frase "sociedad comunitaria". En esta etapa es útil destacar dos interpretaciones contradictorias, ya que representan a las

dos principales facciones políticas dentro del PDC (Petras 1969: 198; Sigmond 1977: 53, 59, 56; Silva Solar y Chonchol 1970; Yocelzky 1987: 307). Los moderados —encabezados por el presidente Frei— argumentaban que la construcción de una sociedad comunitaria era un proceso de largo plazo que implicaba dos etapas distintivas. Durante la primera etapa —la administración de Frei— el Estado estaba llamado a jugar un rol preponderante a través de la intervención extensiva en la economía y la promoción de programas sociales a favor de los pobres urbanos y las comunidades rurales. Durante la segunda etapa, organizaciones comunales comenzarían a jugar un papel político más decisivo, generando de este modo un empoderamiento social genuino. Los izquierdistas dentro del PDC rechazaban esta perspectiva. Desde su punto de vista, la sociedad comunitaria prevista por el partido era verdaderamente una sociedad socialista. Por lo tanto, el programa de reformas estructurales implementado por el gobierno debía hacerse a la medida de este objetivo. En consecuencia, exigían una implementación más extensiva y rápida del proceso de reforma agraria. Exigían también la inmediata inclusión de los trabajadores en la administración de las empresas industriales. Como también eran escépticos respecto de la intervención excesiva del Estado, exigían asimismo que el gobierno rápidamente delegara poder a las organizaciones comunitarias para así limitar el rol paternalista de la burocracia del Estado. A pesar de estos matices escolásticos, la controversia tuvo importantes efectos prácticos, ya que influyó en la postura de miembros del partido en relación a áreas claves de la política del gobierno.

### *En defensa de los principios*

Cuando los partidos de derecha ofrecieron su apoyo a Frei para asegurarse de que Allende no fuera electo presidente, aquél dejó claro que su apoyo no comprometería su plataforma política. Después de la elección reiteró esta posición, prometiendo que llevaría a cabo fielmente las promesas hechas durante la campaña electoral. La postura principista de Frei no era sin embargo fácil de sostener, pues el PDC no controlaba suficientes bancas en el Congreso como para asegurar la aprobación de su programa legislativo. No obstante, el gobierno se opuso a formar una alianza política amplia, porque ello comprometería su programa. Esta decisión del gobierno fue auxiliada en gran medida por el hecho de que una elección general estaba programada para marzo de 1965, sólo seis meses después de las elecciones presidenciales. Esta elección le dio al PDC una oportunidad ideal para fortalecer su representación en el Congreso al tomar ventaja de la inercia política favorable generada por la victoria re-

ciente de Frei. El resultado de las elecciones fue alentador aunque no decisivo. El PDC consiguió un control mayoritario de la Cámara de Diputados pero no del Senado. El gobierno confiaba, sin embargo, en que a través de hábiles maniobras parlamentarias podría superar este problema. Esperaba que el Congreso aprobara la mayor parte de sus iniciativas legislativas claves, o con el voto de la derecha o con el de la izquierda. Esta expectativa probó ser correcta. A pesar de la fuerte oposición de los partidos de izquierda, el gobierno logró conseguir la aprobación de su política del cobre con los votos de la derecha. Los proyectos de reforma agraria y de sindicalización del campesinado, a los que se oponía con vehemencia la derecha, fueron aprobados con el voto de la izquierda (Chonchol 1970: 71).

Pero el éxito del PDC en las elecciones parlamentarias de 1965, aunque impresionante, no resolvió completamente los problemas del gobierno. Si bien la parte de los votos que correspondía al PDC aumentó de un 15 por ciento en 1961 a un 42 por ciento en 1965, sus nuevos partidarios provenían mayoritariamente de la clase media. Por cierto, el éxito del PDC en 1965 se logró en gran medida a expensas del voto de la derecha y del Partido Radical. Mientras la fuerza electoral de la derecha bajó de un 30 por ciento en 1961 a sólo un 12 por ciento en 1965, la parte de los votos que correspondía al Partido Radical bajó de un 21 por ciento a un 13 por ciento. Por contraste, el apoyo electoral de la izquierda no se vio afectado por el éxito del PDC. Entre 1961 y 1965 la fuerza electoral del Partido Comunista y del Partido Socialista permaneció prácticamente inalterada alrededor de un 22 ó 23 por ciento. De este modo, parecía que el PDC había explotado su popularidad exitosamente al atraer a los votantes de clase media, pero no había logrado aumentar su atractivo entre los votantes de la clase trabajadora (Zeitlin y Petras 1970: 27). Los resultados electorales reforzaron la idea del gobierno de que las alianzas políticas eran innecesarias. Como el PDC esperaba que la implementación de su programa beneficiaría en gran medida a grupos que hasta entonces apoyaban a los partidos marxistas, no vio ninguna razón para buscar una alianza o para hacer concesiones. Pero no esperó pasivamente a que las reformas tuvieran efecto. Lanzó inmediatamente un proceso de movilización popular bien coordinado y efectivo dirigido específicamente a los votantes en las áreas urbanas, mineras y rurales que eran consideradas como la fuerza electoral natural de los partidos marxistas.

El éxito del PDC en las elecciones parlamentarias de 1965, combinado con su postura moral de no buscar aliados, causó un profundo resentimiento y temor en el resto de los partidos políticos. El éxito electoral del PDC había socavado de tal modo la fuerza electoral de la derecha, que, para sobrevivir,

el Partido Liberal y el Partido Conservador se vieron forzados a fusionarse y formar el Partido Nacional. Este nuevo partido estaba temeroso respecto de la promesa del PDC de una reforma agraria global y temía que otros sectores de la economía pronto caerían dentro de su marco reformista. El Partido Radical también se encontraba a la defensiva, ya que estaba siendo desplazado de su posición hegemónica en el centro del sistema político por el PDC. Aunque los comunistas y socialistas habían logrado retener su fuerza electoral, tenían razones para preocuparse, porque, aparte de los amplios recursos invertidos por el gobierno en la movilización de grupos subordinados, el PDC, como partido del gobierno, estaba en posición de cumplir con sus promesas. Los partidos marxistas también estaban preocupados de que la política sindical del PDC perturbara su larga posición hegemónica en el movimiento obrero. De este modo, por distintas razones, todos los partidos consideraban al PDC con inquietud, ya que tenían motivos para creer que éste podía lograr su objetivo de romper el molde del sistema de partido vigente. Su temor, exacerbado por la tensión generada por las políticas del gobierno, promovió un clima de sospecha, corroyó el proceso de debate político y cambió la naturaleza de la competencia política.

### **Superando obstáculos**

#### *Reactivación económica*

La política económica inicial del PDC era expansionista y buscaba reactivar la economía a través de un aumento sustancial en el gasto público. Un componente importante de ella era una política de ingresos destinada a favorecer a grupos de bajos ingresos. Durante los primeros dos años, esta política expansionista tuvo éxito. Trajo consigo un aumento en la producción, redujo la tasa de inflación a la mitad y no creó un déficit fiscal. Sin embargo, no todo fue positivo. El gobierno no fue capaz de ganarse completamente la confianza del sector privado. Como consecuencia de esto, los niveles de inversión fueron menores de lo esperado y el aumento en la producción se basó en gran medida en un mejor uso de la capacidad instalada. Aun más preocupante era el hecho de que el incremento de las remuneraciones entre 1965 y 1967 excedía las metas del gobierno en más de un 50 por ciento (Ffrench-Davis 1973: 59). El potencial inflacionario de estos factores forzó al gobierno a reconsiderar seriamente su política económica.

Desde mediados de la década de 1940, la inflación había perturbado persistentemente los programas del gobierno. Más aun, durante los últimos años de la administración de Alessandri, el manejo de la inflación se hizo especialmente difícil, ya que ésta se encontraba asociada con una siempre creciente deuda

externa. El temor del gobierno a la inflación era así perfectamente razonable. En consecuencia, a mediados de su período, el gobierno redujo el gasto público, restringió el crédito y aminoró los niveles de importación. Aunque estas medidas ayudaron a aliviar la presión inflacionaria, en el largo plazo resultaron inefectivas. La reducción del gasto público condujo a una leve recesión que impactó principalmente el empleo y los niveles de ingreso de los sectores más pobres de la población. Como el sistema de impuestos estaba ya sobreexigido, el gobierno se vio forzado a reducir aun más el gasto público y a proponer duras medidas de austeridad. Entre las medidas propuestas había un plan de ahorro obligatorio que implicaba pagar un 50 por ciento del reajuste anual de los salarios del sector público en bonos del Estado (Molina 1972: 139-144). Estas inesperadas y duras medidas financieras estuvieron acompañadas por una propuesta de suspender temporalmente el derecho a huelga en apoyo a las exigencias económicas. Esas propuestas causaron tal escándalo político que el gobierno se vio forzado a retractarse. Esta rectificación de la política económica trajo consigo la renuncia del ministro de Hacienda y socavó fatalmente la capacidad del gobierno de controlar la inflación. A finales del gobierno de Frei, la tasa anual de inflación alcanzó el 34 por ciento; es decir, 4 puntos más que en 1964, su primer año en el cargo.

La derrota del gobierno en el paquete de austeridad propuesto se hizo aun peor, porque expuso profundas divisiones dentro del PDC. El partido, controlado en ese momento por su facción radical —conocido localmente como rebeldes—, no ocultó su disgusto por las propuestas del gobierno y las apoyó sólo con renuencia. Esta actitud causó considerable bochorno en el presidente, quien, en represalia, usó su influencia dentro del partido para eliminar miembros de la facción izquierdista de cargos de responsabilidad. Aunque Frei logró restablecer el control sobre el partido, el costo fue alto. Poco después, un grupo pequeño pero influyente de parlamentarios del PDC renunció al partido y formó un nuevo grupo político, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU). El MAPU pronto se unió a los partidos marxistas en la creación de la Unidad Popular, la coalición electoral que apoyó a Salvador Allende en su exitosa campaña por la presidencia.

La decisión del gobierno de reducir el gasto público y su fracaso en el control de la inflación tuvo amplias consecuencias. Estas consecuencias no fueron inesperadas, ya que una gran proporción del gasto público fue destinada a los nuevos programas sociales del gobierno. En 1965, durante todo el primer año del gobierno de Frei, más de un 50 por ciento de la inversión pública fue destinada a la agricultura, la vivienda y la educación (French-Davis 1973: 175). La reducción del gasto público forzó al gobierno a bajar la escala de

estos programas. El gobierno, sin embargo, se negó a abandonarlos. No resulta sorprendente que la reducción del gasto público en estos programas haya decepcionado a sus potenciales beneficiarios y haya intensificado la movilización política. Como pronto lo descubriría el PDC, la mezcla de austeridad económica con altos niveles de movilización política tendría consecuencias fatales. En el párrafo siguiente examino el dilema del gobierno en un número de áreas específicas.

### *El cobre: evitando la nacionalización*

La política del cobre era una permanente fuente de frustración para los políticos. Como se explica en el capítulo 4, el cobre estaba explícitamente excluido del mandato de la CORFO y había sido puesto a salvo en las manos de inversionistas de Estados Unidos. Sin embargo, los ingresos por su exportación estaban sujetos a agudas fluctuaciones y, por lo tanto, el cobre siempre tuvo la capacidad de perturbar la balanza de pagos y las políticas económicas del gobierno. Entre 1952 y 1970, la fluctuación anual promedio del precio del cobre fue de un 12 por ciento (Ffrench-Davis 1973: 281). La inestabilidad de los ingresos del cobre estaba combinada con períodos en los que el precio era mantenido artificialmente bajo, debido al control de precios impuestos por el gobierno de Estados Unidos. Controles de precios como éstos eran impuestos estrictamente durante la Segunda Guerra Mundial y, como consecuencia de ello, Chile perdió más de 500 millones de dólares en ingresos de la exportación del cobre (Tomic 1974: 132). Durante el conflicto en Corea a comienzos de la década de 1950, el presidente González contuvo los intentos de imponer un control de precios sobre las importaciones del cobre por parte del gobierno de Estados Unidos y, en vez de esto, logró conseguir una medida de control sobre la comercialización del cobre (Tomic 1974: 136). En 1955, sin embargo, la administración de Ibáñez introdujo un nuevo marco regulatorio que les devolvió a las compañías norteamericanas el control pleno sobre la comercialización. Este nuevo marco regulatorio pronto cayó en descrédito, ya que rendía mayores beneficios financieros a las compañías que al gobierno (Ffrench-Davis 1974: 39-40). De este modo, no es sorprendente que una nueva política del cobre haya sido un importante componente de la "revolución en libertad" del PDC.

El objetivo de la administración del PDC era asegurar que la política del cobre estuviera estrechamente sincronizada con los planes de desarrollo nacional. Durante su campaña electoral, el PDC había declarado que esa meta se lograría a través de un mayor control estatal sobre los recursos del cobre, pero sus líderes habían sido cuidadosamente ambiguos sobre si esta

política implicaba la nacionalización de compañías norteamericanas que operaban en el sector. Poco después de asumir su cargo, no obstante, el presidente Frei anunció la "chilenización del cobre" y presentó esta política como una alternativa más atractiva a la nacionalización total. La política propuesta implicaba la creación de una empresa conjunta entre Codelco, la Corporación Nacional del Cobre, y Kennecott Copper, propietaria de una de las mayores minas del cobre del país (Moran 1974: 132-138). Según Frei, la asociación estratégica propuesta conllevaría un aumento de la producción, como también un mayor control sobre el principal recurso natural del país. El gobierno esperaba que el aumento de los ingresos de la exportación del cobre financiaría otros componentes de su programa de reformas estructurales.

La política del cobre propuesta fue criticada duramente por el Partido Socialista y por el Partido Comunista, los que exigían la nacionalización total. Varios parlamentarios del PDC compartían este punto de vista, pero no se oponían al gobierno, ya que esperaban, a cambio, que éste patrocinara una ley radical para la reforma agraria (Chonchol 1970:71). El gobierno podía permitirse ignorar el punto de vista de los partidos marxistas porque podía confiarse en el apoyo en el Congreso del Partido Nacional y del Partido Radical. Inicialmente, la implementación de la nueva política fue exitosa y generó abundantes ingresos para el gobierno. Pero, como siempre, no pasó mucho tiempo antes de que el cobre fuera nuevamente el foco de la controversia pública. Aunque los ingresos del gobierno aumentaron, las compañías norteamericanas sacaron más provecho que el gobierno. No mucho tiempo después de la chilenización y, en gran parte como consecuencia de la guerra de Vietnam, el precio del cobre se disparó a niveles muy altos, generando así inmensos e inesperados beneficios para las compañías. Las habilidades de negociación del gobierno y su capacidad para resguardar los principales recursos naturales del país fueron de este modo cuestionadas (French-Davis 1974: 40-42). Eventualmente, el gobierno se vio forzado a tomar seriamente en cuenta estas críticas, pues algunas de ellas venían del interior del PDC. Consecuentemente, el gobierno tomó varias medidas para aumentar los ingresos del cobre. Entró también en una asociación estratégica con Anaconda, la otra compañía norteamericana en el sector, lo que describió como nacionalización pactada. A pesar de estas medidas, el gobierno no logró convencer a su propio partido respecto a su política del cobre. Así, en 1970, Radomiro Tomic, el candidato presidencial del PDC, pidió la nacionalización total del cobre, repudiando así uno de los principales objetivos del programa de Frei.

### *Sindicatos: una nueva política*

Uno de los pilares del programa del gobierno era eliminar la lucha de clases a través de la integración armoniosa del capital y la mano de obra. Para lograr este objetivo, el programa proponía que los trabajadores participaran en la gestión de sus empresas. Pero la participación exitosa requería sindicatos dedicados exclusivamente a resolver materias concernientes a las relaciones industriales, más que a la promoción de ideología política (Yochevsky 1987: 212). En esta área, sin embargo, el gobierno enfrentó una gran dificultad, ya que casi la mitad de los dirigentes sindicales eran o miembros o partidarios de alguno de los dos partidos marxistas, mientras que sólo un poco más del 20 por ciento apoyaba al PDC (Landsberger 1969: 129). Como consecuencia de esto, los principales beneficiarios de la reforma propuesta por el PDC habrían sido los sindicatos controlados por partidos marxistas. Más aun, como el sector privado no había mostrado ningún entusiasmo por estas propuestas, el gobierno silenciosamente las abandonó.

Éste, sin embargo, no dejó de lado su objetivo de reducir la influencia marxista dentro del movimiento sindical. Con este fin, intentó establecer una nueva confederación de trabajadores como una alternativa a la CUT, controlada por los marxistas, e introducir un proyecto de ley proponiendo la eliminación del sistema vigente de *closed shop*, sindicalización obligatoria (Angell 1972: 199). El intento por dividir el movimiento obrero por la vía de crear una nueva confederación fue duramente criticada por el movimiento sindical y los grupos izquierdistas dentro del PDC. Al darse cuenta de que su iniciativa estaba destinada al fracaso, el gobierno se retractó. Pero la animosidad generada por el intento de dividir el movimiento sindical tuvo un impacto negativo en la propuesta del gobierno de abolir el sistema de sindicalización obligatoria. Este sistema había estado operando desde 1931, cuando el Código del Trabajo fue promulgado formalmente. Bajo el Código, la creación de sindicatos de empresas requería el voto de por lo menos un 55 por ciento de la fuerza de trabajo. Una vez establecido el sindicato, sin embargo, la membresía era obligatoria para todos los trabajadores. Según el PDC, estos términos restringían de manera injustificada la libertad de elección de los trabajadores, detenían el desarrollo del movimiento sindical y alentaban su politización. De este modo, propuso un proyecto de ley al Congreso para abolir la membresía obligatoria a los sindicatos y para simplificar el procedimiento para formar sindicatos (Landsberger 1969: 130). El proyecto de ley, no obstante, encontró una oposición tan fuerte en el Congreso que el gobierno se vio forzado a retirarlo. La oposición al proyecto de ley provino no sólo de los partidos marxistas, sino también de los miembros del PDC en el Congreso (Angell 1972:

200). Uniendo fuerzas con los marxistas, los rebeldes del PDC alegaban que el proyecto de ley dividiría y debilitaría a la organización laboral, más que darle libertad de elección (Yochelevzky 1987: 212-220).

### *Reforma agraria y confianza del sector privado*

Como se esperaba, el gobierno consiguió la aprobación del Congreso para el proyecto de reforma agraria con el voto del Partido Comunista y del Partido Socialista. Pero el proceso que llevó a la aprobación de este proyecto expuso aun más las divisiones ideológicas del PDC y socavó seriamente la credibilidad del gobierno ante la comunidad financiera.

Durante la campaña electoral, Frei había criticado duramente las limitaciones de la reforma agraria de Alessandri y había prometido que introduciría a la brevedad una ley de reforma agraria global para crear 100.000 nuevos propietarios. Frei no actuó con la rapidez que se esperaba. Presentó el proyecto de reforma agraria al Congreso sólo a mediados de su período de gobierno; es decir, tres años después de asumir el cargo. La demora en la redacción del proyecto de reforma agraria desperdició un tiempo valioso y contribuyó a aumentar la tensión política en el campo. La demora fue causada por desacuerdos dentro del gobierno concernientes a la naturaleza del proceso de reforma. Frei y sus colaboradores más cercanos querían una reforma agraria limitada, ya que no deseaban un enfrentamiento con el sector privado. El presidente también estaba muy interesado en que la nueva ley asignara con prontitud derechos de propiedad a los trabajadores rurales, de modo de cumplir las promesas del partido durante su campaña. Pero los miembros del equipo de reforma agraria del gobierno no compartían las preocupaciones de Frei. Como promotores del proceso de movilización política en el campo, estaban en estrecho contacto con el ánimo y las demandas de los trabajadores agrícolas. Consecuentemente, rechazaron las propuestas de Frei y exigieron una reforma agraria más extensiva. También, en vez de asignar inmediatamente derechos de propiedad individuales, favorecieron el establecimiento de cooperativas como un mecanismo para organizar la producción en la tierra expropiada. Llegado el caso, la mayor parte de las ideas por las que abogaba el equipo técnico fueron incorporadas en la ley de reforma agraria. Pero el presidente continuó teniendo graves diferencias con su equipo técnico sobre la implementación de esta ley.

Las asociaciones de propietarios agrícolas negociaron arduamente para convencer al gobierno de cambiar algunos de los términos de la ley, especialmente los relacionados con la compensación. El vocero del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas alegaba incluso que el proyecto llevaría al país derecho

al comunismo (Kaufman 1972: 164-165). Frei tuvo varias reuniones con los representantes de las asociaciones de propietarios e hizo gestos conciliatorios que los llevaron a creer que el gobierno cambiaría los términos del proyecto de ley. Finalmente, sin embargo, el proyecto de ley fue aprobado prácticamente sin cambios (Thome 1989: 191-194). Los representantes de los propietarios estaban decepcionados y frustrados. Consideraban los gestos conciliatorios de Frei como demagogia y como una prueba inequívoca de que no se podía confiar en el PDC.

Como el proyecto de reforma agraria socavó la credibilidad del gobierno ante las asociaciones de propietarios, las relaciones entre el gobierno y las asociaciones de empresarios que representaban otras áreas de la industria también se deterioraron. Dos políticas del gobierno fueron una especial fuente de preocupación para ellos. Primero, los empresarios tenían aprensiones acerca de la decisión del gobierno de reducir la representación de sus asociaciones en los directorios de organismos públicos y empresas del Estado. Esta representación había sido un componente importante del acuerdo que, en la década de 1940, pavimentó el camino para que éstas aceptaran el rol de la CORFO en la política estatal de sustitución de las importaciones (Menges 1966: 349). Segundo, los empresarios estaban alarmados por lo que consideraban como un intento del gobierno por dividir las asociaciones de empresarios. Esta preocupación se originaba en la decisión del gobierno de crear un comité especial para manejar las relaciones con el sector privado (Cusack 1970: 112). Las asociaciones de empresarios interpretaron esta decisión correctamente como un mecanismo para soslayar las organizaciones del sector privado establecidas. De un modo interesante, sin embargo, a pesar de su profunda desconfianza en el gobierno, las asociaciones de empresarios no buscaron el apoyo de los partidos políticos. En su lugar, se concentraron en fortalecer sus estructuras institucionales para proteger sus intereses sin tener que apoyarse en el sistema de partidos (Cusack 1970). De este modo, a fines de la administración de Frei el escepticismo del sector empresarial hacia el sistema de partidos estaba nuevamente en el mismo bajo nivel que prevalecía a comienzos de la década de 1950.

### **Extensión de derechos**

Uno de los objetivos centrales del gobierno fue profundizar el proceso de democratización a través del empoderamiento de grupos que hasta entonces estaban excluidos del sistema político. Este proceso involucraba principalmente la extensión de derechos a los trabajadores agrícolas y el desarrollo de políticas e instituciones destinadas a resolver los problemas habitacionales

entre los pobres urbanos. Como se muestra en esta sección, muchos de los obstáculos enfrentados por el gobierno en esta área de la política presagiaban los problemas que enfrentaría la administración de Allende.

### *Trabajadores rurales*

La extensión del derecho de los trabajadores agrícolas a formar sindicatos era un componente esencial del proceso de reforma agraria. Sin embargo, esta política pronto enfrentó problemas. Estos problemas surgían en gran medida de la tensión entre el estrecho alcance de alguna de las cláusulas de la ley de reforma agraria y los amplios derechos consagrados en la ley sobre sindicatos agrícolas. La ley de reforma agraria, aunque comprometida a distribuir títulos individuales de dominio, establecía un mecanismo temporal para organizar la producción en los predios expropiados. Estos mecanismos eran cooperativas que fueron llamadas asentamientos. Pero la calidad de miembro de los asentamientos estaba reservada sólo a los trabajadores permanentes de los predios expropiados. Los trabajadores temporeros y los trabajadores de medio tiempo estaban excluidos. Los trabajadores permanentes tenían derechos especiales, como el derecho a cultivar un pequeño terreno en el predio y el derecho a vivir en casas provistas por el propietario. Este era un grupo relativamente privilegiado en comparación con la mayoría de los campesinos sin tierra, que sólo conseguían sobrevivir laborando a menudo para trabajadores permanentes. Así, restringiendo la pertenencia a los asentamientos a los trabajadores permanentes, la ley de reforma agraria reprodujo inconscientemente la estratificación de empleo del sistema de dominación que intentaba reemplazar (Lehmann 1974: 82-97). Inevitablemente, este rasgo de la ley de reforma agraria llegó a generar una seria fuente de tensión política, ya que la ley auspiciada por el gobierno sobre sindicatos agrícolas les daba a todos los trabajadores agrícolas el derecho a formar sindicatos.

La ley sobre sindicatos agrícolas promulgada en 1967 fue uno de los principales logros de la administración de Frei, pues revertía las políticas discriminatorias contra los trabajadores agrícolas, que imperaban desde mediados de la década de 1930. El impacto de esta nueva ley fue dramático. El número de trabajadores agrícolas pertenecientes a sindicatos aumentó de un poco más de 10.000 en 1966 a más de 140.000 en 1970 (Barraclough y Fernández 1974: 176; Yoclevzky 1987: 196). La velocidad del proceso de sindicalización refleja el nivel de movilización política que prevalecía en el campo. Dos aspectos de la nueva ley contribuyeron a intensificar este proceso. Primero, la nueva ley le permitía prácticamente a cualquiera que estuviera involucrado en acti-

vidades agrícolas crear o unirse a un sindicato. Así, la ley les daba el derecho a formar sindicatos a campesinos que eran dueños o arrendaban pequeñas propiedades (minifundistas), como también a trabajadores agrícolas sin tierra. El marco institucional de participación era, de este modo, más amplio que la unidad de producción en cierta manera limitada que contemplaba la ley de reforma agraria. Segundo, la ley permitía la creación de más de un sindicato por empresa agrícola. Este rasgo fue introducido por la administración del PDC como parte de sus esfuerzos por eliminar el sistema de sindicalización obligatoria y por despolitizar el movimiento sindical. De este modo, el sindicalismo paralelo, que había sido rechazado por los sindicatos industriales, fue permitido en el sector agrícola. La ley sobre sindicatos agrícolas incorporaba también varias ideas que el gobierno había propuesto que se aplicaran a los sindicatos industriales, como el reconocimiento de las federaciones sindicales para favorecer la negociación colectiva y la protección legal de funcionarios sindicales (Landsberger 1969: 131). Irónicamente, y contrario al objetivo del PDC de despolitizar el movimiento sindical, la introducción de los sindicatos paralelos en el campo, además de acelerar aun más el proceso de movilización política, creó también un incentivo para todos los partidos políticos para hacerse presentes en el campo. Así surgieron tres grandes federaciones sindicales: una controlada por el Partido Comunista y por el Partido Socialista, que representaba un 20 por ciento de los trabajadores agrícolas; otra creada y controlada por los propietarios y por los partidos de derecha, representando casi un 30 por ciento de los trabajadores agrícolas; y una tercera, la más grande de las tres, representando alrededor de un 50 por ciento de los trabajadores del sector leales al PDC (Barraclough y Fernández 1974: 179). El nuevo sistema de sindicatos paralelos en el campo se transformó así en un vehículo para transferir divisiones políticas nacionales al área rural.

Uno de los principales logros de la administración del PDC fue que tuvo seriamente en cuenta la situación del sector agrícola. Lo hizo combinando un programa de redistribución de la tierra con la extensión de derechos a los trabajadores agrícolas. A pesar de sus muchos problemas, alrededor de mil predios fueron expropiados durante los seis años de la administración de Frei, afectando a un 15 por ciento de la totalidad de los terrenos agrícolas (Kaufman 1972: 97). Sin embargo, los trabajadores agrícolas no estaban satisfechos ni con la forma ni con el ritmo de las expropiaciones. Liderados por el PDC y por activistas de izquierda, exigieron una acción más rápida y drástica. Dadas estas condiciones, no resulta sorprendente que los trabajadores rurales estuvieran amargamente decepcionados cuando las medidas de austeridad introduci-

das por el gobierno a mediados de su mandato disminuyeron el ritmo de las expropiaciones. Los trabajadores rurales tenían buenas razones para estar decepcionados —e incluso enfurecidos—, ya que la máquina publicitaria del PDC les había dado esperanzas de que pronto habría 100.000 nuevos propietarios en el campo. Durante la segunda mitad de la administración de Frei, hubo así un significativo aumento en el número de huelgas en el campo. Mientras la cantidad de huelgas entre 1960 y 1966 fue 826, en 1967 y 1968 hubo casi 700 al año y en 1969 el número se disparó a más de 1.000 (Barraclough y Fernández 1974: 194). A finales de la administración de Frei, las condiciones políticas en el campo estaban en tal estado de efervescencia que parecía poco probable que pudiera ser contenida dentro del marco de la legislación de reforma agraria vigente.

### *Movilizando a los pobres de las ciudades*

“Promoción popular” fue el nombre que el gobierno le dio a un conjunto de políticas destinadas a lograr el objetivo de inclusión social y el empoderamiento entre los pobres urbanos. Un rasgo distintivo de las políticas de promoción popular fue su énfasis en la creación de nuevos mecanismos de participación para asegurar que las demandas de la comunidad fueran canalizadas a las autoridades públicas de modo efectivo y con prontitud. Estos organismos de participación popular también estaban destinados a ser el fundamento de un orden institucional más democrático.

La masa de pobres urbanos, muchos de los cuales vivían en condiciones infrahumanas en poblaciones miserables, le dieron al gobierno la oportunidad única para implementar sus aspiraciones programáticas. Entre los muchos problemas que afectaban a este grupo, el problema habitacional era el más urgente. El país enfrentaba en ese momento una crisis habitacional mayor debido al rápido crecimiento de la población urbana durante las décadas de 1940 y 1950. Mientras en la década de 1920 un 40 por ciento de la población vivía en centros urbanos, en la década de 1950 esta cifra había aumentado a casi un 60 por ciento, alcanzando un 75 por ciento en 1970 (Yocolevzky 1987: 204). Este rápido crecimiento fue causado en gran medida por la caída de la agricultura, más que por el éxito de la política de sustitución de las importaciones. Como consecuencia de esto, un proceso de urbanización cuidadosamente planeado no acompañó a la expansión de la población que vivía en las ciudades. De este modo hubo un enorme déficit de viviendas, estimado en 1964 en alrededor de 600.000 unidades (LeGates 1974: 55). Esto empeoró por el hecho de que más de un tercio del total de la población urbana vivía en

Santiago. La masa de pobres urbanos sin casa se transformó entonces en un objetivo evidente para las políticas de promoción popular, y el Ministerio de Vivienda se constituyó en su principal ejecutor.

El primer paso que tomó el Ministerio de Vivienda fue el lanzamiento de un programa de desarrollo comunitario que llevó al establecimiento de más de 3.000 juntas de vecinos. Estas organizaciones debían proporcionar un vínculo directo entre el pobre urbano y el gobierno. (Frei 1970: 149). Las juntas de vecinos también jugaron un rol clave en la implementación de la Operación Sitio, un programa de autoayuda desarrollado por el Ministerio de Vivienda (Cleaves 1974: 210-211). Bajo este programa, el gobierno otorgaba un terreno urbanizado a familias que estuvieran dispuestas a construir su propia casa. El gobierno también ofrecía materiales de construcción y ofrecía asistencia técnica. Las familias inscritas en este programa tenían la responsabilidad final de asegurar que la casa fuera construida.

La Operación Sitio fue bien recibida por los sin casa. Durante su primera semana, más de 60.000 familias se inscribieron en el programa. Pero los políticos lo criticaban. Los comunistas y los socialistas lo impugnaban como una concesión menor que tenía poco de un empoderamiento genuino. El Partido Nacional alegaba que el Ministerio de Vivienda estaba haciendo uso impropio de los recursos del Estado con propósitos políticos partidarios. También condenaba esta política como excesivamente partidista, ya que sostenía que el gobierno apoyaba sólo a las juntas de vecinos cuyos miembros apoyaban al gobierno (Duque y Pastrana 1972: 279-281; Lechner 1970: 130-134). Observadores independientes se quejaban de que la política estaba mal administrada y plagada de problemas burocráticos (Cleaves 1974: 284). A medida que aumentaban las críticas contra el Ministerio de Vivienda y contra la Operación Sitio, el gobierno presentó un proyecto de ley al Congreso para definir los poderes que regulaban las actividades de las juntas de vecinos. La necesidad de regulación estaba también motivada por el hecho de que las actividades de las juntas de vecinos y el entusiasmo de los funcionarios del Ministerio de Vivienda comenzaban a crear conflictos de jurisdicción entre el gobierno central y las autoridades locales en las municipalidades. El debate parlamentario sobre el proyecto de ley de juntas de vecinos fue largo y encarnizado. El proyecto de ley fue eventualmente aprobado en agosto de 1968, casi al final del período de mandato del PDC.<sup>1</sup>

La ley de junta de vecinos era un documento de 10.000 palabras dividido en 65 secciones. Fue redactado en un lenguaje técnico difícilmente accesible para los habitantes de las poblaciones marginales. La complejidad técnica de

esta ley era en parte una consecuencia de la fuerte oposición que el gobierno encontró en el Congreso. Inicialmente, el gobierno había propuesto que el Ministerio de Vivienda tuviera la responsabilidad exclusiva por el establecimiento de las juntas de vecinos. El Congreso rechazó esta propuesta y, en vez de ello, les dio a las municipalidades amplios poderes para supervisar sus actividades. De este modo, a las municipalidades les fue confiada la tarea de determinar los límites territoriales de las juntas, una tarea políticamente delicada, pues la ley permitía sólo una junta por unidad territorial. También podían autorizar cualquier proyecto de gran envergadura en el que se embarcaran las juntas de vecinos.

La nueva ley, sin embargo, no logró clarificar preguntas cruciales concernientes a la naturaleza de estos nuevos organismos. ¿Estaban las juntas vecinales destinadas a ser organismos efectivos de representación popular o eran meramente canales para facilitar la implementación de políticas del gobierno? La ley establecía que las juntas de vecinos tenían cuatro funciones principales (sección 22): representar los intereses de sus miembros en todas las materias concernientes a la regularización de títulos de propiedad, promover los proyectos de desarrollo urbano en conjunto con las autoridades estatales y municipales competentes, promover la solidaridad entre sus miembros y proteger los intereses generales de la comunidad. No obstante, la ley no definía claramente la naturaleza política de las juntas de vecinos. Una de sus secciones (sección 1) definía a las juntas como organizaciones locales destinadas a colaborar con el Estado y las autoridades municipales en defensa de los intereses de sus miembros. Otra sección (sección 6), sin embargo, las definía como organismos de representación popular. De este modo, mientras según una sección las juntas de vecinos eran poco más que grupos de presión por el bienestar local, otra de ellas las describía como organismos genuinos de poder popular. Durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, el gobierno favoreció inequívocamente el concepto de juntas de vecinos como grupos de presión por el bienestar local (Vanderschuren 1973: 277-278). La posición constitucional sobre esta materia fue esclarecida sólo en 1970, cuando el PDC auspició una enmienda constitucional que abrió el camino para el acceso de Salvador Allende a la presidencia. Esta enmienda, que pretendía regular el derecho a participar, establecía que las juntas de vecinos y otros organismos de participación popular eran meros vehículos para facilitar y apoyar las actividades de agentes del estado en el suministro de servicios a la comunidad. No les estaba permitido, bajo ninguna circunstancia, reclamar el derecho a la representación popular o intentar ejercer funciones estatales. De este modo,

tras su legalización y posterior elevación al estatus de organismo constitucional, las juntas de vecinos difícilmente podían ser descritas como organismos de empoderamiento social o de autogobierno.

En la práctica, sin embargo, sí empoderaron a los sin casa y a los habitantes de las poblaciones. Pronto adquirieron enorme prominencia debido en gran medida a su capacidad de representar las demandas y aspiraciones de sus miembros. Las juntas de vecinos, de esta forma, jugaron un rol importante en la creación de conciencia política y confianza entre sus miembros. En 1965, antes del establecimiento de las juntas, sólo un 36 por ciento de los habitantes de las poblaciones pensaban que podían influir en las decisiones del gobierno. Cuatro años después de su creación, casi un 80 por ciento de los habitantes de las poblaciones expresó confianza en que podían efectivamente usar presión política para convencer a los agentes del gobierno de actuar en su beneficio o para revertir políticas con las cuales no estaban de acuerdo (Cleaves 1974: 282). A medida que la confianza política entre ellos aumentaba, también aumentaban sus expectativas. La incapacidad del gobierno de enfrentar sus nuevas demandas creó un círculo vicioso en el que las demandas no satisfechas de los grupos urbanos llevaban a otras demandas nuevas y más radicales. Este proceso fue mucho más allá del concepto legal de las juntas de vecinos como meros organismos de bienestar.

El potencial político de las juntas de vecinos no pasó desapercibido para los partidos marxistas. Éstos llegaron a estar directamente involucrados en las actividades de las juntas y pronto lograron ejercer una considerable influencia sobre ellos. Según una encuesta sobre la composición de las juntas, un 30 por ciento de sus miembros eran también miembros de sindicatos. Esta coincidencia de membresía permitió al Partido Comunista y al Partido Socialista ejercer una considerable influencia sobre ellos y usar el proceso de movilización política como un arma política contra el gobierno (Duque y Pastrana 1972: 288; Vanderschuren 1973: 280-281).

A medida que los habitantes de las poblaciones se hicieron más militantes, las tomas de terrenos urbanos se hicieron más frecuentes, y, a fines de la administración del PDC, llegaron a ser un problema político significativo. Durante los primeros dos años de la administración del PDC, hubo pocos casos de tomas de terreno: sólo 6 casos fueron registrados en Santiago. En 1967, hubo 13, y en 1968, 8. El número de tomas de terreno, sin embargo, aumentó drásticamente durante los últimos dos años de la administración del PDC, llegando a 73 en 1969 y a más de 200 en 1970 (Duque y Pastrana 1972: 263-268). Las tomas de terrenos generalmente involucraban a varios cientos de familias

sin casa y a más de 1.000 personas (LeGates 1974: 60-64). Eran operaciones complejas, de naturaleza casi paramilitar. Estaban organizados en comités *ad hoc* —conocidos localmente como comités sin casa—, los cuales, invariablemente, tenían el apoyo de uno u otro partido político. El Partido Comunista y el Partido Socialista participaban activamente en estos comités como parte de su campaña de reclutamiento de miembros entre los pobres urbanos. Eventualmente, incluso los partidarios del PDC formaron comités de sin casa y organizaron tomas de terrenos (Landsberger y McDaniel 1976: 519).

El objetivo del gobierno de extender derechos y empoderar a los pobres de las ciudades contribuyó indudablemente a reafirmar su confianza en la política y las instituciones legales. Pero el gobierno fue incapaz de controlar la creciente agitación política que había desatado. De este modo, no es sorprendente que, a finales de su período de gobierno, Frei había perdido interés en las juntas de vecinos y en la promoción popular en general (Angell 1972: 139).

### Revolución prolongada

#### *Evaluación*

Al final del mandato de Frei, el gobierno podía arrogarse logros impresionantes, especialmente en el área del desarrollo social. Los mejoramientos en la educación ilustran este punto. Durante el período, la matrícula en las escuelas primarias aumentó en un 40 por ciento y la entrega de comidas a los colegios se cuadruplicó. La educación de los adultos no fue descuidada, como lo muestra la significativa caída de la tasa de analfabetismo de un 16 a un 11 por ciento (Ffrench-Davis 185). También hubo notables mejoras en la salud y en la seguridad social (Foxley et al. 1980: 67-83, 145-182). La distribución de los ingresos también se hizo más igualitaria, ya que la parte que correspondía a la mano de obra en el total de los ingresos subió de un 48 por ciento en 1964 a un 53 por ciento en 1969 (Molina 1972: 128). Pero estos logros ocultan un fracaso colosal: la incapacidad del gobierno de transformar su amplia mayoría electoral en una sólida coalición por el cambio. En vez de esto, a finales del gobierno de Frei, el PDC estaba políticamente aislado y fue incapaz de forjar una alianza para extender la "revolución en libertad". Irónicamente, la situación del PDC en 1970 era similar a la del Partido Radical a comienzos de la década de 1950. Era el partido más grande, pero no podía encontrar aliados políticos para lograr permanecer en el poder.

Como se explicaba anteriormente, desde su comienzo el gobierno estaba decidido a aplicar principios sólidos de gobernabilidad económica, ya que estaba comprometido a la aplicación de su programa. Pero a medida que la

implementación del programa progresaba, pronto tuvo que escoger entre estabilizar la economía o seguir adelante con su programa de reformas estructurales sin tomar en cuenta las consecuencias económicas. Tras una vacilación inicial, optó por ambas. Redujo el gasto público para contener la inflación, pero la reducción fue insuficiente para detener la presión inflacionaria. Como resultado de esto, a finales del mandato de Frei la inflación era prácticamente la misma que durante los últimos años de la administración de Alessandri. La reducción del gasto público disminuyó los fondos disponibles para la educación y para la salud, y también tuvo el efecto de demorar el proceso de reforma agraria y el programa habitacional. Sin embargo, a pesar de estas reducciones, el gobierno no abandonó su programa de reformas estructurales. Finalmente, sin embargo, su preocupación por la estabilidad económica, combinada con su decisión de continuar aplicando su programa de reformas estructurales, generó un intenso proceso de movilización política que tuvo consecuencias desastrosas.

En términos políticos el fracaso del PDC surge en gran medida de su determinación por lograr una sólida mayoría por el cambio únicamente a través de la competencia electoral. Al principio, este intento se justificaba tácticamente, como queda en evidencia por el impresionante desempeño del PDC en las elecciones generales de 1965 (un 42 por ciento de los votos). Pero en vez de considerar estos resultados como su cúspide electoral, el PDC los interpretó como el comienzo de una tendencia imparable. Consecuentemente, decidió acelerar el proceso de movilización política en un esfuerzo total por aumentar su fuerza electoral. Las metas principales de este esfuerzo fueron las circunscripciones tradicionales del Partido Comunista y del Partido Socialista. Esta decisión transformó instantáneamente al PDC en el principal adversario político tanto de los partidos de derecha como de los partidos de izquierda. De este modo, no es sorprendente que los partidos en los extremos del sistema político no hayan escatimado esfuerzos para socavar las políticas del gobierno, incluso aquellas que ellos habían apoyado en el Congreso. Así, en vez de atraer aliados que ayudaran en la consolidación de sus políticas, el PDC convirtió el proceso de implementación política en una arena de desacuerdos y controversia.

La reforma agraria le dio al Partido Nacional el contexto ideal para reafirmar su compromiso con el derecho de propiedad, la libertad económica y los valores de la clase media, y recuperar de este modo el apoyo electoral que la derecha había perdido en 1964. En términos electorales esta estrategia fue efectiva. La derecha aumentó su votación de un 12 por ciento en 1965 (el voto

combinado del Partido Conservador y el Partido Liberal) a un 20 por ciento en 1969. El gobierno también debió lidiar con el creciente escepticismo del sector privado. A pesar de su genuina preocupación por una gobernabilidad económica sólida, el gobierno fue incapaz de convencer a las asociaciones de empresarios de la seriedad de sus intenciones de proteger los derechos de propiedad. El hecho de que las asociaciones de empresarios hubieran perdido confianza en el gobierno no es del todo extraño. Después de todo, mientras el gobierno adoptaba duras medidas para estabilizar la economía, activistas del PDC estaban ocupados haciendo campañas en apoyo de las siempre crecientes demandas económicas de los trabajadores urbanos y rurales.

Pero más dañino que la resistencia de la derecha a la reforma económica fue el torpe intento del gobierno por socavar la influencia de la izquierda en el movimiento sindical. Los esfuerzos frustrados del gobierno por establecer una confederación que compitiera con la CUT fueron una locura política. Los comunistas y los socialistas se opusieron, y el gobierno se vio forzado a abandonarla, ya que incluso los sindicalistas del PDC se opusieron a ella. De la misma manera, el intento del gobierno por introducir el sindicalismo paralelo en los sectores mineros y manufactureros fue resentido por la izquierda y más tarde abandonado debido a la oposición que tuvo dentro del PDC. Habiendo dejado de lado sus intentos por rediseñar el sistema de relaciones industriales, el PDC se concentró completamente en impulsar su apoyo electoral a expensas de los partidos marxistas. Sin embargo, la consiguiente contienda electoral hizo más daño al gobierno que a la izquierda, ya que tuvo el efecto general de radicalizar las demandas populares de todos los sectores, de cualquier afiliación política, obstaculizando de este modo aun más la implementación del programa de reformas. A medida que aumentaba la cantidad de huelgas y proliferaba la ocupación de terrenos en áreas urbanas y rurales, la atención del gobierno se desvió hacia los problemas del orden público. Mientras tanto, los principales beneficiarios de esta incesante competencia electoral fueron los comunistas y los socialistas. La decisión del PDC de seguir la ruta de la competencia electoral los benefició en gran medida. Entre 1965 y 1969, el voto combinado del Partido Comunista y el Partido Socialista aumentó de un 23 por ciento a un 28 por ciento.

Al final del mandato de Frei las expectativas del PDC de permanecer en el poder por treinta años se vieron frustradas. En retrospectiva, es claro que el gobierno desperdició un tiempo valioso y gastó mucha energía en su inútil esfuerzo por reducir la influencia de los comunistas y socialistas entre los trabajadores urbanos y rurales. ¿Por qué no adoptó una política más constructiva

en relación a los partidos de izquierda? Este tema fue la fuente de mayor división entre la vieja guardia del partido, liderada por Frei, y el grupo rebelde que había logrado el control del partido por un breve período. Los rebeldes exigían una cooperación estrecha con la izquierda, pues desde su punto de vista la sociedad comunitaria que el PDC había prometido construir era una sociedad socialista. Pero Frei estaba en desacuerdo y rehusó sistemáticamente facilitar el diálogo con la izquierda. Dada la animosidad que prevalecía, es por supuesto dudoso que tanto el Partido Comunista como el Partido Socialista hubieran respondido positivamente a un acercamiento del gobierno. Lo que es seguro, sin embargo, es que los altos dirigentes del PDC se negaron a considerar tal acercamiento, a pesar de que sectores importantes dentro de su partido lo pedían. El fracaso en resolver este asunto es lo que motivó a los rebeldes a retirarse del partido.

La persistente negativa del gobierno a ampliar su base de apoyo a través de alianzas políticas reforzó la despiadada hostilidad hacia las políticas del gobierno de parte tanto de los partidos de derecha como de los partidos de izquierda. La izquierda, aprovechando la intensa ola de movilización popular desatada por el gobierno, hizo un gran esfuerzo por acelerar su ritmo a través de la promoción de la acción huelguista y la ocupación de propiedades urbanas y rurales. La derecha, por su lado, continuó su apoyo a la resistencia de los propietarios a la reforma agraria, a la vez que se quejaba amargamente de que el gobierno era incapaz de mantener la ley y el orden. A medida que el proceso de movilización se intensificaba, el PDC se encontró constreñido en medio de dos bloques políticos —uno a la derecha y otro a la izquierda— que buscaban un cambio radical y que tenían sólo una cosa en común: su desprecio por el PDC. En estas circunstancias el discurso político se vio empobrecido, ya que se hizo en gran medida negativo y no dejó espacio para la negociación o la transacción. En el corto plazo, el principal perdedor con los cambios de estructura del sistema de partidos fue el PDC, el cual, pese a ser el partido más grande, permaneció obsecadamente aislado. En el largo plazo, sin embargo, estos factores jugaron un papel importante en el colapso del régimen político.

### *Una nueva coalición por el cambio radical*

Lo anterior sugiere que, después de los agitados años de la administración de Frei, se necesitaba urgentemente un respiro político. No obstante, los imperativos del ciclo electoral no lo permitían. A medida que el PDC comenzó a perder su atractivo electoral, los partidos marxistas emergieron como aliados electorales atractivos para los partidos no marxistas. Después de largos alter-

cados políticos, la izquierda creó la Unidad Popular, una coalición electoral entre los dos partidos marxistas y tres partidos socialdemócratas, incluyendo el antiguo Partido Radical y el MAPU. Mientras tanto, el PDC adoptó un programa político radical, distanciándose de este modo del gobierno y reconociendo implícitamente las desventajas de la “revolución en libertad” de Frei. Sin embargo, a pesar del viraje del partido hacia la izquierda, no había posibilidades de una alianza entre el PDC y los partidos marxistas.

La Unidad Popular nombró a Salvador Allende como su candidato y calificó su programa como “una vía pacífica al socialismo”. Su campaña electoral, sin embargo, no fue entusiasta, ya que claramente el favorito era Jorge Alessandri, el candidato de la derecha. Después de apoyar incondicionalmente al PDC para evitar una victoria marxista, la derecha había llegado a la conclusión de que no se podía confiar en esta colectividad. Dada la permanente división entre los partidos que abogaban por un cambio social radical y los recursos financieros que comandaba la derecha, Alessandri fue considerado ampliamente como el candidato más fuerte. Llegado el caso, sin embargo, la Unidad Popular logró una estrecha victoria. Allende obtuvo un 36 por ciento de los votos, mientras que Alessandri consiguió un 35 por ciento. El candidato del PDC los siguió con un 28 por ciento de los votos. Este resultado inesperado le dio una segunda oportunidad a la democracia radical. Sin embargo, aunque los eslóganes políticos y los actores dirigentes habían variado, los obstáculos para el cambio seguían en pie.

La victoria electoral de la Unidad Popular, aunque estrecha, confirma que los partidos marxistas continuaban gozando del apoyo de una proporción respetable de los trabajadores organizados. Pero, pese a que los comunistas y los socialistas continuaban siendo una fuerza importante dentro del movimiento sindical, su influencia general había disminuido. La impresionante expansión del movimiento sindical durante la administración de Frei trajo consigo un cambio en la composición del movimiento sindical que redujo significativamente la influencia de los partidos marxistas. En las décadas de 1940 y 1950, cuando los trabajadores de los sectores minero y manufacturero constituían el grueso del movimiento sindical, los comunistas y socialistas tenían una influencia preponderante dentro de él. A fines de la década de 1960, sin embargo, a medida que la afiliación sindical aumentaba y las demandas de los trabajadores se hacían más radicales, ni los partidos marxistas ni el PDC pudieron controlar las actividades de los sindicatos como lo habían hecho en las dos décadas anteriores. El grueso de los trabajadores recientemente organizados eran trabajadores rurales y trabajadores de la construcción y de la industria

de servicios. Aunque fáciles de movilizar en pos de objetivos de corto plazo y en ocasiones objetivos bastante radicales, no eran tan dóciles o confiables como los miembros de los sindicatos antiguos del sector minero y manufacturero. Durante la administración de Frei, los principales beneficiarios de esta volátil fuerza de trabajo fueron los movimientos de ultraizquierda, que eran igualmente críticos de los partidos marxistas y del PDC y que no tenían interés en la conservación del marco constitucional. De este modo, incluso si Allende hubiera tenido la intención de hacer un gobierno ordinario, habría enfrentado enormes desafíos. Allende sólo obtuvo un 36 por ciento de los votos, su coalición no controlaba suficientes bancas en el Congreso como para conseguir la aprobación de iniciativas legislativas, el sistema de partidos había perdido el hábito de la negociación y existía un nivel de movilización política inusualmente alto. Allende, no obstante, no pretendía que su gobierno fuera ordinario. Estaba decidido a llevar a cabo una verdadera revolución, aunque por medios pacíficos.

## Capítulo 8

# Una revolución pacífica

### Introducción

La victoria de Salvador Allende en las elecciones presidenciales trajo consigo otro intento por lograr una revolución social y económica por medios constitucionales. El programa de gobierno de Allende, descrito como “una vía pacífica al socialismo”, fue más radical que la “revolución en libertad” de Frei. Llamaba al establecimiento de un sector estatal dominante compuesto por la gran minería, los servicios de utilidad pública, y las empresas claves en la industria, finanzas y servicios. También proponía la rápida aplicación de la ley de reforma agraria y la introducción de programas sociales globales para beneficiar a la población asalariada. Asimismo, llamaba a la efectiva transferencia de poder de los antiguos grupos dirigentes a los trabajadores, campesinos y sectores progresistas de la clase media (De Vylder 1976: 23-40).<sup>1</sup>

La transición pacífica al socialismo implicaba un compromiso de respeto total por los mecanismos y procedimientos del sistema político. Las reformas estructurales serían introducidas a través de reformas constitucionales o legislativas y serían implementadas con el debido respeto por el marco constitucional y el principio de legalidad. En su primer mensaje anual al Congreso en 1971, Allende reafirmó su compromiso con el marco institucional: “Nuestro programa de gobierno se ha comprometido a realizar su obra revolucionaria respetando el Estado de derecho. No es un simple compromiso formal, sino el reconocimiento explícito de que el principio de legalidad y el orden institucional son consustanciales a un régimen socialista, a pesar de las dificultades que encierran para el período de transición” (Allende 1973a:149).

Estas afirmaciones optimistas acerca de los planes del nuevo gobierno no podían ocultar los innumerables obstáculos que se interponían en el camino pacífico al socialismo. La Unidad Popular, la coalición de Allende, había ganado la elección por el más estrecho de los márgenes (sólo un 1 por ciento

de los votos) y por lo tanto su compromiso de llevar a cabo una revolución a través del proceso democrático era, si no dudosa, por lo menos problemática. La posición minoritaria de los partidos de la Unidad Popular se reflejó en la composición del Congreso, donde no tenía mayoría. La Unidad Popular, de este modo, necesitaba urgentemente ampliar su base de apoyo. Sin embargo, en ese momento no había aliados políticos disponibles. Era poco probable que el PDC ofreciera su apoyo, ya que los partidos marxistas se habían opuesto a la administración de Frei sostenidamente y por lo tanto los dirigentes del partido les guardaban resentimiento. El Partido Nacional, por su parte, envalentonado por el logro de Alessandri, pero decepcionado con el proceso electoral que le había permitido a un marxista asumir el control del Estado, se hallaba ocupado restableciendo y fortaleciendo sus vínculos con asociaciones de empresarios y llamando a la movilización popular contra el nuevo gobierno. También había un obstáculo externo de gran envergadura: la administración de Nixon en Washington. Ciertamente, el gobierno de Estados Unidos había adoptado el plan de acción de la ITT (International Telephone and Telegraph Corporation) y su objetivo era, como lo describe Henry Kissinger, "hacer au-llar a la economía" (Kornbluh 2003:2).

A pesar de estas condiciones poco auspiciosas, Allende no redujo la escala de su programa. En vez de ello, utilizando cada partícula de poder investida en la rama del ejecutivo y confiándose en los altos niveles de movilización imperantes, siguió adelante con sorprendente vigor y entusiasmo. Inicialmente, el gobierno tuvo cierto éxito. La economía creció, la inflación estaba bajo control y un gran número de empresas financieras fueron apropiadas por el Estado. El éxito inicial del gobierno creó la impresión de que éste tenía una estrategia cuidadosamente planeada. Pero los hechos probaron lo contrario. A medida que la economía colapsaba y la inflación comenzaba a salirse de control, la oposición tomó la iniciativa nuevamente. Su estrategia, que estaba basada en una combinación de oposición cerrada en el Congreso junto con protestas populares, boicot económico y actos esporádicos de terrorismo, tenía como objetivo rechazar, como fraudulenta, la idea de que la Unidad Popular representaba a la mayoría de la clase trabajadora. También servía para demostrar que el gobierno era incapaz de manejar la economía y que no se podía confiar en él para mantener la ley y el orden. Finalmente, sin embargo, los opositores de Allende no fueron capaces de conseguir suficientes bancas en el Congreso para acusar constitucionalmente al presidente y de este modo conseguir removerlo de su cargo por medios constitucionales. Por lo tanto, acudieron a las fuerzas armadas, las cuales, con el apoyo encubierto de la ad-

ministración de Nixon, derrocaron al gobierno y destruyeron la democracia (Informe de la Iglesia 1975; Hersh 1982; Cámara de Representantes de Estados Unidos 1976).

No faltan las interpretaciones contemporáneas de los eventos que condujeron al golpe militar que llevó a su fin a la administración de Allende y la democracia. Algunos justifican el golpe, mientras que otros lo critican. Algunos atribuyen el golpe a la determinación de Allende de destruir un sistema político perfectamente normal y saludable; otros alegan que Allende fracasó porque creyó ingenuamente en las virtudes del proceso democrático y no distribuyó armas al pueblo o porque era incompetente y permitió que la economía se saliera de control (Faúndez 1975). A pesar de sus diferencias, todas estas interpretaciones tienen algo de verdad. La política del gobierno fue por momentos tan inescrupulosa que es difícil no considerarla como un intento deliberado por socavar el marco institucional vigente. También hay abundante evidencia que muestra que el gobierno tenía poca o ninguna preocupación por las consecuencias inflacionarias devastadoras de sus políticas económicas. Sin embargo, también hay pruebas que indican que, incluso en una etapa muy tardía, el gobierno tenía una fe inexplicablemente sólida en la posibilidad de resolver la imparable crisis política a través de la negociación y la transacción.

Las interpretaciones contradictorias sobre este período no son meramente el resultado de perspectivas ideológicas diferentes. Surgen de la naturaleza de las políticas del gobierno. Una estimación cuidadosa de estas políticas sugiere que el gobierno nunca reconcilió plenamente su compromiso con el cambio revolucionario con el de respeto por los procedimientos y mecanismos del marco institucional vigente. Esta ambigüedad estaba presente en cada aspecto de la política del gobierno. Como consecuencia de esto, la política del gobierno parecía responder a una estrategia doble: una estrategia parlamentaria que implicaba canalizar el cambio político a través de mecanismos constitucionales y una estrategia revolucionaria que intentaba hacer uso de cada brizna de poder ejecutivo para implementar su programa incluso a costa de corromper el orden institucional. Bajo esta doble estrategia, el objetivo de empoderar a los trabajadores y campesinos estaba subordinado al objetivo de establecer el control sobre los altos mandos de la economía. El gobierno, sin embargo, pronto descubrió que no podía posponer indefinidamente las expectativas de un mayor empoderamiento y democratización. Como lo muestra este capítulo, el trágico fin del gobierno de la Unidad Popular se debió en gran medida a su incapacidad para comprender plenamente la importancia de este punto.

## Una doble estrategia

### *Orígenes*

No hay evidencia de que antes del 4 de septiembre de 1970 Allende o la Unidad Popular hubieran considerado seriamente cómo iban a implementar su programa. Este descuido es comprensible no sólo por las presiones de la campaña electoral, sino también porque, tal vez con la excepción de Allende, los dirigentes de la Unidad Popular no esperaban ganar. De este modo, la nueva administración se enfrentó con la tarea inesperada de diseñar una estrategia para cumplir con su compromiso de llevar a cabo una transición al socialismo dentro del marco institucional vigente. Dada la novedad del desafío, los estrategas del nuevo gobierno no podían ni pedir ideas prestadas de la experiencia de otros países ni inspirarse en Marx y Engels. Con la excepción de unos pocos y ambiguos párrafos, los padres fundadores de la teoría revolucionaria marxista no habían contemplado seriamente la posibilidad de una genuina transformación revolucionaria sin una violenta reconstrucción de las instituciones políticas vigentes (Marx 1969: 293, Engels 1970: 434, 1976: 349). Los portadores de los estandartes de la tradición revolucionaria marxista habían ridiculizado y catalogado como renegados a aquellos que, como Karl Kaustsky y Edward Bernstein, habían sugerido que una revolución política violenta no era prerequisite para una genuina transformación socialista (Claudín 1977; Hunt 1984: 325-362; Moore 1963: 65-69). Allende y sus consejeros políticos no tenían de este modo un modelo histórico ni un texto guía para el diseño y aplicación de su estrategia (Garcés 1972).

Tres factores contribuyeron a darle forma a la estrategia política de la administración de Allende: las restricciones inmediatas impuestas por el marco institucional, el imperativo de reactivar la economía, y los supuestos ideológicos y conflictos entre el Partido Comunista y el Partido Socialista. La interacción entre estos tres factores creó una estrategia que reafirmaba simultáneamente el compromiso con el marco constitucional, a la vez que mostraba una decisión intransable de seguir adelante con los cambios revolucionarios, sin preocupación alguna por los detalles procesales y sin considerar sus consecuencias.

La victoria electoral de Allende no sólo imponía un nuevo desafío para los estrategas de izquierda. También imponía un desafío para los partidos de oposición, el PDC y el Partido Nacional. Su respuesta, sin embargo, fue notablemente diferente. El Partido Nacional, de derecha, y diversos extremistas de derecha apoyados por la CIA y un puñado de multinacionales con base en Estados Unidos, estaban decididos a hacer cualquier cosa —legal o ilegal— para evitar que Allende asumiera su cargo. Las reglas constitucionales ofrecían una

oportunidad única para lograr este objetivo sin tener la necesidad de instigar a un golpe militar. Ellas estipulaban que, cuando ningún candidato en una elección presidencial obtenía más de un 50 por ciento de los votos, la responsabilidad de elegir al presidente entre los dos candidatos con la mayor cantidad de votos recaía sobre las dos cámaras del Congreso (en una sesión conjunta). Como Allende había obtenido el mayor número de votos, el Congreso podría haber elegido a Jorge Alessandri, la segunda mayoría, como presidente. Dado que los partidos de oposición controlaban la mayoría de los puestos en el Congreso, estaban en posición de bloquearle a Allende el acceso al poder. Esta opción, sin embargo, era políticamente peligrosa, ya que el Congreso nunca antes había elegido al candidato con la segunda mayoría, y, dada la intensa movilización que imperaba en el momento, esta opción podría haber traído consigo fácilmente un quiebre en el sistema político. Así, el PDC rechazó esta alternativa y optó por una política diferente. Decidió pedir a Allende que diera más garantías de que su administración respetaría las reglas y procedimientos del proceso democrático. Estas garantías tomaron la forma de una enmienda constitucional que fue negociada apresuradamente y aprobada el 13 de octubre de 1970, sólo semanas antes de que Allende asumiera su cargo (Evans 1973: 105-106). Esta decisión impulsó a grupos de derecha que estaban descontentos y que tenían vínculos con la CIA a involucrarse en una variedad de actos terroristas, incluyendo un fallido intento por secuestrar al comandante en jefe del Ejército, el cual terminó con su asesinato (Kornbluh 2003: 1-115).

La enmienda constitucional, conocida también como Estatuto de Garantías Democráticas (EGD), estaba ostensiblemente diseñada para fortalecer las libertades políticas y civiles. Contenía detalladas cláusulas que trataban de los medios de comunicación, la educación, la libertad de reunión, el derecho a establecer partidos políticos y el derecho a participar en organizaciones de base. La Unidad Popular consideraba inocuo el EGD, porque se refería a derechos que ya estaban en la Constitución —como la libertad de opinión y la libertad de reunión— y les daba estatus constitucional a principios que tenían una larga tradición en la práctica nacional, como el derecho a establecer partidos políticos y el derecho a huelga. En consecuencia, la Unidad Popular consideraba su aceptación del EGD como una mera concesión táctica (Debray 1971: 119-120). Finalmente, sin embargo, el EGD se transformó en un arma importante en la confrontación política que siguió, ya que les otorgó a los opositores al gobierno de Allende una poderosa medida para juzgar y criticar al gobierno. Ésta era una medida que los partidos de la Unidad Popular no podían ignorar

fácilmente, pues habían votado por ella en el Congreso. En términos estratégicos, la enmienda constitucional tuvo un significado más amplio. Demostró que los partidos de oposición estaban divididos en sus políticas en relación al gobierno de la Unidad Popular. También demostró que era posible negociar con el PDC. Estos eventos fortalecieron la autoridad de Allende dentro de su coalición, ya que parecían validar su postura de que la negociación política con la oposición era posible.

Pero mientras los partidos políticos debatían sobre el EGD en el Congreso, los acontecimientos en el terreno ocurrían con gran velocidad. La elección de Allende había impulsado una nueva ola de movilización popular, especialmente en el campo, donde las tomas de terreno proliferaban. Mientras los partidarios de la izquierda aseguraban que los niveles de movilización política a favor del gobierno permanecían altos, los empresarios, atemorizados por rumores alarmistas, produjeron una corrida de bancos. Aunque el pánico financiero pronto se calmó, muchas empresas industriales comenzaron a bajar la producción y a despedir empleados, e incluso amenazaban con un cierre total, aumentando así la preocupación por una posible huelga de inversionistas. En respuesta a estas amenazas de boicot económico, los sindicatos promovieron una ola de huelgas y de ocupaciones de fábricas que causaron grave preocupación en el gobierno. De este modo, antes de que los estrategas políticos de la izquierda tuvieran tiempo de diseñar una estrategia, el gobierno se vio forzado a entrar en acción. Apoyándose en los poderes reguladores extensivos investidos en el ejecutivo, el gobierno intervino para terminar con las disputas laborales y restaurar la producción. Usó dos mecanismos principales: decretos de intervención laboral —conocidos como decretos de reanudación de faena— y decretos de requisición (Von Brunn 1972: 65-73). Aunque estos decretos ponían a la empresa bajo la administración temporal del gobierno, no afectaban los derechos de propiedad involucrados. El gobierno también inició una política de reactivación económica que incluía una inyección masiva de fondos públicos en proyectos intensivos en mano de obra y en una política de ingresos a favor de los trabajadores peor remunerados (De Vylder 1976: 52-77; Roxborough et al. 1977: 71-101).

En el corto plazo, los resultados de la política económica fueron alentadoras. La producción industrial aumentó en un 12 por ciento y el PIB en un 8,5 por ciento. El desempleo cayó de un 7 a un 4 por ciento y la tasa de inflación bajó de un 35 por ciento a un 22 por ciento. Las consecuencias políticas de la política económica también fueron alentadoras. En las elecciones municipales de abril de 1971, el apoyo a los partidos de la Unidad Popular aumentó de un

36 por ciento a un poco menos del 50 por ciento. El éxito de estas medidas iniciales tuvo el efecto de transformar una política que debía ser temporal en un rasgo permanente de la estrategia del gobierno. En vez de buscar un acuerdo negociado para la *impasse* en el Congreso, el gobierno comenzó a implementar su programa apoyándose casi exclusivamente en sus poderes reguladores. De este modo, los decretos de reanudación de faenas y los decretos de requisición le permitieron al gobierno asumir la administración de un gran número de empresas industriales y agrícolas. El gobierno también tomó el control de casi la totalidad del sistema bancario a través de la compra de acciones en el mercado abierto y aceleró dramáticamente el paso de la expropiación de tierra bajo la ley de reforma agraria.<sup>2</sup> Así, después de diez meses en el cargo, casi la totalidad del sector bancario había sido transferida al Estado, una gran cantidad de empresas financieras eran administradas por el Estado y el gobierno había expropiado prácticamente toda la tierra que podía expropiarse bajo la reforma agraria. Pero mientras los funcionarios del gobierno y sus partidarios alababan estos logros como un gran paso hacia la revolución socialista, el presidente y su gabinete continuaban haciendo declaraciones que sugerían que esperaban un avance político con los demócratacristianos para conseguir su apoyo en el Congreso en la implementación de su programa. De esta forma, Allende prometía continuamente presentar un proyecto de ley para nacionalizar los bancos y el sector manufacturero. Sin embargo, dado el gran número de requisiciones, expropiaciones de terrenos agrícolas y compra de acciones de bancos, los tan prometidos proyectos de nacionalización se hacían rápidamente redundantes.

### *Reconciliando ideologías en conflicto*

La doble estrategia del gobierno indudablemente estaba impulsada por la necesidad de responder a las urgentes presiones políticas y económicas. Sin embargo, esta estrategia también era conveniente, ya que tenía la virtud de reconciliar los conflictivos puntos de vista del Partido Socialista y del Partido Comunista en relación a la naturaleza del programa de gobierno de la Unidad Popular. Los socialistas argumentaban que el programa contenía un mandato inequívoco para proceder inmediatamente con la nacionalización de los altos mandos de la economía. Los comunistas, adoptando una posición moderada, argumentaban que el programa sólo requería la nacionalización de un número selecto de empresas en el sector minero y manufacturero. La nacionalización del resto de los altos mandos de la economía, según esta interpretación, tendría lugar en una etapa posterior, no dentro del período de seis años del

gobierno de Allende. Estas interpretaciones contradictorias implicaban dos puntos de vista opuestos sobre cómo fortalecer la posición del gobierno. El Partido Comunista sostenía que el gobierno debía buscar urgentemente el apoyo del PDC para convencer al Congreso de aprobar su programa legislativo. El Partido Socialista no estuvo de acuerdo. Descartó enfáticamente tal acuerdo, ya que desde su punto de vista, el PDC era un partido burgués interesado en consolidar más que en sustituir el capitalismo. De este modo, el Partido Socialista argumentaba que el único modo de fortalecer al gobierno era comenzando inmediatamente con la implementación del programa, mostrando de este modo su determinación y compromiso con la meta de construir una sociedad socialista (Faúndez 1980: 62-65).

Dado estos puntos de vista contradictorios, la doble estrategia del gobierno jugó un rol útil, pues tanto los socialistas como los comunistas la consideraban como una expresión acertada de sus puntos de vista. Los comunistas, los principales partidarios de buscar un acuerdo con el PDC, estimaban que la estrategia era un mecanismo útil aunque temporal para limar las asperezas con el PDC, mientras se lograba un acuerdo global con ese partido sobre la aplicación del programa. Los socialistas, por su parte, aceptaban la estrategia del gobierno, porque, desde su punto de vista, tendría el efecto de provocar la división del PDC, lo cual daría al gobierno los votos necesarios en el Congreso para transformar el programa de requisiciones en un programa efectivo de nacionalización. De este modo, mientras los comunistas esperaban que el PDC eventualmente entraría en negociaciones con el gobierno, los socialistas no creían que esto sucedería. En cambio, esperaban que los eventos desencadenados, principalmente la aceleración del programa de requisiciones, harían innecesaria una negociación política, ya que el inevitable quiebre dentro del PDC fortalecería la posición de la Unidad Popular en el Congreso, sin tener que transar el programa. Para los comunistas, la estrategia era un mecanismo para presionar al PDC en las negociaciones y para los socialistas era un medio de evitar las negociaciones; de ahí su eslogan "avanzar sin transar".

La doble estrategia del gobierno era aceptable tanto para los comunistas como para los socialistas, porque compartían un punto de vista común sobre su rol dentro del sistema político. Este punto de vista, aunque anacrónico en ese momento, se basaba en el supuesto de que ellos eran los únicos partidos que representaban genuinamente los intereses de la clase trabajadora y otras clases subalternas. Se basaba en su experiencia en las décadas de 1930 y 1940, donde tenían prácticamente un monopolio sobre los votos de los trabajadores organizados (Petras y Zeitlin 1967). Esto los llevó a creer que los trabajadores

y otros miembros de las clases subordinadas que no los apoyaban estaban temporalmente confundidos y, con el tiempo, se darían cuenta de que los comunistas y los socialistas eran los únicos representantes genuinos de los intereses de la clase trabajadora. Este punto de vista, como se explica en el capítulo 7, les hizo difícil a los comunistas y a los socialistas reconocer que el PDC tenía un considerable apoyo electoral e influencia entre los trabajadores y campesinos. De esta manera, la doble estrategia del gobierno jugó un rol muy útil, ya que era coherente con el punto de vista de los partidos marxistas sobre su posición entre los trabajadores y otros grupos subalternos. La noción de que los trabajadores que apoyaban al PDC eventualmente gravitarían hacia el gobierno era coherente con la posición de los socialistas, quienes se oponían terminantemente a cualquier forma de negociación con el PDC. También era coherente con la postura de los comunistas, porque éstos alegaban que en la medida en que los trabajadores del PDC comenzaran a gravitar hacia la administración de la Unidad Popular, el PDC no tendría otra alternativa que negociar con el gobierno. Finalmente, ni el PDC ni sus partidarios de la clase trabajadora se comportaron como esperaban los comunistas y los socialistas. Sin embargo, debido a que la doble estrategia sirvió para ocultar las diferencias entre los dos partidos marxistas, el gobierno fue incapaz de abandonarla, incluso cuando sus desventajas se hicieron obvias.

#### *Ortodoxia marxista y patriotismo constitucional*

Lo anterior sugiere que lo que he descrito como doble estrategia era poco más que un conjunto de decisiones tácticas destinadas a enfrentar problemas inmediatos y a reconciliar ideologías contradictorias. No obstante, en otro nivel, la estrategia era coherente con una interpretación marxista ortodoxa sobre la relación entre política y economía. La doble estrategia le asignaba una prioridad absoluta a la toma inmediata de los altos mandos de la economía, posponiendo así la aspiración política de transferir efectivamente el poder a los trabajadores y los campesinos (Allende 1972: 8-11). Este enfoque ortodoxo sobre la economía estaba combinado con expectativas igualmente ortodoxas sobre el comportamiento de los principales actores políticos. Ciertamente, el gobierno esperaba que a medida que los altos mandos de la economía cayeran bajo el control del Estado y la reforma agraria aboliera el latifundio, el PDC y otros actores políticos progresistas o se unirían voluntariamente al gobierno, como lo esperaba el Partido Comunista, o, como lo aguardaba el Partido Socialista, se harían políticamente irrelevantes porque sus miembros desertarían a favor de los partidos de la Unidad Popular. A todo lo largo de este proceso

se esperaba que los trabajadores organizados permanecerían leales al gobierno y a los partidos marxistas, ya que la Unidad Popular era vista como el representante natural de los intereses de los grupos subordinados. Finalmente, sin embargo, los supuestos sobre los cuales se basaba la doble estrategia estaban errados. Por cierto, aunque el gobierno formalmente asumió la administración de un gran número de industrias recurriendo a sus poderes administrativos, nunca tuvo control efectivo sobre lo que se ha descrito como los altos mandos de la economía. Como consecuencia de esto, el supuesto de que otros actores políticos progresistas tarde o temprano reconocerían el liderazgo de la Unidad Popular era una falacia basada en una interpretación rudimentaria de la ideología marxista. La consecuencia más dañina de esta interpretación era que ésta daba por sentado que los trabajadores, campesinos y pobres urbanos apoyarían las políticas del gobierno, incluso si sus aspiraciones políticas y económicas debían postergarse (Bitar 1979: 278-281; De Vylder 1976: 147-148). El gobierno supuso que podía manipular y controlar ilimitadamente la movilización política en apoyo a sus políticas. Pero, como el gobierno pronto descubriría, otras fuerzas políticas también tenían la capacidad de movilizar a la población. Más aun, el gobierno también descubrió que no podía dar por sentada la lealtad de sus propios partidarios.

Además de reflejar una interpretación marxista ortodoxa de la relación entre el proceso económico y el político, la doble estrategia también estaba basada en un punto de vista bastante convencional sobre la naturaleza y los atributos del sistema político y legal (Garcés 1972). Se fundamentaba en la idea de que el sistema político y legal vigente era especialmente estable y podía expandirse de manera ilimitada (Novoa 1971, 1978, 1992). Este supuesto, aunque errado, no resultaba sorprendente, ya que los años formativos de la mayor parte de los altos dirigentes de la Unidad Popular había tenido lugar durante el período de coaliciones políticas en la década de 1940, cuando los partidos se comportaban con poca consideración hacia las restricciones constitucionales. El resurgimiento del sistema de partidos en la década de 1950, que, como se explicaba anteriormente, fue en gran medida la consecuencia indeseada del fracaso en la introducción de políticas basadas en el mercado, reforzó incluso más la certeza entre los líderes de izquierda de que la acción política podía superar cualquier obstáculo. Estas dos concepciones erradas —flexibilidad ilimitada y absoluta fe en la acción política— estaban complementadas por una creencia común de que el poder investido en el ejecutivo era prácticamente ilimitado, pues no se esperaba que el poder judicial hiciera un examen de los actos de autoridad.

El punto de vista de la Unidad Popular sobre la flexibilidad del sistema

político y legal era compartido ampliamente por otros miembros de la élite política e intelectual. Este enfoque, que podría describirse como una forma de patriotismo constitucional, sirvió para acrecentar la credibilidad de la doble estrategia. Es importante tener en mente este factor, ya que de otro modo el debate político y legal durante este período resulta incomprensible. Ésta fue la reacción de Régis Debray cuando visitó Chile durante los primeros días del gobierno. En lugar del discurso revolucionario típico, Debray se decepcionó al encontrar lo que consideraba una obsesiva preocupación por la legalidad y el Estado de derecho. Desde su punto de vista privilegiado como teórico de las revoluciones marxistas, sus comentarios sobre el debate político eran a la vez sarcásticos y amargos: “La prosa puntillosa empleada en los discursos, en los editoriales de los principales diarios, en los programas de televisión, en los debates parlamentarios y en la polémica diaria no impresiona a nadie, salvo que sea un experto en derecho constitucional” (Debray 1971: 13). Pero la verdad era que tanto los expertos en derecho constitucional como los políticos de la oposición estaban, por lo menos en un comienzo, verdaderamente confundidos por la doble estrategia del gobierno.

### **Expandiendo las instituciones**

#### *La economía aúlla*

En términos de la política de partidos, la virtud principal de la doble estrategia del gobierno fue que logró encubrir las diferencias ideológicas dentro de la coalición, mientras que, al mismo tiempo, retardó el establecimiento de un bloque de oposición unificado por parte del PDC y el Partido Nacional. En términos económicos, la doble estrategia del gobierno también parecía rendir beneficios. En 1971, el PIB aumentó en un 8,5 por ciento y la producción industrial aumentó en un 12 por ciento, en tanto que el desempleo bajó de un 7,2 por ciento a un 3,9 por ciento. Incluso la inflación cayó durante el primer año, de un 35 por ciento a un 22 por ciento. La ilusión de que la estrategia del gobierno era efectiva podía sostenerse mientras la economía parecía funcionar bien. Pero, como es habitual, la economía pronto mostró signos de debilidad. Como Henry Kissinger lo quiso, lo predijo e hizo todo lo posible porque así fuera, la economía efectivamente aulló.

La política económica inicial —que implicaba un sustancial aumento de la demanda, estrictos controles de precios y una generosa política de ingresos— encontró problemas. Los problemas que enfrentó la Unidad Popular después de los primeros doce meses en el cargo no eran diferentes de los que enfrentó la administración de Frei. La política de ingresos superó sus metas. En un año,

la parte correspondiente a los trabajadores en el ingreso nacional llegó al nivel que se esperaba que alcanzaría en seis años. Aunque hubo un aumento significativo en la producción, este aumento fue un 20 por ciento más bajo que la meta fijada por el gobierno. Más aun, la política de ingresos trajo consigo un aumento inesperadamente alto en la demanda de productos alimenticios. Las dificultades del gobierno se hicieron más serias debido a una inesperada caída en el precio del cobre. En tanto, la inversión en el sector privado cayó, ya que las considerables ganancias generadas durante el *boom* del primer año fueron desviadas de las inversiones productivas. De este modo, el gobierno tuvo que intervenir y dedicar la mayor parte de sus recursos a la importación de alimentos para satisfacer las nuevas demandas creadas, posponiendo de este modo proyectos importantes de inversión estatal. Ciertamente, la inversión estatal en 1971 aumentó sólo un 1 por ciento, pues la mayor parte del crecimiento registrado ese año se debió a la utilización de capacidad ociosa (Behrman 1977: 76).

Como se dijo en el capítulo 7, bajo similares circunstancias la administración de Frei había optado por la estabilidad económica y había reducido drásticamente el gasto público. Pero la Unidad Popular no eligió este curso de acción, ya que no deseaba restringir las expectativas políticas de sus partidarios. De esta forma, intentó resolver este problema apoyándose principalmente en el mismo tipo de poderes reguladores que estaba utilizando para tomar el control de los altos mandos de la economía: estricto control de precios y producción respaldados por duras sanciones, como la requisición de productos y el cierre de establecimientos comerciales. Estas medidas, no obstante, sólo exacerbaron la inflación.

El intento del gobierno por controlar la inflación a través de medidas administrativas fue un completo fracaso y llevó al colapso del sistema de control de precios. Durante su primer mes de gobierno, los precios oficiales para los productos de consumo básico fueron por regla general respetados, ya que su oferta mantuvo el mismo ritmo que la expansión de la demanda. A medida que caía la producción y la capacidad de importación disminuía, sin embargo, la presión sobre los precios se intensificó. Esta presión se agravó todavía más por los decididos esfuerzos de los opositores al gobierno por retirar los productos básicos del mercado. El gobierno respondió aumentando el número de artículos sujetos al control de precios. Pero esta decisión no resolvió el problema. A medida que el número de artículos sujetos al control de precios aumentaba, también aumentaba el volumen de trabajo de la ya sobrecargada agencia de control de precios (Ramos 1979: 333-334). Aun más, aunque la

lista de artículos de consumo sujeta al control de precios era larguísima, no incluía todo y, por lo tanto, era fácil de eludir. De este modo, mientras la leche estaba en la lista, el queso no lo estaba. Por lo tanto, había una abundancia de queso y escasez de leche. De manera característica, el gobierno respondió imponiendo el control de precios sobre el queso, agravando así el problema de su aplicación.

A medida que las desventajas del sistema de control de precios se hacían evidentes, el gobierno cambió su política y asumió el control directo sobre la distribución de los productos de primera necesidad a través de la red de Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP) (Giusti 1975; Meneses 1973). Esta medida fue un total fracaso y se ganó duras críticas por parte de los opositores al gobierno. Éstos describían a las juntas como organizaciones ilegales inspiradas en el comunismo y como el primer paso hacia el establecimiento de un régimen totalitario.<sup>3</sup> Mientras los líderes de la asociación de minoristas las boicoteaban, la oposición reclamaba que las JAP discriminaban contra los dueños de pequeños almacenes y eran sectarias en sus prácticas.<sup>4</sup> La oposición estaba indudablemente en lo correcto al señalar algunas deficiencias de las JAP, particularmente en lo concerniente a sus prácticas sectarias.<sup>5</sup> La debilidad fundamental de esta iniciativa fue, sin embargo, política. Las JAP fueron creadas en el peor momento posible, cuando la inflación y el mercado negro estaban fuera de control, y por lo tanto prácticamente no tenían posibilidad de éxito (Giusti 1975: 770).

Consciente de las consecuencias políticas de la carga de la inflación, el gobierno intentó, por lo menos dos veces, rectificar su política económica de modo de alinear los precios con el nivel de producción (Faúndez 1988: 234-235). Estos intentos, sin embargo, estaban destinados al fracaso, ya que no reflejaban un consenso político amplio. El gobierno no consultó a la oposición y no tomó en cuenta el punto de vista de sus propios partidarios. Sus decisiones económicas fueron adoptadas de hecho en reuniones secretas de los dirigentes de la Unidad Popular y llevaron a la predecible decisión de devaluar el escudo (un 85 por ciento de las importaciones y un 33 por ciento de las exportaciones) para detener el caudal de importaciones y desviar los recursos hacia la producción. La decisión de devaluar, que en circunstancias políticas normales hubiera causado serios problemas, tuvo consecuencias devastadoras para el gobierno. Anticipando un mayor aumento de los precios, el sector privado inmediatamente retiró los productos de consumo básico del mercado, estimulando de este modo el mercado negro y empeorando el proceso inflacionario. Cuando la inflación comenzó a subir, el gobierno eventualmente

cedió, ordenando un incremento en los salarios para compensar las pérdidas que acarreó la inflación. Tras esta decisión, el gobierno efectivamente perdió el control sobre la economía y la inflación se disparó de un 22 por ciento en 1971 a un 163 por ciento en 1972 y a más de un 500 por ciento en 1973.

El colapso del sistema de control de precios hizo más profundo aun el déficit del sector público, el cual en 1972 había alcanzado un 20 por ciento del PIB. Este resultado tiene su origen en el hecho de que las únicas empresas que cumplían con los precios oficiales eran aquellas que estaban bajo el control del Estado. Entre noviembre de 1970 y julio de 1972, estas empresas no subieron sus precios, mientras que el índice general de precios aumentó en un 51 por ciento. Para compensar las pérdidas financieras de estas empresas, el gobierno puso dinero en efectivo a su disposición, aumentando así el déficit del sector público. Según ciertos cálculos, el déficit de las empresas controladas por el Estado representaba un 35 por ciento del déficit del sector público (Griffith-Jones 1981: 150).

### *Cambiando las reglas*

A medida que el gobierno comenzó a perder el control sobre la economía, un acuerdo político con el PDC se hizo urgente. Durante su primer año, el gobierno contaba con que el PDC encontraría difícil alinearse con el Partido Nacional. Esta expectativa era razonable, ya que el PDC tenía una sólida base de apoyo entre los trabajadores y los campesinos y era reacio a unirse al derechista Partido Nacional en su campaña negativa contra el gobierno. Pero, a medida que la inflación dio paso a un mercado negro floreciente y el orden público comenzó a deteriorarse, los reclamos del Partido Nacional en relación a que la Unidad Popular era incapaz de gobernar y que su real objetivo era destruir la democracia comenzaron a ganar en credibilidad.

Mientras la promesa de Allende de presentar un proyecto de nacionalización al Congreso era creíble, el PDC buscó mantener un rol independiente como árbitro del proceso político. Pero, a medida que pasó el tiempo, la postura del PDC empezó a cambiar. En octubre de 1971, cuando ya era obvio que el gobierno no cumpliría su promesa, el PDC presentó una enmienda constitucional que cambiaba dramáticamente los términos del debate político. La enmienda, aunque ostensiblemente diseñada para regular el proceso de las nacionalizaciones, fue vista por el gobierno como un intento por socavarlo. Contenía dos partes principales: una que le quitaba al ejecutivo los poderes reguladores usados hasta entonces para asumir la administración de un gran número de empresas en el sector financiero y manufacturero, y la

otra consistía en un conjunto de cláusulas estableciendo los principios que el legislativo debía observar en caso de decidir la transferencia de empresas privadas al sector público (Von Brunn 1972: 97-111). La respuesta del gobierno tomó la forma de un proyecto de ley que delegaba amplios poderes en el presidente para nacionalizar empresas con un capital autorizado superior a una cantidad determinada. Según estimaciones del gobierno, el número de empresas cubiertas por esta medida habría sido alrededor de 250 (Von Brunn 1972: 86-97). Dado el equilibrio de fuerzas en el Congreso, el proyecto de ley del gobierno no tenía ninguna posibilidad de conseguir aprobación. El Congreso, sin embargo, rápidamente aprobó la enmienda constitucional del PDC, dejando al gobierno sin otra alternativa que la de usar su derecho a veto.

El veto del gobierno sentó las bases para negociaciones con el PDC. El veto aceptaba, en términos generales, las ideas contenidas en la enmienda, pero insertaba una cláusula que estipulaba la nacionalización inmediata de 90 empresas. La cifra de 90 era una reducción significativa respecto de la propuesta original del gobierno de 250. El PDC accedió a negociar, pero insistió en que las 90 empresas serían analizadas caso a caso. Después de un largo proceso, las negociaciones se trabaron en lo que parecían ser discusiones menores sobre los procedimientos y sobre la inclusión de un puñado de empresas en la lista. Eventualmente, después de seis meses, en junio de 1972, el PDC puso fin a las negociaciones. Retrospectivamente, queda claro que, para que las negociaciones entre el gobierno y el PDC hubieran tenido alguna posibilidad de éxito, debieran haber comenzado antes y no después de que el PDC presentara su enmienda constitucional. Pero el PDC presentó su enmienda porque el gobierno no había hecho ningún intento serio por negociar. Después de que el Congreso aprobara la enmienda, habría sido un acto suicida por parte del PDC retractarse y aceptar el veto del gobierno, ya que hubiera causado una gran división dentro del partido, precisamente el resultado que esperaban algunos de los partidos de la Unidad Popular.

Después de la introducción de la enmienda constitucional del PDC, sus relaciones con el Partido Nacional se hicieron cada vez más estrechas. Aunque en septiembre de 1971 el PDC rehusó unirse al Partido Nacional en su intento por acusar constitucionalmente al ministro de Economía, a fines del año apoyó la acusación constitucional al ministro del Interior (Echeverría y Frei 1974: 2: 34-79). El reclamo contra el ministro era que no había sido capaz de mantener el orden público y de proteger la libertad de reunión de un grupo de mujeres de clase media que habían organizado una "marcha de las cacerolas" contra el gobierno. Estas circunstancias estrecharon los vínculos

entre el PDC y el Partido Nacional, y a mediados de 1972 los dos partidos habían cerrado filas para formar un bloque contra el gobierno, que llamaron Confederación Democrática (CODE). Este realineamiento de las fuerzas políticas socavó la credibilidad de la vertiente parlamentaria de la doble estrategia del gobierno y fortaleció los elementos radicales al interior de la coalición de la Unidad Popular.

Tras esta primera acusación constitucional, comenzó una incesante escalada de acusaciones constitucionales a ministros del gabinete (Loveman y Lira 2000: 376). Aunque el gobierno respondió de manera desafiante, generalmente nombrando a los ministros acusados para otros puestos del gabinete, la acusación constitucional mostró ser efectiva, ya que mantuvo al gobierno bajo constante presión y concentró la atención de la opinión pública sobre las supuestas actividades ilegales de distintas reparticiones del gobierno, una por una. El gobierno se quejó amargamente de que las acusaciones constitucionales por motivos políticos estaban reviviendo las desacreditadas prácticas parlamentarias, repudiadas por la Constitución de 1925. Sin embargo, como lo demuestran capítulos anteriores de este trabajo, las prácticas parlamentarias de la elite política no disminuyeron después de 1925. En cualquier caso, el resurgimiento del parlamentarismo y el consecuente debilitamiento del presidente eran precisamente el resultado que esperaba la oposición.

Las acusaciones constitucionales eran en parte una consecuencia del hecho de que el Congreso no tenía muchos proyectos de ley en su agenda. Como los partidos de oposición controlaban más de la mitad de los puestos en ambas cámaras del Congreso, el gobierno no podía conseguir la aprobación para ninguna legislación sin su acuerdo. Pero, debido a que los partidos de oposición no tenían una mayoría de dos tercios, no podían rechazar el veto del presidente. Como consecuencia de esto, el gobierno sólo consiguió la aprobación para aquellos proyectos de ley esenciales para mantener funcionando el aparato del Estado, pero no logró aprobar ninguna ley para aplicar su programa de gobierno. De este modo, el Congreso rechazó todos los proyectos de ley del gobierno, incluyendo los destinados a resolver las ocupaciones ilegales de viviendas privadas, a controlar el acaparamiento y la especulación o a establecer un Ministerio de la Familia. El proyecto de ley que proponía la creación de tribunales populares para mejorar el acceso a la justicia entre los pobres tuvo que ser retirado del Congreso para evitar una derrota humillante.

Ante la ausencia de actividad legislativa, los partidos de oposición en el Congreso mantuvieron presión sobre el gobierno de diferentes maneras. Ade-

más de la continua escalada de acusaciones constitucionales, los miembros de la oposición aprovecharon la oportunidad para usar la Cámara de Diputados y el Senado para atacar al gobierno en relación al clima de descontento social y político imperante. También establecieron comisiones parlamentarias especiales para investigar políticas del gobierno, se comunicaron directamente con el contralor general para cuestionar la ilegalidad de los decretos del gobierno y plantearon demandas ante el recientemente establecido Tribunal Constitucional (Contraloría General de la República 1971).

Pero las acusaciones constitucionales y otras maniobras parlamentarias eran solamente un espectáculo menor. El asunto clave surgió cuando el Congreso rechazó el veto del gobierno. Este hecho provocó un gran enfrentamiento en el Congreso, que se desarrolló lentamente y fue precedido por un acalorado debate sobre la correcta interpretación de la Constitución.

Primero, hubo una disputa bizantina entre el gobierno y la oposición sobre el número de votos requerido para anular el veto presidencial. El gobierno alegaba que el Congreso necesitaba dos tercios de los votos, mientras que el Congreso alegaba que sólo se necesitaba una mayoría (Silva Cimma 1977: 147-202). Luego surgió una disputa sobre si el Tribunal Constitucional tenía jurisdicción para resolver esta controversia. El gobierno, ansioso por prolongar el debate, argumentó que el Tribunal Constitucional sí tenía jurisdicción. La oposición, reconociendo que su posición era débil, estuvo en desacuerdo y emitió una declaración anunciando que, en caso de que el Tribunal decidiera resolver este conflicto, no reconocería su decisión. A pesar de esta advertencia, el gobierno sometió la disputa al Tribunal Constitucional. El Tribunal sin embargo, prudentemente, decidió que la solicitud del gobierno era inadmisibile. En esa etapa, el gobierno tenía la opción de promulgar la enmienda constitucional aprobada por el Congreso o convocar a un plebiscito. El gobierno, como siempre, optó por una solución no convencional. Decidió promulgar sólo aquellas partes de la enmienda que no habían sido objeto del veto. La oposición –con el respaldo del contralor general– respondió inmediatamente, alegando que la promulgación parcial de la enmienda era ilegítima e inválida y exigió la aprobación inmediata de la enmienda aprobada por el Congreso.<sup>6</sup>

La promulgación parcial de la enmienda hizo mofa del proceso constitucional y aumentó la incertidumbre política y económica reinante. Era una señal más de que el gobierno había perdido control sobre los acontecimientos políticos y de que su doble estrategia había fracasado. Poco después, los militares derrocaron al gobierno.

### *Orden público*

El colapso del sistema de control de precios aceleró la aparición de un mercado negro en productos de consumo básico. Los opositores se dieron cuenta rápidamente de que la inflación y la falta de productos básicos en el mercado eran armas políticas efectivas. A medida que la movilización política contra el gobierno se intensificaba, las desventajas de la política de orden público del gobierno se hicieron evidentes.

Al asumir el poder, el gobierno disolvió una unidad policial especial antidisturbios argumentando que ya no era necesaria, pues el pueblo tenía el poder. Esta decisión era a la vez demagógica y oportunista, porque, como ya se dijo, el gobierno se aprovechó de la militancia de sus propios partidarios durante los primeros meses de gobierno para acelerar la reforma agraria y tomar el control de los altos mandos de la economía. A medida que los partidos de oposición recuperaban su confianza política, comenzaron a utilizar métodos similares a los empleados por los partidarios del gobierno. Algunos de estos métodos involucraban el uso de medidas de autoayuda de naturaleza paramilitar para prevenir o repeler ocupaciones de terrenos o de fábricas. La protesta más importante organizada por la oposición fue una larga y costosa huelga de camioneros que fue seguida por un bloqueo que duró un mes, en octubre de 1972 (De Vylder 1976: 98). El objetivo del bloqueo era derrocar al gobierno. Estos eventos planteaban un gran dilema para éste, pues no podía usar libremente los poderes coercitivos del Estado para reprimir las actividades extraparlamentarias de sus opositores, porque había intentado, aunque infructuosamente, controlar la conducta de sus partidarios a través de la persuasión. Esta debilidad fue útil en manos de la oposición, la cual describía cualquier intento por contener las fuerzas antigubernamentales como un signo de las inclinaciones totalitarias del gobierno y cualquier intento por resolver los conflictos a través de la negociación como una evidencia de la complicidad del gobierno con los actos de violencia.<sup>7</sup>

Consciente de que estos reclamos estaban calculados para generar inquietud dentro de las fuerzas armadas, el gobierno optó por una solución que, en el largo plazo, llevó al desastre. Comenzó a solicitar ayuda, cada vez más a menudo, al Ejército para controlar el orden público, en lugar de apoyarse exclusivamente en la policía. De este modo, el gobierno esperaba callar los alegatos de la oposición, ya que el profesionalismo del Ejército era un mito aceptado por todos los principales partidos políticos. Esta política le dio al gobierno un respiro, pues le permitió controlar el bloqueo dirigido por la oposición en octubre de 1972. A la larga, sin embargo, la participación del Ejército en la

mantención del orden público fue el comienzo de un proceso que lentamente sirvió para elevar el perfil político de las fuerzas armadas y para darles confianza sobre su rol como guardianes de la democracia. Tras apoyarse en el Ejército para resolver los acontecimientos de octubre, el gobierno no tuvo más alternativa que aceptar la participación militar en el gabinete. Durante el período en que el Ejército estuvo en el gobierno, la oposición introdujo la ley de control de armas, que otorgaba a las fuerzas armadas exorbitantes poderes para dirigir el rastreo de armas y otros artefactos supuestamente utilizados por grupos terroristas.<sup>8</sup> El gobierno fue incapaz de vetar esta ley, porque hubiera sido considerado una afrenta al Ejército y como una indicación de que el gobierno protegía a grupos terroristas de izquierda. Una vez terminada la participación del Ejército en el gabinete, en enero de 1973, y la política "normal" siguió su curso, los militares comenzaron a aplicar enérgicamente la ley de control de armas para reprimir y neutralizar a los partidarios del gobierno.

### *Legitimidad erosionada*

Como se dijo antes, uno de los supuestos claves sobre los que descansaba la estrategia del gobierno era que los poderes reguladores de la rama del ejecutivo eran prácticamente ilimitados y no estaban sujetos al control de ningún órgano del Estado aparte del Congreso. Este supuesto se basaba en la conducta de los tribunales y otras instituciones durante el período que he descrito como democracia de partidos. Pero el gobierno, sin embargo, no tomó en cuenta que los sistemas legales no son estáticos y que las instituciones legales a menudo cambian su postura según las tendencias de la opinión pública y del debate político. Especialmente, parece no haber previsto que los individuos y empresas afectados por medidas del gobierno harían uso del sistema legal para defender sus intereses y proteger sus derechos. De este modo, los tribunales pronto se vieron inundados de recursos y querellas en contra del gobierno. Estas acciones legales cuestionaban la validez de los decretos de requisición y buscaban terminar con la ocupación ilegal de fábricas y propiedades rurales. Los tribunales respondieron favorablemente, aunque de manera lenta, a estos retos legales, pero su respuesta enfureció a los partidarios del gobierno, incrementando así la intensidad de la lucha política. Cuando los tribunales comenzaron a emitir sentencias que socavaban seriamente la capacidad de los administradores nombrados por el gobierno para hacerse cargo de las empresas bajo requisición y ordenaban también el arresto de los dirigentes de las tomas, los trabajadores se radicalizaron aun más y demostraron cada vez menos interés en hacer concesiones. De este modo, el gobierno enfrentó un

dilema difícil e inesperado: si cumplía con las decisiones de los tribunales, en la práctica tendría que revocar algunas de sus políticas, enfureciendo a sus partidarios; si abiertamente se ponía del lado de sus partidarios, se arriesgaba a generar una gran confrontación con el poder judicial.

La multitud de demandas legales en contra del gobierno se transformó en otro asunto que desvió su atención de problemas económicos y políticos más urgentes. Incluso más, los desafíos legales que iban en aumento también socavaron la legitimidad del gobierno —materia que fue hábilmente explotada por la oposición—, ya que hizo posible el cuestionamiento de la constitucionalidad y legalidad de cada aspecto de la política del gobierno, reforzando de este modo la impresión de que la Unidad Popular estaba deliberadamente creando caos y desorden. Aunque muchos de los reclamos contra el gobierno tenían una sólida base constitucional y legal, hubo muchos que no la tenían. Pero en los términos del debate político, el hecho de si estos reclamos eran o no legítimos tenía poca importancia. A medida que el gobierno comenzó a perder su legitimidad, casi cualquier reclamo presentado por la oposición tenía credibilidad.

Un componente importante de la campaña de la oposición contra el gobierno fue el Estatuto de Garantías Democráticas (EGD). El EGD, como se explicó anteriormente, fue una enmienda constitucional aprobada por el Congreso que la Unidad Popular había aceptado como parte de las negociaciones que hicieron posible el acceso de Allende a la presidencia. La Unidad Popular consideraba el EGD como inofensivo, ya que ostensiblemente era poco más que una reafirmación y reelaboración de los derechos civiles y políticos ya garantizados por la Constitución.

Pero la Unidad Popular pronto se dio cuenta de que el EGD había creado algunos problemas inesperados. Estos problemas surgían en parte del hecho de que el EGD estipulaba que el ejercicio de los derechos garantizados por la Constitución sólo podía ser regulado por ley. Esta cláusula, muy razonable en otros aspectos, se alejaba de la práctica, ya que hasta entonces el ejercicio de algunos derechos constitucionales importantes estaba regulado por decretos de gobierno y no por una legislación. Debido al apuro con que fue aprobado el EGD, la enmienda constitucional no validó estos decretos, de modo que, en términos constitucionales, el EGD implícitamente anulaba decretos del gobierno que imponían restricciones en áreas claves, como la libertad de opinión y la libertad de prensa.

Uno de los asuntos más controvertidos que surgió fue si el gobierno tenía poder para imponer restricciones en las transmisiones televisivas y radiales durante emergencias nacionales. Esta controversia surgió como consecuencia

directa del EGD. Los poderes del presidente para restringir las transmisiones durante emergencias nacionales habían sido reconocidos durante bastante tiempo y habían sido usados ampliamente en el pasado. No obstante, estos poderes estaban establecidos en un decreto —el 4.581— promulgado en 1949 y no en una ley.<sup>9</sup> De este modo, cuando el gobierno impuso restricciones a las transmisiones de radio durante una importante huelga en octubre de 1972, estalló un gran enfrentamiento político.<sup>10</sup> El gobierno declaró que, mientras no se dictara una ley, el decreto 4.581 debía considerarse vigente. Este argumento, sin embargo, era débil en términos legales, ya que no tenía en cuenta el hecho de que, según el EGD, sólo una ley podía regular el ejercicio de los derechos garantizados por la Constitución.

Un conflicto similar se desató en relación a la reglamentación de aspectos técnicos concernientes a los canales de televisión. El EGD establecía que sólo las universidades podían crear y operar canales de televisión. Debido a esto, se aprobó una nueva legislación que establecía que el control técnico concerniente a la ubicación de los canales era de responsabilidad de un organismo del gobierno.<sup>11</sup> Cuando dos universidades privadas que administraban canales de televisión crearon una red nacional, surgió un conflicto sobre los poderes del organismo regulador. Mientras el gobierno reclamaba que estos canales —ambos notoriamente a favor de la oposición— intentaban lanzar su propia red sin cumplir con los requerimientos técnicos apropiados, los gerentes de los canales alegaban que el gobierno estaba intentando socavar sus derechos constitucionales reconocidos por el EGD. Esta disputa planteó problemas de interpretación difíciles e interesantes. Los partidos, sin embargo, decidieron actuar de modo unilateral. Los canales de televisión continuaron trabajando en la expansión de sus redes, y el gobierno, reclamando que los canales de televisión actuaban de manera ilegal, invocó sus poderes reguladores y ordenó incautar sus equipos. La oposición respondió inmediatamente, presentando una acusación constitucional contra el ministro del Interior por grave incumplimiento de la Constitución.<sup>12</sup> El funcionario que había ordenado la requisición de los equipos fue acusado por el delito de falso arresto.<sup>13</sup>

En el área de la educación, el EGC también creó problemas para el gobierno. Aquí reemplazó con tres largos párrafos los dos sucintos párrafos que a lo largo de los años habían logrado reconciliar con éxito el Estado y la educación privada. Un aspecto interesante de la nueva cláusula constitucional era que estipulaba que los cambios al sistema educacional vigente requerían un debate y una decisión democrática previa por parte de los organismos pertinentes, pero no contenía ninguna indicación sobre cómo

llevar a cabo este requerimiento. Por lo tanto, no es de sorprender que, cuando el gobierno intentó reformar el sistema de educación primaria, la oposición lo descartó como poco democrático y como una amenaza a los valores culturales de la nación (Fischer 1979: 109-115; Quiros 1973; Smith 1982: 196-199).<sup>14</sup>

El EGD creó innumerables problemas de interpretación que, incluso en circunstancias normales, hubiera sido difícil resolver. También le dio a la oposición una poderosa arma ideológica, ya que prácticamente cualquier decisión del gobierno podría, de un modo u otro, ser considerada como una violación del EGD. Como el EGD había sido aprobado con los votos de la Unidad Popular, el gobierno no podía alegar que la oposición recurría a la antigua legislación burguesa para obstruir la revolución.

### **Mobilización sin empoderamiento**

La Unidad Popular, como se dijo antes, le asignaba absoluta prioridad al objetivo de nacionalizar los altos mandos de la economía. Para lograr este propósito, no sólo hizo amplio uso de los poderes administrativos investidos en el ejecutivo, sino que además se apoyó con fuerza en la movilización de sus partidarios. La ola de huelgas y de tomas de fábricas que estalló poco después de que Allende asumiera el cargo fue aprovechada plenamente por el gobierno para lanzar una política global de intervención y requisición de empresas en el sector manufacturero. Pero aunque la política empleada por el gobierno para asumir control de los altos mandos de la economía dependía de la militancia de los trabajadores, el gobierno en realidad postergó su promesa de empoderar a los trabajadores y otros grupos subordinados. Pese a que este aspecto de la política de la Unidad Popular posiblemente se justificaba en términos del equilibrio de fuerzas imperante, también era coherente con una interpretación del marxismo en cierto modo ortodoxa. El enfoque del gobierno suponía que una vez que hubiera obtenido el control de la economía, sus problemas políticos se resolverían fácilmente, ya que la oposición se desintegraría y la vasta mayoría de trabajadores y campesinos apoyaría a los partidos de izquierda. El enfoque general del gobierno también era ortodoxo en el modo como concebía su relación con los sindicatos. En conformidad con los enfoques marxistas ortodoxos, daba por sentado que los intereses de los sindicatos debían estar subordinados a la estrategia política general, como la interpretaban los dirigentes de los partidos. Este enfoque probó estar fatalmente equivocado, pues, en vez de generar la desintegración de la oposición, la hizo más cohesionada y militante, y, en lugar de estimular el apoyo de los trabajadores hacia el gobierno, lo socavó.

### *La otra sociedad civil*

Durante los primeros días del gobierno, la Unidad Popular persiguió el objetivo de tomar el control de los altos mandos de la economía con una determinación inesperada. Consiguió la nacionalización del cobre a través de una enmienda constitucional, tomó el control de casi la totalidad del sector bancario a través de la compra de acciones y emitió numerosos decretos ordenando la requisición de empresas en el sector manufacturero. Para aliviar los temores del sector privado, el gobierno argumentó, aunque engañosamente, que la mayor parte de las empresas no tenían nada que temer de sus políticas, ya que los altos mandos comprendían a un grupo muy pequeño de empresas; aproximadamente 180 de un total de 30.000 compañías manufactureras (Allende 1972: 16, 24; Bitar 1979: 284-285). Estos argumentos no lograron apaciguar al sector privado. En vez de esto, generaron una agresiva respuesta de la oposición. De este modo, dieciocho meses después de su victoria electoral, el presidente Allende estaba sitiado. Mientras la economía escapaba de control y el sistema político estaba paralizado, grupos radicales dentro de la Unidad Popular y dentro de la oposición comenzaron a considerar alternativas al proceso democrático. Un encuentro regional de partidos de la Unidad Popular en Concepción, autodenominado Asamblea del Pueblo, exigió la abolición del Congreso y la remoción de los jueces reaccionarios de sus cargos. Este hecho, repudiado inequívocamente por Allende, fue una señal de las profundas fisuras que minaban la coalición de gobierno. Mientras la Unidad Popular comenzaba a desintegrarse, la oposición comenzó a coordinar sus actividades con mayor precisión. En abril de 1972, un encuentro que incluía a miembros de las asociaciones de empresarios, líderes políticos de la oposición y miembros de las organizaciones de extrema derecha vinculados con actividades terroristas, como Patria y Libertad, se reunieron para considerar tanto el impacto de las políticas del gobierno sobre los valores familiares y religiosos como el debilitado respeto por la patria. El gobierno declaró subversivo este encuentro rápidamente. Aunque la oposición ridiculizó estos reclamos, el general Pinochet más tarde reveló que fue en este momento que él y sus colegas del Ejército comenzaron a considerar seriamente derrocar al gobierno (Faúndez 1988: 227).

La *impasse* política imperante hizo prominente una variedad de grupos de la sociedad civil, principalmente asociaciones que representaban empresarios, comerciantes y miembros de profesiones liberales. Estas organizaciones, conocidas localmente como gremios, asumieron un rol dirigente en la movilización de la opinión pública en contra del gobierno. Como las sutilezas del discurso constitucional y legal no obligaban a los gremios, éstos podían recurrir a una

retórica extrema, incluyendo un llamado a la remoción forzosa del gobierno. Los gremios fueron la fuerza principal que impulsó la larga huelga de camioneros en octubre de 1972, que creó un bloqueo que afectó la distribución de alimentos y otros productos de primera necesidad en las principales ciudades del país (Bitar 1979: 163-172; Roxborough et al. 1977: 116-117). Este movimiento llevó al gobierno al borde del colapso. Para permanecer en el mando, Allende se vio forzado a nombrar a los jefes de las tres ramas de las fuerzas armadas en su gabinete. Estos eventos fortalecieron la posición de los gremios y realzaron su influencia no sólo entre la clase media, sino también dentro de las organizaciones obreras. Tras aprovechar una disputa laboral menor en la industria del cobre, los gremios, dirigidos por estudiantes universitarios, lograron organizar una manifestación espectacular contra el gobierno en apoyo de un segmento del poderoso sindicato de trabajadores del cobre. Aunque los trabajadores que se manifestaron contra el gobierno representaban una pequeña fracción de la fuerza de trabajo, el impacto simbólico de esta manifestación fue formidable. Puso en cuestión uno de los argumentos más queridos de la Unidad Popular: que ella era la única y más confiable representante de los intereses de la clase trabajadora y otros grupos subordinados.

La movilización de los empleados públicos contra el gobierno fue, en muchos aspectos, predecible, ya que la política de ingresos del gobierno había sido diseñada *ex profeso* para favorecer a los obreros y a los más pobres (Heskia 1973: 34-35). De este modo, a medida que la inflación se establecía, se generó un creciente resentimiento e insatisfacción entre los empleados públicos. Más aun, dada la turbulencia imperante, este grupo de trabajadores era movilizado fácilmente por eslóganes que llamaban a la protección de la propiedad privada y resaltaban el respeto por los valores de la familia. Lo que parece más sorprendente, sin embargo, es que a pesar de considerables esfuerzos, el gobierno fue incapaz de fortalecer y profundizar su influencia en la clase trabajadora y los otros grupos subordinados. Este fracaso dejó perplejos y frustrados a los funcionarios del gobierno y a los activistas de izquierda, ya que consideraban a los trabajadores organizados como su natural fuente de apoyo y daban su lealtad por sentada.

### *Lealtad ilusoria*

Las dificultades que la Unidad Popular enfrentó con los sindicatos surgió en parte de su fracaso en estimar plenamente el impacto de los cambios que habían tenido lugar entre los trabajadores organizados desde el nacimiento de la democracia radical. Entre 1965 y 1970, el número de trabajadores que

pertenecían a sindicatos aumentó de poco más de 300.000 a casi medio millón (ver apéndice C). Durante los primeros dos años de la administración de Allende, otros 100.000 trabajadores se unieron a los sindicatos. De este modo, en un plazo de siete años, la tasa general de sindicalización se había disparado de un 10 por ciento a un 22 por ciento de la fuerza laboral (Allende 1973b: 793). La mayor parte de los trabajadores recientemente sindicalizados (60 por ciento) eran trabajadores agrícolas a los que hasta 1965 se les había negado el derecho a formar sindicatos. Este grupo de trabajadores, junto con trabajadores de la industria manufacturera, fueron la punta de lanza de la ola de huelgas y ocupaciones de fábricas y terrenos que había impulsado al gobierno a usar sus poderes reguladores para tomar el control sobre la administración de un gran número de propiedades rurales y empresas manufactureras. Los tradicionales dirigentes sindicales de la CUT estaban plenamente conscientes de los peligros que presentaba este proceso de movilización aparentemente sin restricciones. Estaban confiados, sin embargo, en que, a medida que estos nuevos grupos de trabajadores maduraran políticamente, llegarían a ser una fuerza formidable de apoyo a las políticas del gobierno.<sup>15</sup> Pero el limitado alcance del programa de gobierno y su incapacidad de enfrentar la cuestión del empoderamiento frustró a los trabajadores e intensificó sus reclamos.

El intento de la Unidad Popular por aplacar al sector privado indicando que la mayoría de las empresas no sería afectada por la política de nacionalización del gobierno causó una grave preocupación entre los trabajadores. Puesto que la nacionalización de los altos mandos de la economía incluía un número relativamente pequeño de empresas, sólo un pequeño número de trabajadores sería beneficiado. En efecto, el programa de nacionalización del gobierno habría afectado sólo a un 20 por ciento de los trabajadores industriales, que representaba un mero 5 por ciento del total de la fuerza laboral (De Vylder 1976: 145-148). Como la implementación del programa efectivamente hubiera postergado las aspiraciones inmediatas de una vasta mayoría de los trabajadores, éstos presionaron fuertemente para que el gobierno lo expandiera. Debido a que sus demandas eran instigadas y apoyadas por el Partido Socialista, el gobierno no pudo oponerle resistencia. Pero el gobierno también, cínicamente, sacó ventaja de estas demandas, ya que esperaba —erradamente— que la militancia de los trabajadores ablandaría la postura del PDC y conduciría a una negociación política. De ese modo, el gobierno terminó por requisar decenas de empresas que bajo ningún criterio eran parte de los altos mandos de la economía, a la vez que fue incapaz de establecer el control sobre las grandes empresas que debieron ser parte de éstos (Espinosa y Zimbalist 1978: 111;

Flores 1973: 29-31). Más aun, mientras el gobierno llevaba a cabo este amplio proceso de requisiciones, estaba al mismo tiempo profundamente involucrado en negociaciones con la oposición, en las cuales ofrecía reducir el número de empresas implicadas en su programa de nacionalización de 250 en octubre de 1971 a 90 en junio de 1972 y luego a menos de 50 en enero de 1973. De este modo, mientras el gobierno animaba la movilización de los trabajadores a acelerar la toma de los altos mandos de la economía, simultáneamente buscaba transar con la oposición, lo cual hubiera requerido revertir un proceso que había generado expectativas poco realistas entre sus partidarios. Estas señales contradictorias socavaron la credibilidad política del gobierno, especialmente entre los trabajadores organizados. La desilusión de los trabajadores se justificaba, pues el gobierno, empleando un enfoque marxista ortodoxo, suponía que podía siempre contar con el apoyo de los sindicatos y que éstos podían ser manipulados indefinidamente para servir sus intereses. El enfoque del gobierno sobre el asunto de la participación de los trabajadores ilustra este punto.

### *Limitando la participación de los trabajadores*

Como se dijo en el capítulo 7, el Partido Comunista y el Partido Socialista se oponían fuertemente al concepto de autogestión de las empresas propiciado por el PDC, ya que lo consideraban como un artificio para desviar a los trabajadores de sus objetivos revolucionarios. También se opusieron con éxito al intento del PDC de terminar con el sistema de sindicato único en el sector industrial, pues creían que un sistema de sindicatos paralelos debilitaría su poder global. Sus preocupaciones, aunque posiblemente legítimas, reflejaban fielmente un enfoque marxista bastante ortodoxo sobre la relación entre los partidos y los sindicatos. Bajo este enfoque, se esperaba que los sindicatos subordinaran sus demandas inmediatas a la sabia dirección política del partido: la vanguardia del proletariado. Que los comunistas y los socialistas estaban decididos a establecer el control político sobre el movimiento sindical quedó demostrado ampliamente en la década de 1950 con la brutal remoción de Clotario Blest de la presidencia de la CUT. Blest, un independiente no marxista, había contribuido enormemente a la unificación del movimiento sindical, pero fue derrocado porque no estaba dispuesto a poner los intereses de los trabajadores en segundo plano ante las demandas de los marxistas o de cualquier otro partido. En esos días, la línea de acción de los partidos era contener la movilización popular para hacer una apuesta creíble por la presidencia. De este modo, no resulta sorprendente que una vez en el gobierno los partidos marxistas continuaran considerando

los intereses del movimiento sindical como absolutamente subordinados a sus objetivos políticos. Pero esta política probó ser inviable por dos razones. Primero, porque, como ya se explicó, los mensajes políticos emitidos por el gobierno eran, si no incoherentes, por lo menos contradictorios. Segundo, porque los sindicatos pronto se percataron de su poder para generar un cambio político y de este modo rehusaron convertirse en un apéndice de la línea de acción del partido. En vez de ser ejecutores pasivos de las decisiones políticas de los partidos, se dedicaron activamente a obtener influencia sobre la política del gobierno. Así, la expectativa del gobierno de que podía postergar indefinidamente el empoderamiento de los trabajadores demostró ser un engaño. Que el gobierno no estaba preparado para manejar este asunto queda ilustrado por su concepto limitado y en cierto modo burocrático de la participación de los trabajadores.

Los planes para la participación de los trabajadores propuestos por el gobierno les asignaban un rol privilegiado a los sindicatos y revelaban un profundo escepticismo sobre la capacidad de los trabajadores para manejar sus propios asuntos. En el sector industrial, el gobierno propuso dos planes de participación: uno para empresas del sector privado y otro para empresas del Estado (Espinosa y Zimbalist 1978: 53-56). El plan diseñado para el sector privado implicaba establecer comités para asegurar que no se interrumpiera la producción. Éste nunca fue implementado. El plan para el sector público contemplaba una compleja estructura que incluía una asamblea general, un consejo administrativo y varios comités de producción. La expectativa era que a través de estos organismos la voz y los intereses de los trabajadores se reflejarían en el manejo de la empresa. Sin embargo, el plan asignaba un número desproporcionado de puestos en el consejo administrativo a funcionarios del gobierno, de modo que finalmente el gerente nombrado por el Estado siempre tenía la última palabra. Según el plan del gobierno, los organismos de participación eran de hecho mecanismos de consulta, más que instrumentos de autogestión. Bajo este estrecho concepto de participación de los trabajadores subyacía la idea de que el principal conducto para canalizar sus intereses y demandas era el sindicato, un organismo que los partidos políticos podían controlar fácilmente. El gobierno propuso un plan igualmente mezquino para las áreas rurales. Consistía en agrupaciones de campesinos establecidas en varias localidades. La participación en estas agrupaciones estaba, sin embargo, limitada a trabajadores sindicalizados. Las agrupaciones de campesinos nunca prendieron en la imaginación de los mismos (Barraclough y Fernández 1974: 198-212).

En el sector manufacturero, el plan de participación del gobierno fue pronto contaminado por la tradicional rivalidad entre los partidos marxistas. El Partido Socialista consideraba a los nuevos organismos de participación como instrumentos para presionar al gobierno para que radicalizara su programa y para aumentar su influencia entre los trabajadores. Los comunistas eran escépticos respecto de estos planes de participación, ya que seguían considerando a los sindicatos como el medio principal para canalizar los intereses de los trabajadores. Pero los acontecimientos políticos pronto fueron más allá de las fábricas. En sus continuos esfuerzos por expandir el programa de nacionalización del gobierno, los trabajadores —con el apoyo del Partido Socialista— establecieron nuevos organismos de participación política a nivel local. Los llamaron cordones industriales (Faúndez 1988: 267-273). Su objetivo era respaldar los esfuerzos de los trabajadores en la localidad para conseguir la inclusión de sus lugares de trabajo en el sector público. Inicialmente, el gobierno se opuso fuertemente a los cordones industriales, describiéndolos como divisionistas y como instrumentos de la ultraizquierda. Sus ideas cambiaron, sin embargo, cuando, como resultado de la huelga de octubre de 1972 dirigida por la oposición, los cordones industriales jugaron un rol principal al asegurar que la oferta y la distribución de productos básicos no fuera interrumpida completamente.

El rol de los cordones industriales en apoyo al gobierno durante la huelga de octubre fue ciertamente destacado. Sin embargo, los cordones causaron un gran daño al gobierno, ya que se opusieron persistentemente a sus esfuerzos por encontrar una solución a los muchos problemas causados por su equívoca doble estrategia. Sin embargo, sería un error atribuir toda la responsabilidad a los trabajadores y sus organizaciones. La raíz del problema surgía de la decisión del gobierno de aprovechar la movilización de los trabajadores, a la vez que no tomaba en serio la cuestión de su empoderamiento. Así, no es sorprendente que, aunque la mayoría de los trabajadores continuó apoyando al gobierno hasta el amargo final, su apoyo no fue completo. Un afiche que llevaba un trabajador en una manifestación política poco antes del golpe militar captura el ánimo de la mayoría de los trabajadores: “Éste es un gobierno de mierda, pero es mi gobierno”.

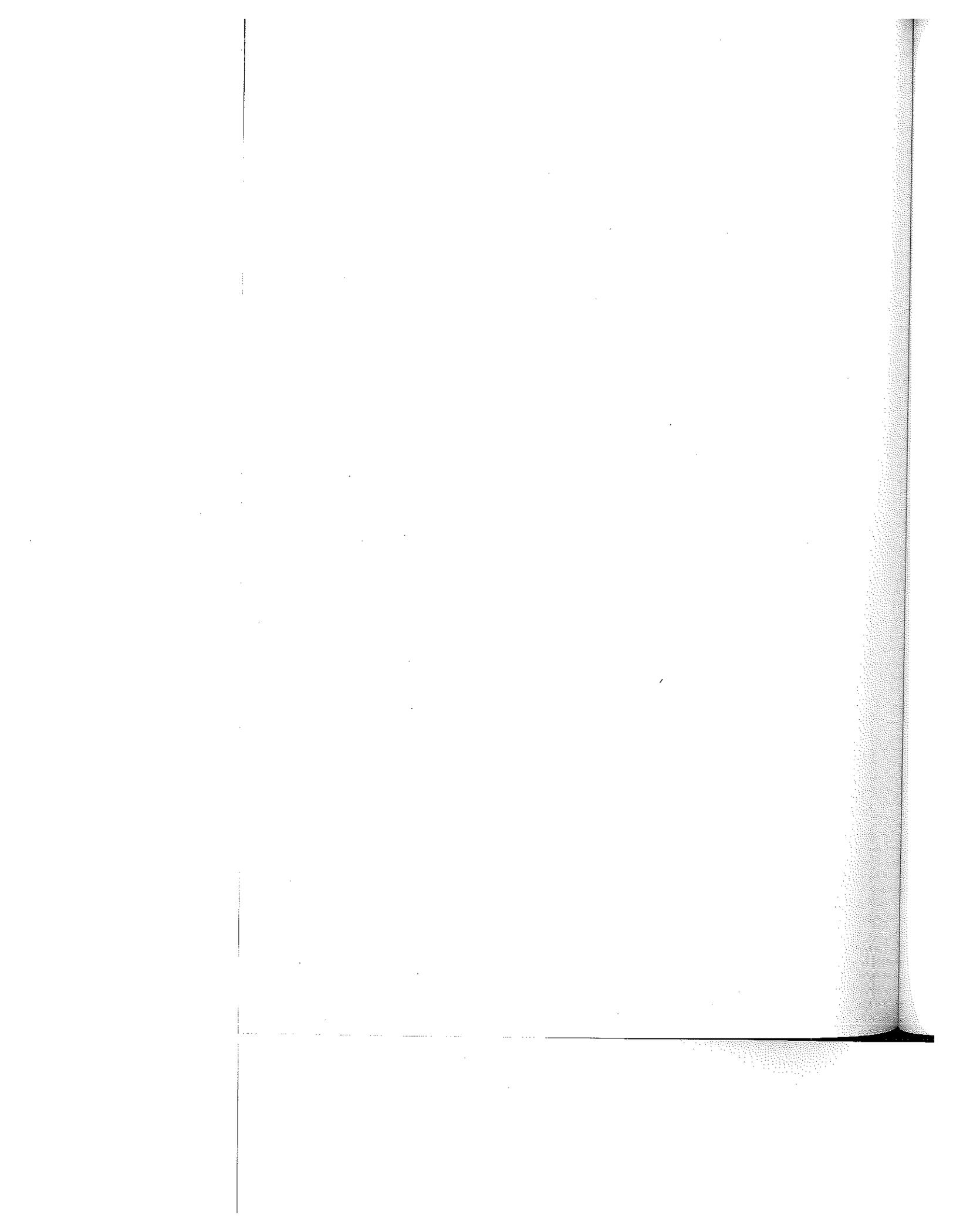
### **Las elecciones se hacen redundantes**

La Unidad Popular no fue capaz de usar el sistema político para conseguir sus objetivos programáticos, pero logró dislocarlo. Este efecto indeseado benefició a la oposición. La prueba más decidora de la dislocación del sistema político se refleja en los resultados de la última elección general, sostenida en marzo de 1973, sólo seis meses antes del golpe militar. En el momento de la

elección, la situación económica y política era desoladora y el PDC y la derecha ya habían formado una sólida coalición electoral y estaban decididos a derrocar al gobierno. Dadas las condiciones políticas imperantes, muchas encuestas predijeron una aplastante victoria de la oposición, la que le permitiría conseguir una mayoría de dos tercios en el Congreso para acusar constitucionalmente a Allende y removerlo legalmente de su cargo. Así, la oposición describió las elecciones como un referéndum sobre el desempeño del gobierno. El PDC estaba especialmente esperanzado en que esta estrategia funcionaría, ya que la remoción de Allende por medios constitucionales pavimentaría el camino para la elección de un presidente demócratacristiano.

Los resultados de la elección sorprendieron a todos. Los partidos de la oposición estaban decepcionados, pues, aunque obtuvieron un 55 por ciento de los votos, no consiguieron suficientes puestos para acusar constitucionalmente a Allende. La Unidad Popular aumentó su votación de un 36 por ciento en 1970 a un 44 por ciento. Éste fue un resultado notable. El gobierno había enfrentado las elecciones en las condiciones más adversas. Durante los seis meses previos, la oposición había impulsado campañas sistemáticas destinadas a interrumpir la economía y producir inseguridad y caos. Había impulsado huelgas entre los profesionales liberales y los empleados públicos y había hecho pleno uso de su poder económico para sacar de circulación bienes de consumo, creando así un provechoso mercado negro. A nivel internacional, el gobierno tuvo que enfrentarse a una variedad de medidas que perturbaban aun más la economía (Congreso Norteamericano sobre América Latina, NACLA 1973: 179-208). Estas medidas incluían un bloqueo financiero instigado por el gobierno de Estados Unidos, interfiriendo indirectamente con la comercialización del cobre en Europa, y una intriga política y actividades encubiertas organizadas por la CIA. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, el gobierno no sólo tuvo éxito evitando la amenaza de la acusación constitucional, sino que también logró aumentar significativamente su votación.

Pero estos resultados electorales, que en un contexto diferente hubieran sido alabados como un signo de la madurez y responsabilidad del electorado, no resolvieron nada. Por el contrario, complicaron el asunto. Los resultados arruinaron el plan de la oposición de acusar constitucionalmente a Allende y de este modo fortalecieron la postura de quienes llamaban a un golpe militar. Dentro de la Unidad Popular, los resultados fortalecieron a los grupos radicales, que interpretaron los resultados como un mandato para seguir adelante con la implementación del programa sin contemplar los detalles legales y sin buscar una negociación política. La crisis política hizo redundante el proceso electoral, presagiando de este modo el fin de la democracia.



## Capítulo 9

# La legalidad derrotada

### Introducción

Durante las tres décadas de democracia de partidos (1932-1964), las relaciones entre la Corte Suprema y las ramas políticas del Estado eran en general cordiales. La renuencia de la Corte Suprema a ejercer sus poderes de guardiana de la Constitución y su negativa a aceptar abiertamente los desafíos a la legalidad de los actos de la administración le dieron al ejecutivo amplia libertad para intervenir en la economía y otras áreas de la política pública. Aunque durante este período la Corte Suprema aceptaba ocasionalmente cuestionamientos a la legalidad de la acción del ejecutivo y lograba exitosamente poner tribunales administrativos especiales dentro del marco de sus poderes disciplinarios, estos acontecimientos no tuvieron mayor impacto sobre la forma o el contenido de las políticas del gobierno. Las relaciones entre la Contraloría y el ejecutivo y el Congreso también eran cordiales, aunque, tras la acusación constitucional del contralor general en 1945, el procedimiento de la toma de razón se hizo más efectivo como mecanismo para controlar la acción del ejecutivo. La nueva eficacia de la toma de razón fue compensada por la voluntad persistente del Congreso de delegar nuevas facultades reguladoras en el ejecutivo. De este modo, mientras durante el período de democracia de partidos tanto la Corte Suprema como la Contraloría habían dado muestras de tener el poder de frenar efectivamente la acción del ejecutivo, en la práctica su conducta era cautelosa y deferente, de modo que las relaciones entre los principales organismos políticos y legales del Estado permanecieran cordiales.

El surgimiento de la democracia radical abrió un nuevo capítulo en las relaciones entre los organismos políticos y legales del Estado. Durante este período, la Corte Suprema y la Contraloría fueron forzadas a entrar en la escena política y comenzaron a jugar un rol que hasta entonces habían evitado. Las reformas sociales y económicas lanzadas por la administración de Frei y profundizadas

por la administración de Allende convencieron al escéptico sector privado de que ya no se podía confiar en el sistema de partidos para proteger el derecho de propiedad. Así, en sus esfuerzos por frenar las políticas del gobierno buscaron primero la ayuda del poder judicial y más tarde de la Contraloría. Dada la tradicional cautela del poder judicial, su respuesta fue tardía e incoherente. La respuesta de la Contraloría también fue inicialmente cautelosa. Sin embargo, a medida que la lucha política se intensificaba, tanto los tribunales como la Contraloría atrajeron una considerable atención política al emitir reglamentos y aprobar dictámenes que parecían favorecer a uno u otro bando de la cada vez más dura confrontación política. Como lo muestra este capítulo, las medidas desplegadas por los tribunales y la Contraloría para frenar la acción del gobierno habían sido todas utilizadas esporádicamente en el pasado. No obstante, en el contexto político más tranquilo de la democracia de partidos, estas medidas casi no fueron notadas por la elite política. En el contexto polarizado de la administración de Allende, sin embargo, fueron altamente hostiles. Mientras la oposición las recibía con los brazos abiertos, describiendo a los tribunales y a la Contraloría como los defensores del Estado de derecho, el gobierno y sus partidarios las resintieron profundamente, alegando que los tribunales y la Contraloría no se apegaban a las prácticas vigentes y desvergonzadamente tomaban partido en la confrontación política del momento. A esto le siguió una cascada de dictámenes y contradictámenes, argumentos y contraargumentos que banalizó el proceso constitucional, destruyó la credibilidad de las instituciones legales y erosionó la legitimidad del gobierno. La derrota de la legalidad fue así el preludio necesario para la violenta destrucción de la democracia.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera se enfoca en las estrategias legales utilizadas por las administraciones de Frei y Allende para lograr sus objetivos políticos. La segunda y la tercera secciones se enfocan exclusivamente en los acontecimientos que tuvieron lugar durante la administración de Allende. La segunda sección examina la controversia entre Allende y la Contraloría sobre la legalidad de los decretos de requisición. La tercera explica el complejo rol que jugaron los tribunales durante el período que llevó al colapso de la Constitución.

### **Estrategias legales**

#### *Tomando en cuenta al poder judicial*

La nueva proyección política del poder judicial comenzó a mediados de la década de 1960, durante la "revolución en libertad" de Frei. Aunque la administración de Frei buscó meticulosamente autoridad constitucional y le-

gislativa para sus políticas, su enfoque en la implementación del proceso de reformas –consistente con las prácticas políticas locales– era excluir al poder judicial de las principales áreas de la política pública. Así, por ejemplo, la enmienda que modificaba la cláusula sobre el derecho de propiedad en la Constitución, como también la legislación de la reforma agraria, fueron redactadas cuidadosamente de modo de excluir la posibilidad de la interferencia judicial. La enmienda constitucional contenía detalladas cláusulas sobre la expropiación de propiedades rurales que estaban explícitamente diseñadas para evitar cualquier interferencia por parte de la Corte Suprema en el proceso de la reforma agraria. Más aun, la ley de reforma agraria creó tribunales agrarios con jurisdicción limitada para asegurar que la implementación de la ley no fuera demorada por excesivos litigios (Ávila 1971: 92-97).

A pesar de su jurisdicción limitada, los terratenientes hicieron buen uso de los tribunales agrarios para desafiar la política del gobierno. Los poderes disciplinarios ejercidos por la Corte Suprema sobre estos tribunales animaron indudablemente a los litigantes privados a usarlos. Sin embargo, debido a que su jurisdicción era limitada, estos cuestionamientos tuvieron poco impacto sobre el ritmo y la dirección de la reforma agraria (Thome 1971: 508-509). Durante este período, los terratenientes y los industriales también hicieron uso del proceso penal para proteger su propiedad contra la proliferación de tomas de terrenos y de fábricas. Así, las reformas estructurales lanzadas por el presidente Frei y la consiguiente movilización política fueron útiles para recordar a los miembros de la elite económica el rol crucial que podían jugar los tribunales en el control de las acciones del gobierno.

Irónicamente, sin embargo, a fines de la década de 1960, cuando la movilización política se intensificaba, la administración de Frei se vio forzada a adoptar una dura política de orden público que requería naturalmente la cooperación del poder judicial (Roxborough et al. 1977: 60-62). No obstante, a pesar de sus esfuerzos por obtener el apoyo de los tribunales, el gobierno no hizo nada por mejorar los sueldos y las perspectivas laborales de los jueces. El gasto en el poder judicial –como también en el Ejército– tenía una baja prioridad, ya que el gobierno había dedicado todos sus recursos adicionales a financiar programas de desarrollo social y económico. Las dificultades financieras del poder judicial no eran nuevas. Como se explicó en el capítulo 6, el poder judicial casi invariablemente se adjudicaba menos de un 1 por ciento del total del gasto público. Lo que era nuevo, sin embargo, era el hecho de que a finales de la década de 1960 los jueces de los juzgados civiles –inspirados por el ambiente altamente politizado– habían comenzado a organizarse y eran

más explícitos en sus demandas por mejores salarios y condiciones de trabajo. La situación llegó a su clímax cuando la Asociación de Magistrados recientemente establecida organizó una huelga sin precedentes en apoyo a las demandas de sueldos de los jueces. Inicialmente, el gobierno descartó estos reclamos, pero después de una acción similar realizada por un grupo de funcionarios descontentos del Ejército dio pie atrás y concedió un aumento sustancial en los sueldos de los militares y de los magistrados. Aun cuando esta decisión resolvió el problema inmediato, no mejoró significativamente las relaciones entre el gobierno y el poder judicial. Así, cuando la administración de Frei trataba de atenerse a las reglas del juego, su ambicioso programa de reformas estructurales subía el perfil político de la Corte Suprema. También sirvió para alertar al sector privado de que, a pesar de sus desventajas, las instituciones judiciales podían utilizarse para controlar los excesos del poder ejecutivo.

A finales de la administración de Frei, a medida que el gobierno comenzó a recurrir cada vez más a los tribunales para contener el proceso de movilización política, los partidos de izquierda comenzaron a criticar abiertamente al poder judicial. La errada decisión del gobierno de Frei de someter a juicio al senador socialista Carlos Altamirano bajo la ley de seguridad del estado les dio a los partidos de izquierda una excusa para presentar una acusación constitucional contra todos los miembros de la Corte Suprema. Los acontecimientos que provocaron la acusación y su secuela son dignos de narrarse.

A su regreso de una breve visita a Cuba, el senador Altamirano dio una conferencia pública en una universidad de provincia en la cual alabó la revolución de Castro y atacó violentamente las moderadas políticas reformistas del presidente Frei. Los cargos contra el senador incluían hacer apología de la violencia, insultar el cargo de la presidencia y comportarse de manera irrespetuosa hacia las fuerzas armadas. Para presentar esta querrela, sin embargo, el gobierno debió solicitar a la Corte de Apelaciones que suspendiera la inmunidad parlamentaria del senador. La Corte de Apelaciones no la concedió, pero, tras una apelación, la Corte Suprema sí la concedió y el senador fue enjuiciado y sentenciado a un breve período en la cárcel.<sup>1</sup> El Partido Socialista y el Partido Comunista estaban furiosos y respondieron presentando una moción de acusación constitucional contra todos los miembros de la Corte Suprema, alegando, entre otras cosas, que el sistema judicial tenía un sesgo clasista.

Los proponentes de la acusación alegaban que la Corte Suprema tenía tendencias clasistas porque permanentemente dictaminaba a favor de los terratenientes y los capitalistas y tenía poca simpatía por el predicamento de las clases trabajadoras y los pobres. Aunque la Cámara de Diputados rápidamente

rechazó esta moción, les dio sin embargo a los socialistas y a los comunistas una plataforma ideal para publicitar sus puntos de vista sobre la Corte Suprema y el sistema de justicia en general. También impulsó a la Corte Suprema a responder a la acusación de actuar con un sesgo clasista. En su respuesta la Corte señaló que era poco probable que se aplicara un sesgo clasista, porque los conflictos judiciales entre los ricos y los pobres eran poco frecuentes. Según la Corte, la mayor parte de los casos zanjados por los tribunales involucraban conflictos entre ricos o entre pobres, y no entre ricos y pobres (Corte Suprema 1967: 1461, 1466). La Corte complementó su rudimentario análisis sociológico con un argumento filosófico. En una democracia, argumentaba la Corte, un sesgo clasista era teórica y prácticamente imposible, ya que la única denominación permitida era aquella de la mayoría de los ciudadanos, expresada a través de la urna electoral y encarnada en las leyes hechas por los representantes elegidos por el pueblo. De este modo, según la Corte, al seguir estrictamente la letra de la ley, los jueces eran instrumentos del único grupo verdaderamente dominante: la mayoría electoral (Corte Suprema 1967: 1468, 1971: XXIV).

La defensa de la Corte contra la moción de acusación constitucional fue un inútil intento por mantener al poder judicial a buena distancia del turbulento mundo de la política. A fines de la década de 1960, ésta ya no era una alternativa verosímil. La cuestión de si los tribunales y otras instituciones legales eran imparciales se transformó rápidamente en un asunto político de gran importancia.

### *El derecho y la revolución pacífica*

La controversia entre los partidos de izquierda y la Corte Suprema se disipó a medida que el debate político fue dominado por las elecciones presidenciales de 1970. Más aun, como la plataforma electoral de la coalición de la Unidad Popular traería consigo una revolución socialista dentro del marco legal vigente, el conglomerado no podía permitirse aparecer antagónico hacia el poder judicial. Pero a pesar de su compromiso con la legalidad, la Unidad Popular no dio ninguna señal de cómo pretendía implementar la transición pacífica al socialismo que prometía. Además, su programa de gobierno prácticamente no contenía ninguna información sobre cómo un eventual gobierno de la Unidad Popular se relacionaría con las instituciones legales. Aparte de algunas referencias al sistema de nombramientos judiciales y vagas propuestas concernientes a ampliar el acceso a la justicia, el programa no hacía otra referencia al sistema legal. Justo antes de asumir el

poder, sin embargo, los partidos de la Unidad Popular suscribieron una enmienda constitucional –el Estatuto de Garantías Democráticas (EGD)– que fue interpretado por regla general como una reafirmación de su compromiso a respetar la legalidad y las reglas del proceso democrático. Pero, como se dijo antes, la Unidad Popular consideraba esta enmienda como una mera concesión táctica sin importancia política.

Al asumir el mando, Allende no tuvo tiempo para ponderar las complejidades de la ley y del sistema legal. Durante sus primeros meses de gobierno, enfrentó una ola de huelgas, tomas de fábricas y de terrenos que exigían acciones inmediatas (Barraclough y Fernández 1974: 192; Landsberger y McDaniel 1976: 519-526; Sader 1973: 11-27). Su estrategia legal se gestó, en gran medida, como respuesta a estos acontecimientos. Las ocupaciones de fábricas fueron, por lo menos al comienzo, un subproducto de la política económica inicial del gobierno. Estrictos controles de precios combinados con importantes aumentos salariales crearon enormes dificultades en empresas medianas y pequeñas. Como consecuencia de esto, muchas empresas comenzaron a reducir su fuerza de trabajo, mientras que otras amenazaban con un cierre total de sus negocios. Los sindicatos respondieron de manera desafiante. La consiguiente ola de huelgas y ocupaciones de fábricas aumentó la polarización política. En la izquierda, fortaleció la postura del Partido Socialista y la idea de que una acción rápida y decisiva era necesaria para evitar que los empleadores perjudicaran al gobierno. Entre los partidos de oposición, fortaleció la postura del Partido Nacional, el cual alegaba que el gobierno era incompetente y que no se le podía confiar el manejo de la economía. Así, mientras los militantes de izquierda comenzaron a promover huelgas y ocupaciones para empujar al gobierno a la acción, los terratenientes y las asociaciones empresariales permitieron que las disputas industriales se prolongaran indefinidamente para obstaculizar la actividad económica y provocar así a los trabajadores y los activistas de izquierda a asumir posiciones más extremas.

La proliferación de huelgas y las ocupaciones de fábricas plantearon un serio dilema al gobierno. Mientras éste no podía permitir que obstruyeran la actividad económica y desarticular su política económica, tampoco podía tratarlos meramente como problemas de orden público. La solución fue entonces resolver estas disputas recurriendo a los poderes reguladores investidos en el ejecutivo. Los instrumentos reguladores utilizados por el gobierno eran principalmente dos: decretos de intervención laboral, conocidos como decretos de reanudación de faenas, y decretos de requisición.

El Código del Trabajo y otra legislación pertinente le daban al gobierno amplios poderes para intervenir cuando una huelga o un bloqueo presenta-

ban una amenaza a la salud o el bienestar económico de la comunidad. La intervención del gobierno involucraba la emisión de decretos de reanudación de faenas y el nombramiento de un interventor temporal para manejar la empresa hasta que se resolviera el conflicto (Oneto 1971; Yávar 1972). Antes del gobierno de Allende, los decretos de reanudación de faenas habían sido utilizados principalmente para romper huelgas, particularmente en la industria del cobre y en el sector público. El gobierno de la Unidad Popular, sin embargo, los utilizó para apoyar la aplicación de su política económica. Los trabajadores recibieron con entusiasmo esta forma de intervención, porque los interventores nombrados por el gobierno invariablemente empatizaban con sus demandas. Estos decretos también eran útiles, pues frustraban los intentos de los empleadores por buscar soluciones a través de los tribunales. Ciertamente, tan pronto como un decreto de reanudación de faena era emitido, la fábrica o el terreno agrícola ya no estaba, en términos legales, bajo ocupación y, por lo tanto, los recursos judiciales para proteger los derechos de propiedad no podían ser utilizados.

Los decretos de reanudación de faenas, no obstante, planteaban ciertas dificultades. Bajo las prácticas vigentes, una vez que el gobierno emitía uno de esos decretos, debía seguir un complejo procedimiento con el objeto de resolver la disputa en cuestión (Contraloría General de la República 1971). Pero como las disputas a menudo eran políticas, este procedimiento culminaba inevitablemente en una decisión desfavorable para los trabajadores, volviendo así a prolongar e intensificar el conflicto. Para evitar este problema, el gobierno por regla general sustituía los decretos de reanudación de faenas por decretos de requisición. Esta maniobra pasaba en gran medida desapercibida para los trabajadores, ya que no alteraba significativamente los poderes de los interventores nombrados por el gobierno. Las requisiciones, sin embargo, eran un instrumento útil porque el gobierno podía, en teoría, mantenerlas vigentes por un tiempo indefinido. Las reglas que regían la requisición le permitían al gobierno asumir la administración de empresas industriales o comerciales cuando una huelga, ocupación o bloqueo interrumpiera gravemente la producción. Los decretos de requisición eran atractivos también porque, bajo la práctica vigente, los juzgados civiles no los podían someter a examen. Así, al emitir decretos de requisición, el gobierno creía que estaba fuera del alcance de los juzgados civiles. Consecuentemente, pronto comenzó a apoyarse exclusivamente en los decretos de requisición. De este modo, el número de empresas requisadas aumentó de 40 en 1971 a 86 en 1972, mientras que el número de decretos de reanudación de faenas durante el mismo período cayó de 127 a 75 (De Vylder 1976: 146; Instituto de Economía 1973: 111; Martínez 1979: 268).

La política del gobierno de responder a las huelgas y las ocupaciones de fábricas con los decretos de requisición pronto tomó vuelo propio. Los trabajadores y activistas de los partidos se dieron cuenta de que todo lo que necesitaban hacer para conseguir que el gobierno emitiera un decreto de requisición era iniciar una huelga u organizar una ocupación. A medida que el número de huelgas y ocupaciones por motivos políticos aumentaba, también lo hacía el número de decretos de requisición emitidos por el gobierno. Como los trabajadores, junto a los activistas de los partidos y los medios de comunicación de la izquierda, consideraban estas requisiciones como si fueran nacionalizaciones, no era fácil para el gobierno revocarlas. Así, en diciembre de 1972, el gobierno estaba administrando aproximadamente cuarenta pequeñas y medianas empresas que sus partidarios consideraban como parte del sector público, pero las cuales, según su propio programa, no estaban destinadas a serlo (Martínez 1979: 268).

Aunque inicialmente el gobierno empleó las facultades reguladoras del ejecutivo como mecanismo temporal para controlar las huelgas y las tomas de terreno, pronto esta política se transformó en la pieza central de lo que, en el capítulo anterior, describí como la doble estrategia del gobierno. Ciertamente, al apoyarse en sus facultades reguladoras, el gobierno podía simultáneamente demostrar su compromiso con el cumplimiento de su programa (el elemento revolucionario) y hacer gestos conciliatorios que sugerían que estaba comprometido a obtener la aprobación del Congreso (el elemento parlamentario).

### *Justificación legal*

Eduardo Novoa es considerado generalmente como el arquitecto de la estrategia del gobierno de la Unidad Popular. En la década de 1960, había publicado un artículo que criticaba severamente a los tribunales y argumentaba que el sistema legal era clasista. Este artículo le dio acceso inmediato al círculo íntimo de Allende. Fue nombrado consejero legal del presidente y le fue confiada la delicada tarea de diseñar la estrategia legal para la nacionalización del cobre. Su enfoque sobre el vasto tema de la legalidad era engañosamente simple. Sostenía que las facultades reguladoras del ejecutivo habían sido aprobadas muchos años atrás y habían sido aplicadas por varios gobiernos, y por lo tanto su legalidad y su constitucionalidad eran incuestionables (Novoa 1971, 1978, 1992). El argumento de Novoa se basaba en un exhaustivo diagnóstico sobre la enfermedad que afectaba al sistema legal. En este estudio señalaba que el fracaso del sistema legal en jugar un rol significativo en el desarrollo económico surgía de una concepción distorsionada de la ley

(Novoa 1963/1964, 1968). Desde su punto de vista, los jueces y abogados, obsesionados con las reglas y principios del derecho privado, no le dieron la debida consideración a la variedad de leyes del derecho público que le daban al Estado el poder y la responsabilidad de promover el desarrollo económico. Según Novoa (1963/1964), uno de los factores que contribuyó a mantener esta percepción distorsionada del sistema legal fue el hecho de que las leyes del derecho público estaban repartidas en cientos de leyes y reglamentos y, como tales, no eran fáciles de encontrar. Como un primer paso para resolver este problema, sugirió que estas reglas fueran adecuadamente sistematizadas y codificadas. Este diagnóstico legalista y en cierto modo crudo de las debilidades del sistema legal era consistente con el argumento de Novoa, en 1971, de que la administración de la Unidad Popular tenía los instrumentos legales adecuados para comenzar la implementación de una transición pacífica hacia el socialismo (Novoa 1971). La oposición rechazó de plano este argumento, señalando que el gobierno actuaba de mala fe y que se apoyaba en instrumentos legales que estaban destinados a conservar y no a derrocar el sistema económico vigente (Echeverría y Frei 1974: 3: 108-122, 129-150). Novoa y sus colegas más politizados naturalmente se daban cuenta de que estos instrumentos legales no estaban destinados a ser las herramientas para una transformación revolucionaria de la economía. Alegaban, sin embargo, que el triunfo electoral le había dado a la Unidad Popular un mandato para interpretar las leyes y reglamentos existentes de manera coherente con los objetivos de su programa (Garcés 1973; Viera-Gallo 1972).

En términos prácticos, la estrategia propuesta por Novoa descansaba sobre los peculiares rasgos del sistema de derecho administrativo vigente, que se caracterizaba por la ausencia de un recurso judicial para invalidar los actos administrativos. El gobierno, tanto como Novoa, estaba consciente de los riesgos que implicaba esta línea de acción, pero no parecía haber anticipado plenamente el ritmo y la dirección de su enfrentamiento con la oposición sobre el tema de la legalidad (1972). En un comienzo, el gobierno estaba confiado. Logró superar exitosamente algunas objeciones por parte de la Contraloría en relación a la legalidad de sus decretos y encontró los medios para eludir decisiones de los tribunales. El éxito inicial del gobierno en superar los cuestionamientos legales sorprendió a muchos abogados, ya que creó la impresión de que el gobierno tenía una estrategia legal cuidadosamente planeada (Eluchans 1972). También animó a aquellos afectados por las políticas del gobierno a buscar creativamente instrumentos y soluciones legales para defenderse contra ellas. Así se generó una serie de altercados que se

transformaron en una verdadera guerra a gran escala sobre la legalidad de la acción del gobierno. La respuesta del gobierno a la avalancha de demandas judiciales fue incoherente y contradictoria, confirmando de este modo que no tenía una estrategia para la implementación de su programa. En vez de esto, respondió a estas demandas empleando una variedad de subterfugios y técnicas que, aparte de mostrar poca consideración por el proceso legal, no logró resolver el problema político subyacente. Uno de estos subterfugios involucraba el desarrollo de una nueva doctrina sobre el cumplimiento de los fallos. Esta doctrina, mal concebida, provocó una gran confrontación que le prestó credibilidad al alegato de la Corte Suprema en cuanto a que el gobierno no estaba respetando el principio de separación de poderes y de este modo violaba la Constitución y el Estado de derecho. Irónicamente, lo que muestra esta confrontación legal es que los afectados por las políticas del gobierno habían aprendido la lección de Novoa: los sistemas legales son complejos edificios que tienen muchas grietas. Estas grietas, sin embargo, fueron utilizadas tanto para implementar como para resistir la política del gobierno. Las secciones siguientes ofrecen un análisis detallado de los diferentes aspectos de la confrontación que llevó a la derrota de la legalidad y que abrió camino para la violenta destrucción de la democracia.

#### **La Contraloría versus Allende**

En el momento en que el gobierno de Allende llegó al poder, el enfoque de la Contraloría sobre el procedimiento de toma de razón, como se explica en el capítulo 5, estaba bien establecido. Aunque la Contraloría continuaba definiéndolo como una mera revisión jurisdiccional que involucraba una comparación abstracta entre dos textos legales, en la práctica el procedimiento de toma de razón incluía la revisión tanto de los hechos que servían de base al acto administrativo como sus aspectos puramente legales. Pero mientras la Contraloría había extendido inequívocamente sus poderes de fiscalización, no había desarrollado lineamientos claros en relación a lo que la revisión de los hechos implicaba. Más aun, su práctica no era siempre consistente. En algunas áreas, como la seguridad del Estado, su enfoque era relativamente flexible. En materias relacionadas con derecho del trabajo y la regulación económica, sin embargo, la Contraloría invariablemente revisaba los hechos subyacentes en los decretos del gobierno. Dada la confianza del gobierno en los poderes reguladores del ejecutivo para la implementación de su programa, no resulta sorprendente que pronto se desarrollara un conflicto entre Allende y la Contraloría.

La administración de Allende se comportó como si supusiera que el escrutinio de la Contraloría de sus decretos de reanudación de faenas y sus decretos de requisición fueran en gran medida formales y como si cualquier objeción legal pudiera ser fácilmente descartada por medio de un decreto de insistencia (Novoa 1971). Esta suposición demostró estar errada. Primero, la Contraloría no trató el examen de los decretos del gobierno como una formalidad. Por el contrario, se enfocó celosamente en los hechos invocados por el gobierno como predicado para sus acciones y en algunas instancias fue mucho más allá del examen de los hechos, extendiendo su alcance a áreas de la política. Segundo, el gobierno no encontró fácil hacer uso de los decretos de insistencia. Su confianza en ellos en 1971 y en la primera mitad de 1972 provocó grandes discusiones políticas con el Congreso, las que culminaron con la acusación constitucional de ministros del gabinete. Después de la huelga de camioneros a mediados de 1972, el Ejército acordó aceptar los puestos en el gabinete bajo ciertas condiciones, una de las cuales era que el gobierno dejara de usar los decretos de insistencia. Así, mientras los militares estaban en el gabinete (desde septiembre de 1972 a enero de 1973), el gobierno tuvo que evitar hacer uso de ellos. Como consecuencia de esto, se embarcó en una controversia larga y debilitante con la Contraloría. Finalmente, sin embargo, no pudo evitar tener que recurrir a los decretos de insistencia. Esta sección examina aspectos del conflicto entre Allende y la Contraloría, haciendo especial referencia al examen legal de los decretos de requisición.

#### *Requisiciones como medidas de regulación económica*

Bajo los términos del estatuto de requisición, el gobierno estaba facultado para asumir la administración de empresas industriales y comerciales para prevenir interrupciones en la producción o distribución de productos de consumo básico (Von Brunn 1972: 68-73). En el pasado, había habido dudas en relación a la legalidad de este tipo de requisición porque, según el DL 520 (1932), al gobierno le estaba permitido requisar sólo productos de consumo básico. Como se explica en el capítulo 5, en la década de 1940 el gobierno expandió sus poderes de requisición para incluir la toma de control de la administración de empresas. Estas reglamentaciones provocaron una gran discusión política y fueron citadas como una de las razones para la acusación constitucional al contralor general en 1945. Cualquier duda sobre la legalidad de las requisiciones reglamentarias fueron disipadas en la década de 1960, cuando la Contraloría, bajo ciertas condiciones, confirmó su legalidad.<sup>2</sup> Durante los primeros meses de la administración de Allende,

la Contraloría, aunque objetando la legalidad de un decreto que ordenaba la requisición de una empresa textil por motivos formales, confirmó que las requisiciones como medida de regulación económica estaban dentro de los poderes del ejecutivo. Pero en esta ocasión la Contraloría también le recordó al gobierno que debía presentar evidencia de los hechos subyacentes y que las requisiciones eran medidas temporales que no afectaban los derechos de propiedad.<sup>3</sup>

El gobierno aceptó, en términos generales, que la Contraloría tenía derecho a fiscalizar sus órdenes de requisición. Consecuentemente, presentó ante ella pruebas documentadas que pretendían establecer que existía una interrupción en los canales de distribución de productos de primera necesidad o paralización en la producción ocasionada por huelga, bloqueo u ocupación por parte de los trabajadores. La prueba de estos hechos consistía en informes técnicos y certificados sobre las condiciones de mercado y sobre los factores que condujeron a la paralización en la producción. Los funcionarios que acreditaban estos hechos eran empleados públicos, debidamente autorizados, del Ministerio del Trabajo o del Ministerio de Economía. El gobierno esperaba que la Contraloría llevara a cabo una estimación puramente formal de la evidencia, revisando la precisión y la autenticidad de las fechas, firmas y sellos de los documentos. El ámbito del escrutinio de la Contraloría, sin embargo, fue más allá de lo que esperaba el gobierno.

Uno de los hechos que el gobierno encontró casi imposible de establecer fue la paralización de la producción. La Contraloría generalmente objetaba los certificados emitidos por funcionarios del Ministerio del Trabajo, argumentando que estaban basados en declaraciones hechas por los trabajadores y, como tales, sólo probaban que las declaraciones habían sido hechas y no que eran verídicas.<sup>4</sup> Superficialmente, esta objeción era razonable, excepto que en la mayoría de los casos la paralización era un hecho tan bien publicitado que difícilmente era necesario establecerlo a través de evidencia documentada. El gobierno estaba justificado así al considerar que el rechazo de la Contraloría tenía motivaciones políticas y era injusto. Pero lo que causó más irritación en el gobierno fue que la Contraloría no daba ninguna indicación sobre cómo hechos tales, como la paralización de la producción, podían ser acreditados.

El significado de la frase "paralización de la producción" no es evidente por sí mismo y la ley de requisición no la define. Puede incluir distintas situaciones de hecho, oscilando entre el completo cierre de operaciones y varios grados de caída parcial en las actividades de una compañía. Así, es

razonable esperar que cualquier intento por definirla conduciría a genuinas diferencias de opinión. En sus dictámenes, sin embargo, la Contraloría parecía suponer que había una definición autorizada que el gobierno había dejado de aplicar. Este enfoque le permitía a la Contraloría formular sus objeciones en términos puramente negativos, declarando, por ejemplo, que el gobierno no había probado la paralización de la producción, pero sin dar ninguna indicación sobre cómo podía establecerse este hecho. El gobierno intentó responder a las objeciones de la Contraloría mejorando la presentación formal de su evidencia documentada. Pero a medida que el gobierno mejoraba la presentación formal de su evidencia, la Contraloría elevaba el estándar de la misma. Así, por ejemplo, aparte de exigir evidencias claras de la paralización de la producción, también comenzó a exigir que el gobierno demostrara que había un vínculo causal entre la paralización de la producción y la caída del mercado.<sup>5</sup> La Contraloría también a menudo rechazaba pruebas del gobierno utilizando información, generalmente contradictoria, proporcionada por los dueños de las empresas, sin indicar por qué sus testimonios eran más creíbles que los documentos presentados por el gobierno (Espinoza 1972a: 24).

A medida que el conflicto con el gobierno se intensificaba, las objeciones de la Contraloría comenzaron a involucrar materias cada vez más políticas que legales. De este modo, en algunos casos la Contraloría objetaba la legalidad de un decreto de requisición, argumentando que el gobierno podría haber resuelto el problema subyacente exigiendo que la empresa cumpliera con las metas de producción establecidas.<sup>6</sup> De igual forma, cuando la paralización de la producción era causada por la ocupación de una fábrica, el punto de vista de la Contraloría era que las requisiciones eran inapropiadas porque las ocupaciones de fábricas eran ilegales.<sup>7</sup> En otro caso, aunque la Contraloría aprobó la legalidad de un decreto que ordenaba la requisición de una compañía manufacturera de productos enlatados, excluyó sin embargo del ámbito del decreto de requisición unidades dentro de la compañía, las cuales, según la Contraloría, no eran directamente responsables de la supuesta escasez en el mercado. En este caso, las unidades que la Contraloría excluyó de la orden de requisición eran las dedicadas a revisar y reparar herramientas y maquinaria.<sup>8</sup> Como la Contraloría estaba consciente de que estas decisiones se apartaban de su práctica habitual, anunció formalmente que había abandonado su enfoque formalista de la interpretación de la ley. En vez de esto, adoptó un enfoque teleológico, tomando en cuenta los objetivos de la ley en lugar de su significado literal.<sup>9</sup>

### *Una brecha procesal*

Como se explica en el capítulo 5, la regla general era que los decretos del gobierno sólo podían aplicarse después de que el procedimiento de toma de razón hubiera finalizado. Pero los decretos de requisición se encontraban exentos de esta regla general. Debido a que estaban destinados a resolver una emergencia, podían aplicarse antes de que la toma de razón se completara. La ley, sin embargo, no establecía un límite de tiempo para el término del procedimiento de examen legal ni un plazo para la emisión de decretos de insistencia. Esta brecha en el procedimiento fue explotada plenamente por el gobierno, haciendo posible la prolongación de sus negociaciones con la Contraloría, mientras al mismo tiempo postergaba indefinidamente la decisión de dictar decretos de insistencia.

Una decisión controvertida de la Contraloría forzó eventualmente al gobierno a recurrir a los muy temidos decretos de insistencia.<sup>10</sup> En su determinación, la Contraloría sostenía que los decretos de requisición que no aprobaran la toma de razón eran ilegales y que por lo tanto el gobierno tenía la obligación de revocarlos inmediatamente, a menos que optara por dictar un decreto de insistencia. La precisión de esta interpretación era dudosa, ya que tanto la ley como la práctica del procedimiento de examen legal le daban al gobierno un tiempo no especificado para responder a las objeciones de la Contraloría y no establecía un plazo fijo para que aquél emitiera un decreto de insistencia. Pero la pregunta sobre si la interpretación de la Contraloría era constitucional y legalmente correcta estaba de más. Fue recibida con entusiasmo por la oposición, que, consciente de que los decretos de insistencia no eran del gusto del Ejército, exigió que el gobierno debía o revocar inmediatamente los decretos de requisición cuestionados por la Contraloría o emitir decretos de insistencia. El gobierno rechazó esta interpretación, pero pronto debió enfrentar sus consecuencias.

A comienzos de 1973, un empleado de Correos en la provincia de Concepción, quien resultó ser simpatizante de la oposición, aparentemente intrigado por la disputa sobre la legalidad de los decretos de requisición, le pidió información a la Contraloría: ¿debía él entregar la correspondencia de las empresas requisadas a los propietarios de la empresa o a los interventores nombrados por el Estado? No es sorprendente que la Contraloría respondiera que, dada la ilegalidad de la requisición, la correspondencia debía ser entregada a los primeros.<sup>11</sup> Esta respuesta ponía en peligro la capacidad del gobierno para administrar las empresas requisadas. Los funcionarios del Estado que no cumplieran con este dictamen enfrentaban sanciones disciplinarias que eran admi-

nistradas por la misma Contraloría. En un intento por prevenir este potencial boicot "legal" contra las empresas requisadas, el gobierno emitió un decreto de insistencia que ordenaba ratificar la requisición de 42 empresas. Este decreto tuvo el efecto de remover de la jurisdicción de la Contraloría el problema de la legalidad de los decretos de requisición.<sup>12</sup>

### **El rol de los tribunales**

El enfoque del gobierno sobre la legalidad se apoyaba en el supuesto de que los tribunales no interferirían, porque, bajo el sistema vigente de derecho administrativo, no tenían jurisdicción para revisar los actos de la administración. Según Eduardo Novoa, el gobierno sólo estaba aprovechando los resquicios y las contradicciones en el sistema legal (Novoa 1971). Pero el gobierno no logró prever que aquellos afectados por las medidas también harían uso de los resquicios y contradicciones del sistema legal para defender sus intereses y proteger sus derechos. De este modo, los tribunales pronto se vieron inundados con demandas que cuestionaban la validez de los decretos de requisición y que buscaban terminar ocupaciones ilegales de terrenos y fábricas. Los tribunales respondieron dictando fallos que restringían los poderes de los interventores y ordenando el arresto de los instigadores de las ocupaciones. Ante estas decisiones judiciales, el gobierno enfrentó un difícil dilema: si cumplía, sus partidarios se pondrían furiosos; si se rehusaba, provocaría una gran confrontación con el poder judicial. La respuesta del gobierno a este dilema fue, de manera característica, ambigua: se negó a revocar sus políticas, pero al mismo tiempo utilizó una variedad de tácticas legales para evitar una confrontación políticamente peligrosa con el poder judicial. Finalmente, sin embargo, el gobierno no pudo evitar la confrontación. Esta sección explica las varias etapas de esta confrontación, ilustrando los asuntos tanto legales como políticos que surgieron a raíz de ella.

### *En busca de soluciones judiciales*

Los principales objetivos de los cuestionamientos judiciales eran las órdenes de requisición que ponían a las empresas comerciales e industriales bajo la administración temporal de los interventores nombrados por el Estado. Como se dijo antes, este tipo de requisición estaba descrita como una requisición regulatoria para distinguirla de la requisición de productos de consumo básico. Un tribunal administrativo especial —el Tribunal de Comercio— tenía jurisdicción para decidir las apelaciones contra las decisiones tomadas por la Dirinco (departamento del Ministerio de Economía que emitía los decretos

de requisición). Ese tribunal estaba compuesto por tres miembros: un abogado del Ministerio de Economía nombrado por el ministro, un abogado del Consejo de Defensa del Estado (compuesto por fiscales y consejeros legales del gobierno) y un abogado nombrado por la Asociación Nacional de Comerciantes (Eluchans 1972: 50-51).

El Tribunal de Comercio era de este modo el foro natural para cuestionar la validez de las requisiciones. Los primeros en recurrir a él fueron los propietarios de una industria textil requisada por el gobierno en 1971. El tribunal, sin embargo —con el voto disidente del miembro nombrado por la Asociación Nacional de Comerciantes—, se negó a aceptar jurisdicción. En su decisión, señaló que, aunque tenía jurisdicción para examinar las requisiciones de productos de consumo básico, no la tenía para las requisiciones de tipo regulatorio, ya que éstas eran actos de autoridad (Espinoza 1972b). El caso llegó a la Corte Suprema, la cual, ejerciendo su jurisdicción disciplinaria (recurso de queja), le ordenó al Tribunal de Comercio decidir sobre la apelación.<sup>13</sup> El tribunal lo hizo, pero fue incapaz de tomar una decisión. En un comienzo las sesiones fueron demoradas, ya que el miembro del tribunal nombrado por el Ministerio de Economía las boicoteó. Cuando el tribunal finalmente se reunió, sus tres miembros no pudieron ponerse de acuerdo.<sup>14</sup>

El bloqueo del Tribunal de Comercio pavimentó el camino para una confrontación directa con el poder judicial, ya que quienes buscaban impugnar los decretos de requisición no tenían otra alternativa que buscar soluciones a través de los juzgados civiles. Pero debido a que los tribunales no tenían jurisdicción general para revisar los actos de la administración, la opción de recurrir a los tribunales no era simple. Fue así como los propietarios de empresas bajo requisición se apoyaron en acciones posesorias, las cuales les permitían recurrir a los tribunales para exigir la recuperación de posesión sobre sus activos. Las acciones posesorias iban acompañadas por una petición de medidas precautorias.<sup>15</sup> Los juzgados generalmente aceptaban jurisdicción y concedían tales medidas. Las precautorias (otorgadas *ex parte*, es decir, sin audiencia) eran generalmente órdenes que congelaban las cuentas bancarias de las empresas bajo requisición y prohibían a los interventores nombrados por el Estado vender los productos de la empresa. Los tribunales también nombraban a menudo a un administrador judicial para resguardar los intereses de la empresa. Las precautorias plantearon un gran dilema para el gobierno. En términos políticos, éste no podía cumplir con estas órdenes, pues hubiera perdido el apoyo de sus partidarios y con seguridad hubiera causado un quiebre dentro de la Unidad Popular. De este modo, el gobierno eludió cumplir con

los términos de las precautorias. En un comienzo esto fue relativamente fácil. Por ejemplo, una orden que congelaba cuentas bancarias podía ser eludida retirando los fondos con anticipación, y la prohibición de hacer contratos para la venta de productos podía eludirse simplemente transfiriendo los productos a una agencia estatal. Como la mayor parte de los dictámenes estaban dirigidos específicamente a los interventores nombrados por el Estado, el gobierno nombraba nuevos interventores, forzando así a los propietarios de las empresas a iniciar nuevos procedimientos. Pero este tipo de maniobra no podía durar para siempre, ya que generaba respuestas cada vez más fuertes de los tribunales y estridentes reacciones de la oposición. A medida que la batalla sobre las precautorias se intensificaba, el gobierno quedó a la defensiva, y lenta pero consistentemente comenzó a perder el control sobre la conducta de sus partidarios. El caso de la Empresa de Maderas Prensadas Cholguán (en adelante, Cholguán) ilustra este punto.

### *La requisición de Cholguán*

Cholguán, ubicada en una de las provincias del sur, era una empresa relativamente grande que producía aglomerados y otros productos madereros.<sup>16</sup> El gobierno estaba consciente del potencial de la madera como producto de exportación y estaba ansioso de que Cholguán expandiera sus operaciones. Así comenzó a explorar las posibilidades de establecer una empresa mixta (Estado/particulares) con los propietarios de Cholguán en la cual el Estado, a través de CORFO, sería un socio minoritario, a cambio de una importante inyección de fondos públicos. Para conseguir el apoyo de los trabajadores, la gerencia de Cholguán suscribió un acuerdo con sus sindicatos bajo el cual éstos aceptaban, en principio, la idea de la empresa mixta y estuvieron de acuerdo en que las dudas en relación a la eventual incorporación de Cholguán al sector público serían resueltas mediante negociaciones directas entre Cholguán y funcionarios de la CORFO. Las negociaciones entre la CORFO y Cholguán, sin embargo, no progresaron. Los sindicatos le atribuyeron la demora a la mala fe por parte de la gerencia. Así, después de esperar casi siete meses por una decisión sobre la empresa mixta, los sindicatos repudiaron el acuerdo, ocuparon la fábrica y exigieron su nacionalización.

El gobierno, renuente a oponerse a los sindicatos, emitió decretos de reanudación de faenas y nombró a un funcionario público para que administrara la empresa. Como este decreto no logró aprobar la toma de razón de la Contraloría, pronto fue reemplazado por un decreto de requisición. Los propietarios de Cholguán respondieron interponiendo una acción posesoria ante un juz-

gado civil, acompañada por una solicitud de medidas precautorias, la cual fue otorgada. Estas medidas precautorias le prohibían al interventor ser parte de cualquier contrato o llevar a cabo cualquier actividad sin la aprobación previa del administrador nombrado por el tribunal.

El interventor, consciente de que los sindicatos se hubieran opuesto firmemente a ello, no obedeció estas órdenes. Así, procedió a gestionar varios pedidos de aglomerados de las bodegas de Cholguán a clientes en Santiago. Ese mismo día, sin embargo, los propietarios de la empresa iniciaron procedimientos penales contra el interventor por desacato a los tribunales y solicitaron a los tribunales que emitieran inmediatamente una orden prohibiendo el retiro de productos de la bodega. La policía fue debidamente notificada de esta decisión. Sin embargo, siguiendo las instrucciones del intendente de la provincia, la policía no cumplió con la orden. De esa forma, el interventor nombrado por el gobierno pudo seguir despachando pedidos, aunque no podía utilizar el logo de la empresa en las guías de despacho, ya que las órdenes del tribunal estaban aún vigentes. Mientras los procesos penales contra los interventores pasaban por los tribunales, los partidos de la oposición presentaron una acusación constitucional contra el intendente por violar el principio de independencia judicial y por los delitos de usurpación de funciones judiciales y negación de justicia. El Senado aprobó la acusación constitucional y el intendente fue removido de su cargo.<sup>17</sup>

#### *Argumentos acerca de las acciones posesorias*

La oposición recibió con entusiasmo los fallos de los tribunales contra los interventores de las empresas requisadas, ya que confirmaban su idea de que el gobierno estaba violando abiertamente la legalidad y el Estado de derecho. El gobierno, por su parte, los rechazó enérgicamente, sosteniendo que eran ilegales e inconsistentes con la práctica judicial vigente. Los argumentos legales en apoyo de la postura del gobierno, aunque no eran convincentes, no eran totalmente infundados. Ciertamente, los argumentos del gobierno eran consistentes con la postura que había sostenido la mayor parte de sus predecesores, incluyendo la administración de Frei. Pero el gobierno de Allende parece no haber notado que, sólo tres años antes de que la Unidad Popular asumiera el poder, la Corte Suprema había adoptado la idea de que las acciones posesorias efectivamente podían ser utilizadas para cuestionar la validez de los decretos del ejecutivo. Para entender plenamente la posición del gobierno de Allende sobre el tema de las acciones posesorias, es útil examinar brevemente un caso zanjado por la Corte Suprema en 1967.

Para poner fin a una huelga en una gran propiedad agrícola que se había transformado en una total ocupación de terreno, la administración de Frei emitió un decreto de reanudación de faenas y nombró a un funcionario del gobierno para asumir la administración de la propiedad. Como el terrateniente temía que esta decisión fuera un preludio a la expropiación, la impugnó a través de los tribunales. Como los juzgados civiles no podían hacer un examen de la legalidad del decreto directamente, presentó, en vez de esto, una acción posesoria para recuperar la propiedad. El tribunal de apelación aceptó jurisdicción y otorgó una medida precautoria, prohibiendo al interventor asumir su cargo. El gobierno objetó esto fuertemente con el conocido argumento de que los juzgados civiles no tenían jurisdicción, ya que no podían examinar los actos de la administración. La Corte Suprema no estuvo de acuerdo. Por una estrecha mayoría de seis contra cinco, determinó que los juzgados tenían jurisdicción. De aquí en adelante me referiré a este caso como el caso de conflicto de jurisdicción.<sup>18</sup>

En el caso del conflicto de jurisdicción, la Corte Suprema siguió el razonamiento del caso Montero (ver capítulo 6). Comenzó por actualizar la proposición general de que los tribunales no tenían jurisdicción para examinar los actos de la administración, pero indicó que los tribunales, no obstante, tenían el deber de defender el derecho de propiedad. Debido a que la disputa en el caso de conflicto de jurisdicción involucraba una acción para recuperar la posesión, el tribunal de apelaciones no podía negarse a ejercer jurisdicción. La Corte Suprema procedió a establecer que, si para resolver este reclamo para recuperar la propiedad, era necesario que los jueces aplicaran un decreto, que desde su punto de vista era inconstitucional o ilegal, éstos podían negarse a aplicarlo. Según la Corte, al rehusar a aplicar tal decreto, los juzgados no lo estaban invalidando, sino que meramente estaban desconociendo su eficacia. A finales de la administración de Allende, la Corte Suprema utilizó el mismo razonamiento –en el caso Rayonhil<sup>19</sup>– para establecer que los tribunales no estaban obligados a aplicar decretos de requisición en caso de que los propietarios afectados por la requisición hicieran valer un derecho privado.

Dadas las semejanzas entre el caso de conflicto de jurisdicción y el caso Rayonhil, no resulta sorprendente que los argumentos del gobierno de Frei y del gobierno de Allende fueran casi idénticos. Ambos indicaron que la distinción entre invalidar y rehusarse a aplicar un decreto era inconstitucional, porque para rehusarse a aplicar un decreto del gobierno los tribunales debían formarse una idea sobre la validez del decreto, materia que estaba exclusivamente dentro de la jurisdicción de los tribunales administrativos. Aparte de este

argumento general, también presentaron un argumento que se relacionaba específicamente con la naturaleza de los procedimientos posesorios. Éste señalaba que ese mecanismo era un instrumento del orden público destinado a asegurar las relaciones pacíficas entre los individuos y, como tal, no podía utilizarse para impugnar los actos de la administración. Según este argumento, las acciones posesorias estaban destinadas a proteger la posesión *de facto* de intereses inmuebles y muebles, recurriendo a la posesión o protegiéndola de eventuales perturbaciones. El objetivo de las acciones posesorias era inhibir la autoayuda. Por lo tanto, el demandante en estos procedimientos sólo necesitaba probar la posesión *de facto* por un año. Más aun, en estos procedimientos, ni los derechos de propiedad ni las intenciones del que los alteraba estaban en cuestión, y tampoco eran condicionales al momento de iniciar más procedimientos en los que surgían dudas concernientes a los derechos de propiedad o responsabilidad criminal. Sobre la base de este análisis, los gobiernos de Frei y Allende argumentaron que las acciones posesorias estaban destinadas a regir las relaciones entre individuos y no eran un instrumento para impugnar los actos de la administración. Este argumento era convincente, pero planteaba difíciles problemas doctrinarios concernientes a la práctica judicial, los cuales ni la Corte Suprema ni los abogados del gobierno estaban interesados en explorar.<sup>20</sup>

Los cinco jueces disidentes de la Corte Suprema en el caso del conflicto de jurisdicción estuvieron de acuerdo con el gobierno de Frei en que las acciones posesorias no podían utilizarse para impugnar actos administrativos. Allende utilizó un argumento similar, el cual fue aceptado por la Corte de Apelaciones de Santiago en 1972 en el caso Rayonhil. Rayonhil era una empresa textil requisada por el gobierno y puesta bajo la administración de un interventor. Rayonhil presentó una acción posesoria requiriendo medidas precautorias contra el interventor. El juzgado civil y la Corte de Apelaciones rechazaron la petición señalando que los juzgados no podían concederla porque ella requería que el tribunal decidiera sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo subyacente, una materia que no estaba dentro de la jurisdicción de los juzgados civiles.<sup>21</sup> La Corte Suprema, sin embargo, estuvo en desacuerdo. Según la Corte, lo que estaba en juego en este caso no era la validez de los actos administrativos, sino la protección de la propiedad del demandante, un derecho protegido por la Constitución. La Corte —siguiendo el razonamiento del caso Montero— determinó que los juzgados civiles no estaban obligados a aplicar decretos ilegales de la administración. Por lo tanto, envió el caso de vuelta al juzgado civil con instrucciones de establecer la jurisdicción sobre la

demanda de Rayonhil. Aunque es difícil disputar el resultado de este caso, el razonamiento de la Corte no es convincente, ya que está basado en el supuesto de que los derechos privados pueden invocarse siempre para hacer caso omiso de los decretos de la administración. Debido a que la Corte no reconoce la posibilidad de un conflicto genuino entre el derecho privado y el derecho público, no ofrece ninguna indicación sobre cómo la acción del Estado podría justificarse. Esta falla en el razonamiento de la Corte, como se explica en el capítulo 6, tiene su origen en los peculiares rasgos del sistema legal y su defectuoso sistema de justicia administrativa.

Pero si el razonamiento de la Corte Suprema no era convincente, tampoco lo era el de la mayoría de la Corte de Apelaciones en el caso Rayonhil y en el caso de 1967 que he llamado conflicto de jurisdicción. En estos dos casos, la Corte de Apelaciones meramente reafirmó la bien preparada pero poco realista noción de que, estando pendiente el establecimiento de tribunales administrativos, los juzgados civiles no tenían jurisdicción para revisar los actos de la administración. En términos prácticos, este argumento transformaba cada decreto de la administración en un acto de autoridad que quedaba fuera de los límites del poder judicial. Cualquier intento por reconocer la necesidad de desarrollar un argumento legal que buscara reconciliar los intereses privados con los intereses públicos estaba ausente del razonamiento de la Corte de Apelaciones. No resulta sorprendente, por lo tanto, que los tribunales fueran, por lo general, incapaces de jugar un rol constructivo en la decisión de este tipo de casos.

### *Orden público y proceso penal*

Las acciones posesorias, aunque eran instrumentos efectivos para interrumpir la administración de las empresas, no tuvieron el efecto de provocar la devolución inmediata de las empresas requisadas a sus propietarios. Como en el caso Rayonhil, la Corte sólo asignó el caso al juzgado civil, donde seguiría un procedimiento más largo. De este modo, los dueños de las empresas requisadas buscaron protección en el derecho penal. Pero este camino también presentaba dificultades.

El Código Penal (artículo 457) definía el delito de usurpación como la ocupación de una cosa inmueble. La pena por este delito era sólo una pequeña multa que aumentaba levemente en el caso de que se hubiera utilizado la fuerza contra personas. Los casos registrados sugieren que la violación de la propiedad privada estaba enfocada principalmente a inhibir la autoayuda, especialmente en disputas entre pequeños agricultores sobre deslindes del pre-

dio o sobre el uso de los recursos de agua (Etcheberry 1987: 1-7). Un rasgo interesante de la jurisprudencia era que los tribunales generalmente sostenían que el delito de usurpación debía estar motivada por el lucro (*animus lucrandi*), aunque esto no se mencionaba en la definición del delito (Labatut 1964:363). Así, los abogados del gobierno naturalmente argumentaban que las ocupaciones de terrenos y de fábricas no caían dentro de la noción de violación de la propiedad privada, ya que su motivo era político. Los tribunales, sin embargo, desviándose de su jurisprudencia anterior, rechazaron este argumento y ejercieron jurisdicción sobre ocupaciones de fábricas y tomas de terrenos, caracterizándolos como casos de usurpación.

La Corte Suprema, aun cuando reconocía que en circunstancias normales las ocupaciones por motivos políticos no caían dentro del ámbito del delito de usurpación, declaró, no obstante, en un caso decidido en julio de 1972, que "mientras el derecho de propiedad fuera reconocido por la Constitución [...], los tribunales tienen el deber de protegerlos".<sup>22</sup> Anteriormente, la Corte había instado a los juzgados civiles a adoptar medidas más duras para poner fin a las ocupaciones. Hasta entonces, los tribunales habían confiado en la policía para poner fin a las ocupaciones y a las tomas de terrenos.<sup>23</sup> La Corte Suprema, sin embargo, decidió que, dadas las condiciones políticas vigentes, los tribunales podían ordenar el arresto de los instigadores de las ocupaciones de fábricas o terrenos y mantenerlos detenidos hasta por dos meses como una forma de obligar a los otros trabajadores a finalizar la ocupación. Interpretando ampliamente otras cláusulas del derecho penal, la Corte también decidió que las personas excluidas de la posesión de su propiedad por ocupaciones ilegales podían, en cualquier etapa del proceso criminal, solicitar medidas precautorias para obligar a los ocupantes ilegales a desalojar la propiedad. Estas medidas eran aun más drásticas, pues podían ser ordenadas sin audiencia (*ex parte*). La Corte Suprema también emitió instrucciones especiales urgiendo a los tribunales a tramitar rápidamente las peticiones que surgían tras la ocupación de fábricas y tomas de terrenos.<sup>24</sup>

### *Ocupación del Juzgado de Melipilla*

A medida que los tribunales se ponían más estrictos en su interpretación del delito de usurpación, los trabajadores se hacían cada vez más beligerantes. De este modo, el gobierno se encontró nuevamente atrapado entre la presión de los trabajadores beligerantes, que rehusaban cumplir las órdenes de los tribunales, y los tribunales, que exigían el cumplimiento de sus decisiones. La ocupación del Juzgado de Melipilla, pequeña comunidad agrícola en la vecindad de Santiago, ilustra el problema que enfretaba el gobierno.<sup>25</sup>

Melipilla tenía su buena cuota de conflictos laborales agrarios. En abril de 1972, una disputa de este tipo que involucraba a seis trabajadores de una pequeña propiedad agrícola culminó con su ocupación. El propietario inició procedimientos legales contra los trabajadores, acusándolos de violación de la propiedad privada y exigiendo su arresto, como una medida provisional. Como consecuencia de esto, cinco trabajadores fueron detenidos. Al oír sobre estos acontecimientos, los trabajadores en los predios vecinos ocuparon la propiedad en solidaridad con sus colegas. El dueño volvió al tribunal y obtuvo otra orden de arresto contra los ocupantes. Poco antes de que la policía procediera a aplicar la orden del tribunal, el intendente de la provincia llegó a la propiedad y sostuvo discusiones con los ocupantes. Según el intendente, el propósito de su visita era aconsejar a los trabajadores que no utilizaran la fuerza contra la policía. El propietario, sin embargo, alegó que el intendente había ido allá a alertar a los ocupantes sobre la inminente llegada de la policía y a aconsejarles que se escondieran. Llegado el caso, se puso fin a la ocupación y 39 trabajadores fueron detenidos.

Los trabajadores permanecieron en custodia a pesar del hecho de que la ocupación había terminado y que la pena por violación de la propiedad privada era sólo una multa. Los abogados que representaban a los trabajadores solicitaron, sin éxito, que el juez los dejara en libertad, ya que habían estado detenidos por más de un mes. La situación de estos 39 trabajadores pronto creó gran conmoción política en la localidad y provocó una gran manifestación frente al tribunal en la que cientos de trabajadores de la región exigían la libertad inmediata de sus colegas. Durante esta manifestación, cerca de sesenta trabajadores entraron al tribunal y se reunieron afuera de la oficina del juez cantando eslóganes contra el juez y el sistema judicial. El juez inmediatamente se comunicó con el presidente de la Corte Suprema para informarle sobre los acontecimientos y llamó al jefe de la policía local para que desalojara a los ocupadores.

El jefe de la policía local no pudo cumplir el requerimiento del juez porque su unidad era pequeña y necesitaba refuerzos. Mientras tanto, sin embargo, el intendente de la provincia y el subsecretario de Justicia se presentaron en la escena. Después de reuniones por separado con el juez y los manifestantes, convencieron a estos últimos de abandonar el edificio de manera pacífica, evitando así la intervención de la policía. La conducta del intendente fue sometida a un minucioso escrutinio, aunque el presidente de la Corte Suprema reconoció, en una declaración emitida poco después de los acontecimientos, que la oportuna intervención de funcionarios del gobierno había hecho posible evitar la violencia. No obstante, el juez nombrado para investigar los sucesos

de Melipilla solicitó al Senado que suspendiera la inmunidad del intendente para que pudiera ser juzgado por el delito de "no proporcionar el debido apoyo a la autoridad pública" (Código Penal, artículo 253). La solicitud estaba fundamentada en el argumento de que el intendente le había ordenado a la policía no cumplir con el requerimiento de ayuda del juez. El intendente, por su parte, argumentó que el desalojo de los manifestantes del tribunal se había logrado con el acuerdo de todas las partes involucradas y que ni él ni el subsecretario de Justicia habían, en ningún momento, ordenado a la policía no cumplir con el requerimiento del juez. El Senado, inesperadamente, se negó a suspender la inmunidad.<sup>26</sup>

### *Demora en el cumplimiento de los fallos*

Las duras medidas anunciadas por la Corte Suprema para conseguir el fin de las ocupaciones impulsó a los propietarios afectados por ocupaciones de fábricas o de terrenos a hacer uso del derecho penal. Esto presentó un problema difícil para el gobierno. Como los juzgados penales podían solicitar directamente la asistencia de la policía para aplicar sus decisiones, el gobierno temía que la aplicación de órdenes de desalojo provocaría enfrentamientos violentos. La respuesta del gobierno a esta nueva situación fue original. El ministro del Interior, el general Carlos Prats —quien también era comandante en jefe del Ejército— emitió instrucciones detalladas a la policía sobre cómo responder a una orden de desalojo. Según estas instrucciones, los oficiales de policía no tenían la obligación de cumplirlas si, a su juicio, el asunto podía involucrar una quiebra del orden público. Si la policía optaba por suspender la aplicación de la orden de desalojo, debía notificar de esto al ministro del Interior, y si éste estaba de acuerdo con la decisión de la policía, la confirmaría por escrito. Si el ministro no respondía dentro de un período de tiempo determinado, la orden de desalojo debía ser cumplida.<sup>27</sup>

El gobierno justificó estas instrucciones por motivos concernientes al orden público. La aplicación de las órdenes de los tribunales, según el gobierno, a menudo tenían consecuencias políticas y sociales que podían conducir a una seria alteración del orden público. Por esta razón, argumentaba, la decisión sobre el momento y la oportunidad para la aplicación de las órdenes de los tribunales debía estar en manos del gobierno. Las instrucciones tenían el objetivo de apoyar a los funcionarios de la policía en el terreno, ya que establecían que la suspensión en la aplicación de las órdenes de los tribunales sólo podía tener efecto si el ministro del Interior emitía una orden escrita para este efecto. Estas instrucciones distinguían así entre la responsabilidad operacional de los

funcionarios de policía y la responsabilidad política del ministro del Interior. El gobierno estaba convencido de que la aplicación indiscriminada de órdenes de desalojo sólo intensificaría el nivel de movilización política.<sup>28</sup>

Las instrucciones del gobierno sobre la aplicación de las órdenes de los tribunales provocó una disputa política y constitucional que culminó en un agrio intercambio epistolar entre Allende y la Corte Suprema.<sup>29</sup> La Corte Suprema escribió varias cartas a Allende expresando su preocupación sobre la política de aplicación de las órdenes de desalojo. Allende respondió argumentando que para resguardar el orden público era legítimo que el gobierno retrasara la implementación de las órdenes de los tribunales. También señaló que, al otorgar órdenes de desalojo indiscriminadamente, los tribunales estaban abusando de su poder y empeorando la volátil situación política.<sup>30</sup> La Corte Suprema descartó el argumento de Allende sobre la conducta de los tribunales alegando que era una especulación sociológica sin ningún significado legal.<sup>31</sup> Pero también admitió, aunque implícitamente, que los jueces habían expandido su poder para otorgar precautorias. Argumentaba, sin embargo, que el uso abundante de estas medidas era una respuesta judicial legítima al abuso de poder del gobierno. Según la Corte, el deber de los tribunales era hacer todo lo que estuviera en su poder para proteger el derecho de propiedad.<sup>32</sup> La Corte Suprema indudablemente se había inspirado en la noción del gobierno de que los acontecimientos políticos renovaban continuamente el contenido y el espíritu de la ley.

### Conclusión

El proyecto político que inspiró a la democracia radical se llevó a cabo sin hacer una cuidadosa evaluación de la respuesta de los tribunales y otras instituciones legales. Tanto la administración de Frei como la de Allende parecían suponer que sus políticas radicales no chocarían con los principios de legalidad vigentes. Este supuesto estaba basado en la práctica que prevalecía durante el período de democracia de partidos, cuando los tribunales y la Contraloría sostenían una actitud deferente hacia el ejecutivo y rara vez impugnaban las decisiones administrativas. Durante el período de la democracia radical, no obstante, tanto los tribunales como la Contraloría se hicieron más asertivos y estuvieron más dispuestos a aceptar los reclamos que buscaban restringir las facultades del poder ejecutivo. Mientras la administración de Frei aceptó estas restricciones institucionales, la de Allende no lo hizo. Bajo la presión de sus partidarios, enfrentando a un Congreso hostil y altos niveles de movilización política, la administración de Allende siguió

adelante con la implementación de sus programas haciendo uso de cada vestigio de poder investido en la rama del ejecutivo. Retrospectivamente, la noción de que en una democracia un programa socialista de reformas podía ser lanzado a través de la puerta trasera por medio de un decreto administrativo es extraña. Pero, como se explicó antes, esta política pretendía ser sólo temporal, dependiendo de la aprobación de una legislación global para la nacionalización de los altos mandos de la economía. En la práctica, sin embargo, debido a que la estrategia política del gobierno probó ser inviable, esta extraña política legal se hizo permanente.

La *impasse* política entre Allende y la oposición elevó el perfil político de la Contraloría y de los tribunales, ya que las partes agraviadas por políticas del gobierno exigían rápidas soluciones para deshacer lo que ellos llamaban las decisiones arbitrarias del gobierno. El gobierno argumentaba, sin embargo, que actuaba de acuerdo con la letra de la ley, pues estaba solamente aplicando decretos y reglamentaciones que habían sido aprobados muchos años atrás y habían sido utilizados profusamente por administraciones anteriores. Aunque este argumento era políticamente engañoso, en términos estrictamente legales no era incoherente. Ciertamente, el gobierno estaba solamente aprovechando una debilidad fundamental del sistema legal: la ausencia de un sistema de justicia administrativa adecuado. En el pasado, la mayoría de las administraciones había hecho uso de esta debilidad para establecer que sus decisiones estaban fuera del alcance de los tribunales y que el escrutinio de legalidad de la Contraloría era una mera formalidad. Dada la naturaleza de las políticas implementadas por la administración de Allende, estos argumentos sonaban huecos y no tenían credibilidad alguna. No obstante, como lo muestra este capítulo, la respuesta de la Contraloría y los tribunales a las políticas del gobierno de Allende fue lenta y no completamente coherente. Mientras la Contraloría anunciaba abiertamente un cambio de un enfoque formalista a uno teleológico sobre el examen de la legalidad, la Corte Suprema desplegó una variedad de doctrinas que trabaron con éxito la implementación de las políticas del gobierno. Pero el cambio de la Corte Suprema de una posición pasiva a una posición activa y orientada hacia la protección de los derechos fue inspirada por consideraciones políticas inmediatas, más que por una transformación genuina en el modo como ésta concebía su rol de protectora de los derechos constitucionales. Así, no es sorprendente que después del derrocamiento de Allende, la Corte Suprema volvió a ser lo que era, rehusándose a cuestionar las atrocidades cometidas por el régimen de Pinochet y, así, implícitamente suscribiéndolas. Incluso

hoy, después de más de quince años de democracia, la Corte sigue considerando la acción del ejecutivo como prácticamente incuestionable (Couso 2005). Lamentablemente, la vergonzosa trayectoria de la Corte Suprema en relación con la protección de los derechos humanos durante la dictadura de Pinochet parece reivindicar la extraña estrategia legal de Allende como también su escepticismo hacia los tribunales.