

A large crowd of people is gathered for a public event, possibly a protest or a demonstration. The crowd is dense and fills the entire frame. In the foreground, several individuals are holding flags, including the Chilean national flag. The overall atmosphere appears to be one of significant public participation. A black text box with a white border is superimposed on the upper portion of the image, containing the author's name and the title of the book.

Edgardo Boeninger

**Democracia
en Chile**

Lecciones para la gobernabilidad

Ensayo de interpretación de la historia política de Chile desde la década de 1830 hasta la de 1990, este libro de Edgardo Boeninger tiene una finalidad precisa, que consigue: extraer del total de nuestra historia experiencia utilizable en términos políticos generales.

En *Democracia en Chile* hay una tesis subyacente, que se enuncia en su introducción como principio metodológico y a la vez como objetivo que compartiría la inmensa mayoría de las naciones contemporáneas: existe una espiral virtuosa, digna de lograrse, de estabilidad política, progreso económico y paz social, que permite gobernabilidad y crecimiento; su contrapartida es un círculo vicioso, que conviene evitar, de inestabilidad política, estancamiento económico y activo conflicto social, que conduce a gobiernos quebradizos y a retrocesos. Por lo tanto, "es preciso examinar el orden político, el orden económico y el orden social existentes o predominantes en cada momento de la historia —o su ausencia debido a situaciones graves de inestabilidad, desorden o conflicto—, así como sus respectivas tendencias e interacciones, para comprender procesos históricos específicos o para evaluar las perspectivas del futuro".

DEMOCRACIA EN CHILE

LECCIONES PARA LA GOBERNABILIDAD

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

© EDGARDO BOENINGER

© EDITORIAL ANDRES BELLO

Av. Ricardo Lyon 946, Santiago de Chile

Registro de Propiedad Intelectual
Inscripción N° 102.588, año 1997
Santiago - Chile

Se terminó de imprimir esta primera edición
de 1.000 ejemplares en el mes de diciembre de 1997

IMPRESORES: Andros Impresores

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ISBN 956-13-1521-1

EDGARDO BOENINGER

DEMOCRACIA EN CHILE

LECCIONES PARA LA GOBERNABILIDAD

EDITORIAL ANDRES BELLO

Barcelona • Buenos Aires • México D. F. • Santiago de Chile

INDICE

<i>Prólogo</i>	13
<i>Palabras preliminares</i>	21
I. INTRODUCCION	
	25
A. Orden político	27
1. Ideas	27
2. Instituciones políticas	28
3. Calidad y eficacia del sistema	28
B. Orden económico	29
1. Ideas	29
2. Instituciones económicas	29
3. Rendimiento-resultados (performance)	30
C. Orden social	30
1. Matriz de relaciones sociales	30
2. Instituciones sociales	30
3. Resultados del orden social	30
II. CHILE DE 1830 A 1964	
	37
A. El período 1830-1891	37
1. El orden político	37
2. Evolución de la economía	46
3. El orden social	52
4. Conclusiones relevantes para el análisis de la gobernabilidad en democracia	54
B. El período 1891-1932	56
1. El orden económico	56
2. El orden social: ruptura del consenso y nuevos protagonistas ..	61
3. El orden político: crisis, ruptura y recomposición	67
4. Conclusiones del período	78
C. El período 1932-1958	81
1. Evolución de la economía	81
2. El proceso social	89
3. El orden político	97
4. Conclusiones del período	110

D. El gobierno de Jorge Alessandri, 1958-1964	115
III. EL PERIODO 1964-1970	
El gobierno de Frei	121
1. Introducción	121
2. El proyecto político del Partido Demócrata Cristiano	122
3. Diagnóstico y programa del gobierno de Frei	125
a. La política económica	126
b. Resultados de la gestión económica de Frei	128
4. El proceso político de 1964 a 1970	132
a. La radicalización de la izquierda	133
b. La radicalización de la derecha	137
c. La evolución de la Democracia Cristiana	140
5. Síntesis y conclusiones del período 1964-1970	147
IV. EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR: 1970-1973	
A. La Unidad Popular	154
1. Proyecto histórico y programa de gobierno	154
2. La política económica de la Unidad Popular	163
a. Primer objetivo: la conquista del poder económico	165
b. Segundo objetivo: ganar apoyo popular a través de la redistribución del ingreso	167
c. Desarrollo de la política económica	168
i. La gran minería	173
ii. La intensificación de la Reforma Agraria	174
iii. La estatización de la banca	175
iv. La industria y el comercio	177
3. La polarización social	181
4. La evolución del proceso político	191
a. El conflicto con el Parlamento	201
b. El conflicto con la Corte Suprema	203
B. Las Fuerzas Armadas: de la prescindencia política al golpe de Estado	204
1. Antecedentes y tendencias hasta 1970	204
2. La política militar de Allende	206
3. Evolución de los militares, 1970-1973	207
4. Síntesis de las razones de la intervención militar	215
C. Conclusiones	216
1. Oportunidades de la Unidad Popular para evitar el golpe de Estado	217
a. Primera oportunidad	218
b. Segunda oportunidad	218
c. Tercera oportunidad	219
d. Cuarta oportunidad	221
e. Última oportunidad	221
2. El orden político, económico y social durante el gobierno de la Unidad Popular: una mirada de conjunto	223

V. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN CHILE: CAUSAS DIRECTAS, FACTORES AGRAVANTES, ANTECEDENTES REMOTOS		227
A.	Interpretaciones monocausales reclasificadas como factores agravantes o antecedentes remotos	227
1.	Acciones conspirativas de actores específicos	227
a.	Los militares	227
b.	Los Estados Unidos	228
c.	Las clases dominantes	229
2.	Desequilibrios entre niveles de desarrollo político y económico	230
3.	¿Es inviable una democracia de masas en un país subdesarrollado?	233
4.	Características institucionales	235
5.	El problema del presidencialismo	239
6.	Hechos y circunstancias específicas como causas de la crisis	243
a.	El fracaso de las negociaciones de julio de 1972	243
b.	La división del espectro político en tres tercios	244
c.	El fracaso económico de la Unidad Popular	245
B.	La crisis de la democracia en Chile como fenómeno esencialmente político	246
VI. EL GOBIERNO DE LAS FUERZAS ARMADAS		253
A.	Los primeros pasos del gobierno militar: radicación del poder, seguridad interna y estructura del gobierno	257
B.	La evolución de la política económica, 1973-1981	260
C.	La evolución política del régimen militar y su proceso de institucionalización	267
D.	La oposición de 1973 a 1981	282
1.	La Democracia Cristiana	283
2.	La evolución socialista y el fin de la Unidad Popular	286
E.	El período 1981-1985: de la promulgación de la Constitución al Acuerdo Nacional	292
1.	El régimen: del cenit del poder a la crisis	292
2.	Las protestas: antecedentes y consecuencias	295
3.	La evolución de la oposición	298
a.	Razones del acercamiento DC-PS	299
b.	La Alianza Democrática	300
4.	La gestión Jarpa y las tendencias al interior del gobierno	302
a.	El diálogo y sus repercusiones en la derecha	302
b.	Los vaivenes de la política económica: el interludio populista	304
5.	El Acuerdo Nacional	307
F.	El período 1986-1988	312
1.	El intento postrero de la movilización social: la Asamblea de la Civilidad	312
2.	El gobierno supera la crisis económica y se prepara para el plebiscito	315

a. La economía 1985-1989: del ajuste a la consolidación del modelo	315
b. El gobierno se prepara para el plebiscito	320
c. Las leyes políticas	321
i. Ley de partidos políticos	322
ii. Tribunal Calificador de Elecciones	322
iii. Ley de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral	323
iv. Ley de Votaciones y Escrutinios	323
v. Normas sobre publicidad en radio y televisión	323
d. La cuestión del candidato y la opción de elecciones abiertas	324
3. La oposición: de la movilización social a la Concertación por el NO	328
a. La Democracia Cristiana se define por la estrategia político-electoral	329
b. El camino de la izquierda al plebiscito	334
4. La campaña del plebiscito y el triunfo del NO	340
VII. EL COMIENZO DE LA TRANSICION: DEL PLEBISCITO A LA ELECCION DE AYLWIN	
	347
A. La conducta del gobierno militar y de los partidos de derecha	347
B. Los pasos de la Concertación	351
1. La designación del candidato	352
2. La amplitud de la coalición de gobierno	353
3. El pacto parlamentario	354
4. El programa de gobierno	355
a. El programa económico	356
b. El programa político-institucional	360
C. Las reformas constitucionales de 1989 en la perspectiva de la Concertación	362
VIII. REQUISITOS PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE EN CHILE	
	367
A. La transición del autoritarismo a la democracia: factores determinantes	367
1. La reconstrucción de los consensos básicos	367
2. El restablecimiento de la legitimidad del procedimiento democrático	372
3. Los partidos políticos y las organizaciones sociales: la dimensión institucional	373
4. La evolución de la economía: factor coadyuvante en el retorno a la democracia	374
5. El factor externo	375
B. Las razones del triunfo del NO	376

IX. LAS TAREAS DEL GOBIERNO DE AYLWIN		379
A.	Síntesis de los desafíos fundamentales	379
1.	Transición	379
2.	Consolidación	381
3.	Gobernabilidad	382
4.	Desarrollo: crecimiento con equidad	384
B.	El cumplimiento de las tareas	385
1.	Observaciones preliminares y definiciones estratégicas	385
2.	La transición	390
a.	Relaciones político-militares	390
i.	Los objetivos del gobierno	390
ii.	Los objetivos de los militares	391
iii.	Una situación especial: el Comandante en Jefe del Ejército	392
iv.	Un problema conexo imprevisto: los negocios de familiares de Pinochet	392
v.	Cumplimiento de los objetivos del gobierno	393
b.	La política de Derechos Humanos	400
i.	El Informe Rettig: significación y consecuencias	404
c.	Los momentos de mayor turbulencia	408
i.	El "ejercicio de enlace"	408
ii.	El "boinazo"	410
	Causas del estallido	412
	Desarrollo de los acontecimientos post-boinazo	414
iii.	El desenlace del caso Letelier	417
d.	Un desafío imprevisto: el terrorismo y la seguridad ciudadana	424
e.	Fin de la transición y tareas pendientes	428
3.	Cumplimiento de las tareas del gobierno de Aylwin: consolidación y gobernabilidad	433
a.	Profundización de consensos básicos y reconstrucción del sistema político	433
b.	Mayoría política de gobierno y coalición societal de apoyo ..	437
i.	Mayoría política	437
ii.	Apoyo social	440
c.	Perfeccionamiento de las instituciones democráticas	442
i.	Los "enclaves" autoritarios	442
ii.	La reforma judicial	445
iii.	La propuesta de acortamiento del período presidencial ..	446
d.	Capacidad operativa del Estado: coordinación y toma de decisiones	452
e.	Tareas pendientes y desafíos del futuro	455
i.	Las reformas institucionales	455
ii.	La calidad y prestigio de la política y del servicio público ..	456
iii.	El rol y la modernización del Estado	460
4.	El desarrollo como crecimiento con equidad	463
a.	El marco político-estratégico	463
b.	Formulación de la política económica y social: el ajuste de 1990	466
c.	Formulación y cumplimiento del programa social	468

d. El rechazo de la tentación populista	474
e. La reforma tributaria	477
f. Concertación social, reforma laboral y conflictos sociales del período	483
i. Objetivos generales y desafíos	483
ii. Hacia un nuevo orden laboral	484
iii. Contenido de la reforma laboral	485
iv. Desarrollo de la política laboral: concertación social y negociación política	487
El diálogo social	489
Los acuerdos políticos	492
v. Los conflictos sociales del período	494
g. La política económica: el crecimiento y la modernización económica	496
h. La inserción internacional de Chile	499
i. Balance de la política económica del período de Aylwin	506
j. Tareas pendientes y desafíos del futuro	508
i. La economía: perspectivas y problemas	508
ii. La exigencia de equidad	513
X. REFLEXIONES FINALES	525

PROLOGO

Con el sugerente título de *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*, Edgardo Boeninger nos entrega un muy interesante estudio de las vicisitudes que Chile ha experimentado en su evolución política, económica y social, especialmente desde 1970 hasta estos días.

La preocupación central del autor —como lo expresa el subtítulo— es recoger la experiencia vivida por nuestro país en lo que atañe a la gobernabilidad, entendiendo por tal “la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma”, lo que en su concepto depende de “la existencia de condiciones para mantener en un país un nivel satisfactorio de estabilidad política, progreso económico y paz social”.

Partiendo del criterio de que estos tres elementos —estabilidad política, progreso o crecimiento económico y paz social— son requisitos indispensables para lograr la gobernabilidad de una nación y que los tres “están claramente relacionados y son mutuamente dependientes”, Boeninger hace un recorrido por la historia de Chile desde la Independencia hasta nuestros días, procurando precisar de qué manera esos factores han influido en las diversas etapas de la vida nacional.

En un breve análisis del período 1830-1964, distingue tres etapas:

La primera, de 1830 a 1891, se caracterizó —en concepto del autor— “por adecuadas condiciones de gobernabilidad del país”, en que “la estabilidad política se apoyó en un orden social excluyente que preservó la paz social en tanto que el progreso económico logrado por el país dio sustentación suficiente a la élite política y social dominante”.

La “fuerte autoridad del Presidente de la República”, la “tutela civil sobre el estamento militar” y el “respeto a la legalidad como valor básico de la convivencia nacional” conformaron un “orden republicano” que el autor califica de “muy limitado dada la perspectiva substantiva de una concepción democrática

contemporánea”, pero que a su juicio “estuvo en razonable sintonía con el desarrollo económico y la realidad social de la época”.

La segunda etapa, de 1891 a 1932, la visualiza el autor como un período en que “el proceso político es profundamente afectado por cambios económicos y sociales de gran envergadura” y en que “las instituciones políticas de la república parlamentaria oligárquica no tuvieron la capacidad de procesar las demandas y la disconformidad social”. La emergencia de la clase media y la aparición de las organizaciones obreras y de la agitación popular, rompieron el consenso social que daba estabilidad al orden anterior, mientras que las crisis económicas que afectaron al país a comienzos de la década de los 20, y luego en 1930 a consecuencia de la Gran Depresión mundial, cambiaron “radicalmente las condiciones de la economía, forzando la aplicación a partir de 1932 de una estrategia económica de sustitución de importaciones” en reemplazo del liberalismo prevaleciente hasta entonces.

La tercera etapa, de 1932 a 1964 —en la que el autor distingue el período 32 al 58 y el gobierno de Jorge Alessandri del 58 al 64— es definida como “Estado de compromiso”, que caracteriza como “orden político sustentado en un acuerdo inicial de carácter implícito entre clase media y sectores populares expresado en una convivencia política de conflicto limitado entre los partidos representativos de dichos grupos sociales”, un “orden económico altamente consensuado en cuanto a ISI (estrategia de sustentación de importaciones) como ideología económica abrumadoramente dominante” y caracterizado, a la vez, “por una pertinaz disputa distributiva de tipo reivindicativo” y un “poder social marcado por la hegemonía política relativa de la clase media, sin perjuicio del poder de la oligarquía, en especial terrateniente, y por un proceso persistente de incorporación social de los sectores populares”.

Aunque Boeninger observa que en el orden político “el Estado de compromiso no se caracterizó por condiciones satisfactorias de gobernabilidad” —lo que contribuyó “al desprestigio progresivo de los partidos, la política y las prácticas de negociación y gestación de acuerdos entre directivas políticas y parlamentarias”, concluye que durante este período “no se registró en ninguno de los tres órdenes de nuestro esquema un umbral de conflicto que contaminara severamente y desequilibrara algunas de las otras dos”.

Enseguida el autor analiza el período 1964-1970, que corresponde al gobierno de Eduardo Frei Montalva. Sin perjuicio de

señalar los resultados positivos de su gestión —caracterizada por “la notable y continuada fidelidad del gobierno a su programa inicial” y por sus realizaciones en materia educacional, de vivienda, reforma agraria, sindicalización campesina y chilenización del cobre— Boeninger destaca “la pérdida de consenso en torno al orden económico” como “el hecho central” producido en esos seis años. “No se rechaza el modelo de industrialización por sustitución de importaciones ni se le considera agotado per se”. Lo que se cuestiona es “la esencia misma del sistema económico, cual es el mercado, el lucro, la propiedad privada, la inversión extranjera y demás elementos componentes del capitalismo. El cuestionamiento se traslada de las políticas económicas al problema del poder económico”, entablándose una dura competencia entre dos enfoques opuestos al capitalismo: el socialista marxista y el comunitario demócratacristiano, lo que la derecha percibió como amenaza a los valores e intereses fundamentales del sector.

Destaca Boeninger que en este período “se terminó radicalmente la capacidad de entendimiento y acuerdo entre los partidos, atrincherado cada uno de los tres bloques en que se dividió el ancho espectro político nacional en su respectivo y excluyente proyecto global de sociedad”, como “también en el orden social se elevó el umbral de los conflictos, que fueron adquiriendo una mayor connotación de enfrentamiento de clases”. Y también en este período empezaron a producirse “las primeras conductas extralegales de sectores extremistas, especialmente del MIR”, a pesar de lo cual “no se vio afectada aún la legitimidad de las instituciones fundamentales” y “la administración Frei pudo gobernar e incluso lograr resultados positivos en su gestión”.

Señalando que “la brecha entre aspiraciones y realidad” aumentó “al punto de que predominaba un estado de insatisfacción social y la consiguiente existencia de masas disponibles para la prédica política confrontacional y de exigencias de cambios”, asevera el autor que “el gobierno de Frei marca el inicio de la dramática fase de conflicto prolongado vivida por Chile hasta 1989-1990”.

Especial consideración dedica Boeninger al análisis del período siguiente, de 1970 a 1973, es decir, al gobierno de la Unidad Popular que encabezó el Presidente Salvador Allende. Luego de exponer “el proyecto histórico y el programa de gobierno de la Unidad Popular, la política económica llevada a cabo por el régimen, la polarización social que se impulsó y la evolución del

proceso político y sus principales conflictos durante el período, el autor se detiene a analizar la evolución que llevó a las Fuerzas Armadas desde la prescindencia política hasta el Golpe de Estado y las oportunidades que tuvo la Unidad Popular para evitarlo.

Para Boeninger “la ruptura de los consensos básicos es el común denominador que caracterizó la evolución del orden político, económico y social en el período”. Tal ruptura tuvo “su origen en la ideología y la política”; la lucha de clases fue planteada “como objetivo y realidad básica en la sociedad chilena”, no dejando espacio ni a la tolerancia ni al populismo, y generó “una confrontación aguda, un juego percibido como de suma cero por los actores sociales”, abandonándose “el gradualismo evolutivo de los cincuenta años anteriores”. Su tesis es que “la ruptura de los consensos provino del orden político, propagándose al campo económico y social, cuya conflictividad a su vez repercutió negativamente en la estabilidad del orden político”.

“La inexistencia absoluta de consensos mínimos —concluye el autor— da lugar a la intervención del único árbitro de facto sobreviviente en esas circunstancias, vale decir las Fuerzas Armadas poseedoras del poder de última instancia que da el monopolio de las armas”.

Como corolario de esta parte de su estudio, Boeninger hace un análisis de las principales tesis formuladas sobre las causas directas, los antecedentes remotos y los factores agravantes de la crisis de la democracia en Chile. Su conclusión es que “fue fundamentalmente un fenómeno político”, cuyos “elementos constitutivos principales” se manifestaron en “la radicalización ideológica de los partidos con la consiguiente polarización del sistema político” y la “formulación de proyectos globales excluyentes o planificaciones globales” que “marcaron la ruptura de los consensos básicos respecto del orden económico”. Planteada así la lucha “como una confrontación entre el Bien y el Mal”, la aspiración a “imponer el proyecto propio y evitar a toda costa que triunfara la cosmovisión enemiga se convirtió en el objetivo político de las fuerzas en conflicto”, contexto en el cual “el cuestionamiento de la democracia convencional desde la izquierda” fue acompañado por “una simultánea desvalorización del orden político democrático por parte de la derecha, que no le reconocía ya capacidad para defender sus intereses fundamentales, actitud[...] que se fue extendiendo a ritmo creciente a la clase media”.

En ese clima, no resulta extraño para el autor que “la llegada de la Unidad Popular al Poder Ejecutivo se haya traducido en un

intento de imponer una transformación radical de la sociedad, sin disponer de mayoría política ni social", lo que la llevó a "recurrir a la presión de sectores sociales adictos a través de una movilización que forzara la "rendición" de los adversarios". "La movilización social de intención amedrentadora con finalidad explícitamente política por parte de los partidos de izquierda y la contramovilización gremial, de las mujeres, etc, de la derecha", movilización que "fue progresivamente adquiriendo un carácter de confrontación de clases" —concluye Boeninger— "marcaron el fin del consenso social básico históricamente prevaleciente en el país".

En el capítulo siguiente se hace un examen metódico y lúcido del gobierno de las Fuerzas Armadas, desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Analizando sucesivamente tres etapas —de 1973 a 1981, de 1981 a 1985 y de ese último año a 1988— se examina tanto la evolución política del régimen militar y su proceso de institucionalización, como la evolución de la economía y de las políticas económicas implementadas en esos períodos, y asimismo la conducta de la oposición en esas sucesivas etapas.

Tres aspectos merecen especialmente destacarse en esta parte:

a) el énfasis con que describe y explica la transformación económica que el nuevo régimen impulsa e impone en el país, primero con un propósito de estabilizar y desestatizar la economía y luego, bajo la conducción de los Chicago Boys, a quienes Pinochet dio pleno respaldo, en lo que el autor llama "verdadera revolución económica llevada a cabo por el gobierno militar, tan profunda y de signo contrario a la que intentara la Unidad Popular. El libre mercado sustituyó al Estado intervencionista con pretensiones de rector de la economía y la apertura al exterior, rápida y drástica, sepultó definitivamente el modelo de sustitución de importaciones";

b) la lúcida explicación del concepto de "democracia protegida" que, siguiendo la inspiración teórica de Jaime Guzmán, institucionalizó el régimen militar con el ánimo de excluir alternativas. Para ello no sólo se excluyó "de la vida cívica a las doctrinas totalitarias o violentistas", sino que también se estableció una institucionalidad concebida para que —según palabras del líder gremialista— en el caso de que "lleguen a gobernar los adversarios se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, porque el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo

suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario". Como expresa Boeninger "en este planteamiento encontramos la raíz de los llamados 'amarres' o enclaves autoritarios que siguen siendo objeto de polémica hasta hoy"; y

c) La descripción de las diversas etapas del proceso a través del cual fue gestándose y desarrollándose una alternativa opositora, las vicisitudes de la movilización social y las circunstancias que indujeron al triunfo del NO en el plebiscito de 1988.

En los dos capítulos siguientes se analiza el período entre el plebiscito y la elección presidencial de 1989 y lo que Boeninger denomina "Requisitos para una democracia estable en Chile".

Sobre dicho período, que el autor denomina "El comienzo de la transición", se exponen, sucesivamente, la conducta del gobierno militar y de los partidos de derecha, los pasos de la Concertación de Partidos por la Democracia que había triunfado con el NO en el plebiscito y que enfrentaba el desafío de ganar la elección presidencial, y las reformas constitucionales de 1989, que fueron consensuadas entre la Concertación, Renovación Nacional y el gobierno.

En lo que se refiere al proceso de reconstrucción de la democracia, se señalan como factores determinantes, indispensables por lo demás para asegurar una democracia estable, la reconstrucción de los consensos básicos en cuanto al "compromiso compartido y sin reservas con la democracia convencional, sin apellidos, la misma que Chile había por largo tiempo practicado como régimen político de valor superior", un "primer avance" hacia "un consenso nacional básico en torno al orden económico" y, en el plano social, la búsqueda de la "concertación social" como pieza clave en el plano de las relaciones laborales, criterios todos que la Concertación hizo suyos en su programa de gobierno.

En el capítulo final, titulado "Las tareas del gobierno de Aylwin", luego de una "síntesis de los desafíos fundamentales" en cuanto a transición y consolidación democráticas, gobernabilidad y desarrollo -crecimiento con equidad-, Boeninger relata, en forma clara, precisa y documentada, la forma como el nuevo gobierno dio cumplimiento a sus tareas, los obstáculos y dificultades que debió superar, los criterios que lo inspiraron en su desempeño y los logros alcanzados.

Por razones obvias, carezco de la imparcialidad necesaria para formular un juicio objetivo sobre esta parte del libro; resulta tal vez natural que coincida ampliamente -con muy ligeros matices

en algunos aspectos— con los planteamientos del autor. Confío en que la lectura de estas páginas convenza a los escépticos y dudosos que el camino que escogimos, si bien no fue el que aparentemente procurara satisfacer en forma más rápida y plena las esperanzas de muchos, fue el que —con el necesario realismo y responsabilidad— permitió a Chile terminar el negro período de la dictadura, reconstruir una convivencia civilizada en democracia, restablecer la vigencia de los derechos humanos, seguir progresando en su crecimiento económico y avanzar hacia mejores niveles —aunque aún muy insuficientes— de equidad social.

Aunque, naturalmente, habríamos preferido avanzar mucho más en la profundización de nuestra democracia y en la construcción de una sociedad más justa, tengo el convencimiento de que hicimos precisamente lo que, dadas las circunstancias, debíamos hacer. Y en el tema de que este libro se ocupa, la gobernabilidad, Chile ha logrado en esta etapa los tres requisitos o supuestos que le sirven de base: estabilidad política, progreso económico y paz social. Es un buen punto de partida para seguir avanzando hacia mayor democracia y más justicia social.

Es esta ocasión propicia para que reitero a Edgardo Boeninger mi gratitud por el inestimable aporte que, junto a los demás colaboradores del gobierno que tuve el honor de presidir, prestó para el cumplimiento de nuestras tareas.

Estoy cierto de que los lectores de este libro encontrarán en él, aparte de una visión global y sintética de la historia política, económica y social de Chile, importantes y útiles criterios orientadores para la eficacia de la acción política.

Aunque algún día fui de los que decían que “todo tenía que cambiar”, la vida me ha enseñado que la mejor manera de avanzar es haciéndolo por partes. No renuncio al anhelo de construir un mundo mejor, más humano, más libre, más justo. Para hacerlo hay que luchar, pero con los pies en la tierra. En política, esto exige partir por asegurar la gobernabilidad.

PATRICIO AYLWIN AZOCAR

Septiembre de 1997

PALABRAS PRELIMINARES

Me ha tocado en el curso de mi vida desarrollar una gran diversidad de actividades que en su gran mayoría han tenido como denominador común un compromiso permanente con el servicio público y los problemas colectivos. He desempeñado cargos técnicos, académicos y políticos que me permitieron, sucesiva y alternadamente, ser observador y actor de los acontecimientos nacionales de los últimos 35 años.

Al término del período de gobierno del Presidente Aylwin opté por marginarme de la vida pública, con el ánimo de cambiar una vez más de rumbo, como resultado de lo cual me he visto involucrado en algunos campos ajenos a mi experiencia anterior.

No dejé, sin embargo, de preocuparme y reflexionar sobre el acontecer público y la historia tan peculiar de Chile. Mi inquietud principal está orientada al futuro, a indagar sobre las condiciones que puedan asegurar un porvenir de progreso, paz, justicia y estabilidad para Chile. Por ello, he dedicado horas de lectura, reflexión y de participación en múltiples seminarios a los problemas de gobernabilidad, con sus complejos y estrechamente vinculados aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

La mirada al futuro requiere un análisis del pasado así como un esfuerzo de racionalización e interpretación de las propias experiencias, como participante o como testigo.

De este modo me surgió el impulso de escribir, de ordenar en un texto el producto de mis reflexiones y conclusiones, tarea que abordé con enormes dudas por mi falta de experiencia previa y limitaciones teóricas en este campo. Desde luego no soy historiador y ciertamente no he pretendido hacer una crónica histórica, procurando en cambio hacer un análisis político a partir de hechos narrados por historiadores o que me tocó vivir o presenciar personalmente.

Tres años de lectura, ordenamiento de material disponible, centenares de páginas de notas y sucesivas versiones preliminares han dado como resultado final este libro, cuya publicación

es el fruto del juicio de algunos críticos benévolos y del interés de la Editorial Andrés Bello. No me corresponde obviamente emitir juicio alguno sobre el contenido de este trabajo. Lo que puedo asegurar al lector es que he expuesto con absoluta franqueza y sinceridad mi visión personal de las cosas, evidentemente sesgada por mis sensibilidades, emociones y convicciones.

Vayan mis primeras palabras de reconocimiento para Marta Valentina Gómez, mi mujer, que con su presencia y estímulo sereno y permanente me dio el apoyo esencial sin el cual no habría sido capaz de llevar a cabo esta empresa.

Debo agradecer de manera muy especial a la fundación Ford su generosa donación que me permitió afrontar el desafío con el indispensable respaldo material. Vaya también mi reconocimiento a la Fundación Rockefeller y al Instituto de las Américas por haberme invitado, junto a Marta, para permanecer un mes, en cada caso, como académico residente en el Centro de Estudios de Bellagio, Italia, y en la sede de La Jolla, California, respectivamente. Estos períodos de dorada reclusión me permitieron leer y ordenar mis ideas, protegido de los avatares de la vida cotidiana.

La disposición del Presidente Aylwin para escribir el prólogo del libro así como sus comentarios a la primera versión del texto, comprometen una vez más mi gratitud. De inestimable valor para mí fueron también las observaciones y sugerencias recibidas de Angel Flisfisch, Mario Fernández, Matías Tagle, Alec Wilde, Augusto Varas y Angel Soto, quien escribió para mí un valioso documento de apoyo. Su estímulo y críticas constructivas resultaron decisivos para mi determinación de publicar el texto revisado. Quiero asimismo expresar mi reconocimiento por el gesto de Gonzalo Vial, quien tuvo la gentileza de prestarme el manuscrito del último tomo de su Historia de Chile, de reciente aparición. No puedo dejar de mencionar de modo especial a Germán Correa y Guillermo Campero, que se dieron el trabajo de escribir a petición mía unas extensas notas, profusamente citadas en el texto, que me fueron de enorme utilidad en las secciones pertinentes.

La Editorial Andrés Bello logró reducir, en la medida de lo posible, el carácter de "ladrillo" del escrito.

No puedo dejar de expresar también mi reconocimiento a la Corporación Tiempo 2000 y a su director ejecutivo, Juan Enrique Vega, bajo cuyo alero emprendí esta aventura.

Mención aparte merece Marité Humeres, quien logró traducir con singular paciencia, perseverancia e intuición mi casi ilegible manuscrito. Tuca Alcántara, amiga de tantos años, me dio permanentemente el apoyo logístico requerido.

A todos ellos mil gracias.

EDGARDO BOENINGER
Septiembre de 1997

I. Introducción

Chile está situado en el extremo sudoccidental de América Latina; su población recién se aproxima a los 14 millones de personas. Pertenecer al inmenso grupo de estados definidos como en vías de desarrollo y, medido por su actual ingreso per cápita, se ubica en lo que se ha bautizado como la clase media de las naciones.

Estos antecedentes no justifican ninguna atención internacional especial hacia lo que ocurre en nuestro pequeño país. Sin embargo, en el transcurso de la segunda mitad del siglo veinte Chile ha concitado un interés que parece absolutamente desproporcionado a la luz de las características enunciadas. Primero fue la "revolución en libertad" del gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei Montalva, luego la "vía chilena al socialismo" de la Unidad Popular, seguida por el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 y diecisiete años de régimen autoritario presidido por el general Pinochet, el que primero adquirió notoriedad mundial como paradigma de dureza represiva y más tarde fue asociado también con un proceso exitoso de reformas económicas liberalizadoras. Finalmente, tras una transición pacífica a la democracia, sorpresiva para muchos, el país es identificado internacionalmente como un modelo de éxito económico y político que podría servir de ejemplo a otras naciones en vías de desarrollo.

Chile, ciertamente, no posee características culturales ni peculiaridad alguna que lo distinga como escenario lógico y probable de sucesivos experimentos políticos de tanta notoriedad. La explicación de lo que nos ha ido ocurriendo hay que buscarla en el conjunto de procesos, factores y circunstancias históricas internas y externas, políticas, económicas y sociales, incluida la dimensión cultural, cuya interacción produjo nuestra mutante realidad.

Desde el punto de vista de analistas políticos y científicos sociales, el interés por el caso chileno se justifica porque, dada la

diversidad de nuestras experiencias, es razonable pensar que de su examen pueden surgir múltiples hipótesis y reflexiones relevantes para el estudio de procesos ocurridos o en curso en escenarios y condiciones distintas. Creo que cada país vive su propia historia de una manera única e irrepetible, pero las peculiaridades nacionales no son tan extremas como para no poder extraer de un estudio particular marcos de análisis y aun algunas conclusiones que conserven su validez en otras realidades. Por eso, el propósito de este intento de entender el Chile pasado y presente es extraer lecciones de la experiencia, que sean útiles para nosotros mismos en nuestra cotidiana tarea de construir el porvenir y que al mismo tiempo contribuyan a la comprensión de otros procesos político-sociales y de los desafíos que enfrentan países que, como nosotros, procuran salir del subdesarrollo.

Es esta preocupación central por el futuro, más allá de las fronteras de Chile, la que justifica la elección —como marco ordenador del análisis— de tres grandes objetivos que, a mi entender, comparte la inmensa mayoría de los países del mundo contemporáneo: *estabilidad política, progreso económico y paz social*.

La estabilidad política, aunque a menudo esquivada, se ha alcanzado por períodos históricamente significativos tanto en regímenes democráticos como autoritarios de muy diversas características, y es por lo tanto un concepto no excluyente, apto para el análisis histórico y comparativo. El progreso económico puede identificarse con la noción más precisa de crecimiento sostenido. No es tan simple, en cambio, dar cuenta detallada de la idea de paz social. No se pretende sugerir que significa la inexistencia de conflictos abiertos o larvados, una condición teórica que no parece estar al alcance de ninguna sociedad. Lo que sí pretendo sugerir es una situación en que la cooperación predomine sobre la confrontación en las relaciones sociales, en que los conflictos se resuelven de acuerdo con determinadas reglas y procedimientos de general aceptación y en que la mesa de negociaciones sustituye a las presiones de masas o amenazas militares, excluyendo por tanto la agitación callejera, la fuerza armada o cualquier forma de violencia como modo de desafiar las instituciones. La paz social así entendida se ha alcanzado en entornos políticos tanto democráticos como autoritarios, así como conflictos sociales agudos se han desencadenado en uno u otro tipo de régimen e incluso han producido su derrumbe.

Además, los tres objetivos enunciados están estrechamente interrelacionados y son mutuamente dependientes, de modo que

ninguno de ellos se podrá sostener o alcanzar en ausencia prolongada de los otros. Una situación de polarización política aguda —como fue el caso en Chile entre 1968 y 1973— paraliza la economía y se traduce en conflicto social, el que a su vez exacerbaba la confrontación política. Por su parte, desbordes sociales continuados o intensos conflictos étnicos o de clase generan incertidumbre económica y desalientan la inversión, al tiempo que “contaminan” el entorno político. Por último, un período prolongado de estancamiento económico como el que experimentó una mayoría de países latinoamericanos en la década del 70 inevitablemente genera inquietud social y pérdida de legitimidad del sistema político como consecuencia de una negativa evaluación de resultados.

La forma en que interactúen estas tres categorías de variables depende del comportamiento de la gente en cada período histórico, tanto en su carácter de individuos como en su calidad de actores sociales identificados con comunidades, sectores, clases u organizaciones. A su vez, los factores culturales influyen decisivamente en las conductas, por lo que siempre deberán tenerse presentes en el análisis del pasado y en la prospección de opciones futuras.

Dicho de otro modo, es preciso examinar el orden político, el orden económico y el orden social existentes o predominantes en cada momento de la historia —o su ausencia debido a situaciones graves de inestabilidad, desorden o conflicto— así como sus respectivas tendencias e interacciones, para comprender procesos históricos específicos o para evaluar las perspectivas del futuro.

Sin embargo, estas categorías son demasiado generales como para constituirse en instrumentos suficientes para el análisis. Por ello se intentará ahora identificar —sin pretensión de ser exhaustivos— algunos componentes de cada uno de ellos que sean relevantes para los propósitos de este estudio.

A. ORDEN POLÍTICO

1. *Ideas.* En todo país hay, en cada momento de la historia, concepciones doctrinarias acerca del deber ser del orden político y una cultura política o varias subculturas que expresan el sentir de la población o por lo menos de aquellos grupos o clases que tienen categoría de actores políticos.

En el curso del siglo veinte conviven la dicotomía democracia-socialismo (en su versión URSS, China, Cuba y Europa oriental), los regímenes teocráticos islámicos al estilo de Irán, las dictaduras latinoamericanas y africanas de todo tipo, las aristocracias tradicionales del tipo de Arabia Saudita y los autoritarismos asiáticos, reivindicados teóricamente por el ex Primer Ministro de Singapur, Lee Kuan Yew.

Estas concepciones pueden ser de relevancia mundial, de alcance regional o válidas solamente en un país determinado. Las opciones expresadas en estos cuerpos de ideas influyen significativamente —a menudo de modo decisivo— en el devenir de cada nación, y se viven mediatizadas por las respectivas culturas y subculturas políticas y en cada sistema político se plasman de diversa manera los conceptos de autoridad y legitimidad.

Como decía, la influencia de las ideas políticas se expresa regional y mundialmente y puede concretarse en diferentes formas de presión ejercidas desde el exterior, incluido el uso de la fuerza.

2. *Instituciones políticas.* Se trata de las *reglas del juego que presiden las relaciones políticas* y que determinan la naturaleza del orden político vigente, pues expresan la estructura y las relaciones de poder existentes e identifican a los actores políticos relevantes. Las reglas del juego político pueden surgir por consenso, por imposición, como producto de una revolución o ser consagradas por la tradición. Las instituciones políticas, según sus características y solidez, conllevan distintos niveles de incertidumbre en cuanto a su estabilidad y vigencia, que es lo que en cada momento se procurará evaluar. Entre estas instituciones figuran la normativa constitucional y en general el marco legal existente, las fuentes del poder político y la radicación de la autoridad ejecutiva, el papel de los militares, los partidos políticos y el sistema electoral (en regímenes pluralistas).

3. *Calidad y eficacia del sistema.* Estos conceptos se refieren a la capacidad de procesamiento de las demandas y presiones sobre el sistema por parte de los actores políticos, económicos y sociales relevantes, lo que en regímenes pluralistas puede expresarse como capacidad de respuesta ("*responsiveness*"), noción que tampoco debe desestimarse en el análisis de sistemas autoritarios.

Se trata asimismo de evaluar el impacto de los factores enunciados sobre la eficacia del sistema político. Desde la perspectiva

de este libro, interesa examinar en particular los siguientes aspectos específicos para cada período histórico.

- Respeto por la legalidad existente e imperio de la ley, vale decir, solidez del Estado de Derecho.
- Capacidad de decisión y ejercicio efectivo de autoridad por el Poder Ejecutivo.
- Capacidad de solución de conflictos políticos y sociales.
- Capacidad de resolver problemas.

Particular trascendencia, al menos en el mediano plazo, tiene el concepto de "calidad de la política", en términos de honestidad –corrupción, austeridad y sentido de servicio público– predominio de intereses particulares y aprovechamiento del poder en beneficio propio y otras vertientes de evaluación ciudadana que pueden fortalecer o erosionar, en cualquier régimen político, los niveles de legitimidad del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, el factor más importante que debe considerarse en cada momento es la existencia o no de una *mayoría* política de gobierno, en ausencia de la cual la eficacia del sistema político tiende a disminuir drásticamente.

B. ORDEN ECONÓMICO

1. *Ideas*. La historia económica de las naciones ha estado marcada en buena parte del siglo XX, tanto en el debate ideológico como en el terreno de las políticas económicas concretas, por la oposición capitalismo-socialismo y, dentro de la primera opción, por las alternativas (que se expresan en un *continuum*) proteccionismo/libre mercado y Estado conductor o intervencionista/*laissez faire*. Estas últimas anteceden a la aparición del socialismo y ciertamente perdurarán más allá de la aparente defunción del socialismo como propuesta relevante.

2. *Instituciones económicas*. Estrechamente vinculadas con los respectivos cuerpos de ideas, son la concreción de las mismas en el orden vigente en relación con los derechos de propiedad, el papel económico del Estado, el papel del mercado, la normativa legal que rige la estructura y el funcionamiento de la economía y los niveles de estabilidad e incertidumbre asociados a tales instituciones. Son éstos los factores que se deben evaluar, así como su efecto sobre el proceso político y el orden social.

3. *Rendimiento-resultados (performance)*. Corresponde a las mediciones convencionales de crecimiento, empleo, inflación, situación del tipo de cambio y la balanza de pagos, distribución de la riqueza y el ingreso, niveles de pobreza y, en general, indicadores sociales dependientes del rendimiento económico.

C. ORDEN SOCIAL

1. *Matriz de relaciones sociales*. Se trata en primer lugar de la identificación de los actores sociales efectivos, vale decir de la naturaleza inclusiva o excluyente del orden político. En segundo término se refiere a las relaciones entre tales actores, se trate de clases sociales, grupos étnicos, comunidades de base territorial u organizaciones religiosas, o de la crucial relación contemporánea entre empresarios y trabajadores, que no siempre se dan en el eje de la división de clases.

El análisis de estos factores arrojará un balance de poder social que consignará relaciones de dominación-dependencia y de confrontación-cooperación de intensidad variable, todo lo cual influye en los procesos políticos y económicos.

2. *Instituciones sociales*. Las organizaciones sociales, su capacidad de convocatoria, su autonomía o control por el Estado y las relaciones de los diversos sectores sociales y sus organizaciones con las instituciones políticas, en especial con los partidos. El conjunto de estas variables institucionales repercute fuertemente en la predictibilidad del comportamiento social, el respeto o acatamiento de la ley y la intensidad y frecuencia de fenómenos de agitación o movilización social, que son expresiones de la actitud social frente al orden político existente.

En definitiva, se trata de verificar la existencia o no de una coalición social mayoritaria de sustentación activa o por lo menos de aquiescencia del orden político y del orden económico existentes.

3. *Resultados del orden social*. Una evaluación en términos subjetivos y objetivos que incluye tanto sentimientos de satisfacción o insatisfacción social como indicadores de calidad de vida y cobertura de servicios sociales. Especial trascendencia en la actitud social frente al orden político y a la economía han ido adquiriendo la realidad y las percepciones colectivas en materia de

equidad, sea que se trate de la superación de fenómenos de pobreza e indigencia, de igualdad de oportunidades o de la distribución de la riqueza y el ingreso.

Del examen de los diversos factores recién enunciados pueden desprenderse apreciaciones sintéticas que potencien el análisis global explicativo y prospectivo que se pretende realizar.

Desde esta perspectiva, resulta pertinente distinguir en cada caso las siguientes situaciones:

1. *De consenso*, de acuerdo esencial (*agreement on fundamentals*) entre todos los actores políticos y sociales efectivamente involucrados.

2. *De hegemonía*, de predominio categórico, ya sea por exclusión del disenso, por la escasa relevancia del mismo o por encontrarse éste severamente limitado o controlado.

3. *De disenso moderado*, que puede ser latente o explícito, situación esta última que sólo se produce en regímenes políticos pluralistas o en períodos de cambio entre uno y otro régimen.

4. *De disenso profundo o polarizado*, que se expresa en conflictos abiertos de diversa naturaleza. Es difícil de detectar en regímenes autoritarios, salvo en momentos de crisis o precrisis o cuando se traduce en procesos revolucionarios o pacíficos de transformación del régimen político.

El uso de las categorías precedentes en el análisis histórico-político sólo será fructífero si se procede a analizar paralelamente las características propias del orden político, el orden económico y el orden social en determinado período, y examinando simultánea y preferentemente las relaciones producidas entre estos tres grupos de variables para detectar y evaluar influencias mutuas e impactos recíprocos.

Es evidente que no se pretende descubrir algún género de relaciones inmutables o encontrar en ellas cierto determinismo causal. Por el contrario, el análisis procurará ubicarse en un terreno probabilístico.

Podríamos sostener que, cuanto mayor sea la fortaleza de un determinado orden en términos de su grado de institucionalización, de la hegemonía en el plano de las ideas o de la concentración del poder, mayor será su autonomía relativa, vale decir su capacidad de absorber o procesar, sin pérdida de estabilidad, el impacto de fenómenos surgidos en algún otro orden. Así, como veremos, el orden político de la república oligárquica del siglo XIX era de tal modo hegemónico que durante décadas no fue afectado ni por los vaivenes económicos ni por la inquietud social. Del mismo modo, procesos políticos y sociales de considerable

conflictividad y alta intensidad tardaron largo tiempo en afectar el orden económico —notablemente consensual— basado en la industrialización por sustitución de importaciones implantado después de la depresión de 1930, y que sólo en 1975 fue sustituido por un modelo liberal de apertura al exterior.

Por otra parte, un orden rara vez surge o perdura sólo desde sí mismo. Normalmente son muchas las variables que influyen en su desarrollo y supervivencia. En el ejemplo anterior, postularemos que el orden económico de sustitución de importaciones, si bien en buena parte era consecuencia de una realidad económica insoslayable, resultaba funcional al orden político y a las fuerzas sociales de la época.

En la intensidad del impacto recíproco entre los tres órdenes enunciados se reconocen umbrales, más allá de los cuales fenómenos producidos en uno de ellos afectan la estabilidad y generan mutaciones en los demás. Tales umbrales dependerán de la solidez de cada uno en términos de su situación de consenso, hegemonía, disenso moderado o disenso polarizado, reduciéndose el grado de autonomía a medida que se pase de la primera a la última de estas alternativas. En particular, a mayor institucionalización, mayor concentración del poder o mayor predominio de determinadas ideas, mayor será también la inmunidad a las influencias de factores externos. Así, en la Gran Bretaña de las primeras décadas del siglo XIX la considerable conflictividad social no afectó a un orden político y económico fuertemente hegemónico. La capacidad de la presión social para alterar las condiciones políticas no sólo depende de la fuerza del propio movimiento social, sino de la solidez del orden político sobre el que pretende actuar. Un orden político institucionalizado proporciona recursos y holguras para hacer frente a demandas sociales o perturbaciones económicas de considerable intensidad.

Sin perjuicio de estos umbrales de autonomía, las interrelaciones entre los tres grupos de variables pueden, con alto grado de probabilidad, producir fenómenos de círculo vicioso o espirales virtuosas. En efecto, un orden económico estable y exitoso contribuirá a fortalecer la estabilidad del sistema político. A su vez, el nivel más alto de consenso alcanzado por éste influirá positivamente en la estabilidad y el dinamismo económico, en tanto que ambos contribuirán a la paz social. A la inversa, un estado de intensa conflictividad social tenderá a afectar negativamente a la economía, lo que a su vez debilitará el orden político y acentuará la confrontación social.

El hecho de que la política económica sea conducida por Ministros de Estado y altos funcionarios que desempeñan papeles políticos no invalida las reflexiones precedentes. Es evidente que la economía, salvo casos de control estatal predominante con planificación centralizada, obedece a reglas de funcionamiento y procesos de toma de decisiones (con participación del mercado, las empresas y el Estado) claramente diferenciadas de la política. El rol político de los responsables de la política económica no es sino una de las facetas de la interrelación entre ambos órdenes.

Todas estas consideraciones son directamente relevantes para el análisis de gobernabilidad, definida como la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma, de lograr condiciones de estabilidad política, progreso económico y paz social. En último término, nos proponemos en este estudio analizar los requisitos de gobernabilidad. Se trata de extraer del pasado lecciones y pistas que contribuyan a avizorar y proyectar el futuro, para facilitar condiciones estructurales y estratégicas que permitan lograr estos tres objetivos.

Las observaciones precedentes destacan la dificultad de sostener un proceso de desarrollo estable, puesto que en la práctica los países encaran el triple desafío de ocuparse simultáneamente de problemas políticos, económicos y sociales, así como de sus interrelaciones, complejas y a menudo bastante impredecibles. Las formas concretas en que se intersectan estas variables dependen del comportamiento de la gente, que obra tanto a título individual como de miembros de organizaciones sociales. El comportamiento está muy influido por la cultura, un factor decisivo que jamás debería desatenderse al analizar la historia o debatir las perspectivas futuras.

El crecimiento económico sostenido se ha dado exclusivamente en las economías capitalistas y de mercado basadas en la propiedad privada. De hecho, todos los países desarrollados son capitalistas. Se da el caso de que también son democracias, lo que brinda prueba suficiente de la plena compatibilidad entre democracia y capitalismo¹. Por otra parte, un gran número de regímenes autoritarios ha alcanzado niveles sustanciales de crecimiento

¹ Para un análisis exhaustivo, véase Stephan Haggard y Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

basado en el mercado, y hoy la mayoría de esos regímenes, independientemente de sus etapas particulares de desarrollo, siguen el modelo capitalista.

Por ende, el capitalismo también puede prevalecer en ámbitos políticos no democráticos. Las comunidades empresariales de los países en desarrollo prefieren, ya sea abiertamente o con cierto disimulo, dictadores "inocuos" que apoyen la propiedad privada en vez de los peligros de las democracias inestables, en que las políticas procapitalistas pueden ser cuestionadas por los partidos y sindicatos izquierdistas.

El enfoque que se ha escogido revela la estrecha relación entre las variables económicas y políticas. La formulación de la política económica no consiste solamente en tomar las opciones "correctas"². Cuando surgen malentendidos con los políticos o cuando no se alcanzan los objetivos económicos, los economistas tienden a achacárselos a políticas descarriadas, o a una falta de voluntad política. Puede que esto se dé con frecuencia, pero la situación inversa —la falta de conocimiento y de conciencia de los factores políticos entre los economistas— también ocurre a menudo. En el otro extremo del espectro ideológico, la teoría de la dependencia ha sostenido tradicionalmente que las relaciones económicas estructurales y la distribución del poder determinan los resultados políticos, dejando así de lado el comportamiento de individuos e instituciones junto con otras variables políticas.

"Tal vez el ejemplo más notable de los eslabonamientos entre los tres conjuntos de variables se halle en los amplios compromisos y concesiones recíprocas logrados en la década de 1930 por las democracias occidentales, cuando los trabajadores aceptaron el capitalismo y las reglas del juego impuestas por el mercado (aunque el Estado solía desempeñar un papel económico importante), mientras que a su vez los capitalistas respaldaron la legislación social y las garantías protectoras que han venido a conocerse como el Estado benefactor. La paz social así alcanzada, brindaba un medio favorable para el proceso de crecimiento espectacular que llevó a los actuales niveles de vida de los países desarrollados.

[...] En un entorno cultural totalmente distinto, Japón ha sostenido la paz social manteniendo relaciones sociales jerárqui-

² Véase Haggard, *Pathways from the Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

cas que combinan la aceptación indiscutida de la autoridad con un sentido de responsabilidad y compromiso con el bienestar colectivo entre la elite dirigente, modelo que más tarde seguirían los llamados "tigres" del Asia Oriental. Por su parte, América Latina ha sido durante décadas incapaz de seguir ninguno de esos modelos, y tampoco algún camino propio conducente al compromiso y a la estabilidad social"³.

³ Edgardo Boeninger, "Prospects and challenges for democracy in Latin America". Documento presentado a la International Conference on Third Wave Democracies, Taipei, agosto de 1995, organizado por la National Endowment for Democracy (USA) y el Institute for National Policy Research, Taiwan. Texto transcrito con autorización de los organizadores.

II. Chile de 1830 a 1964

A. EL PERÍODO 1830-1891

1. *El orden político*

Al término de la guerra de Independencia, Chile vivió un período de convulsiones, cuartelazos y vacío de autoridad que se conoce como “la anarquía”¹. Sorprendentemente, y a diferencia del resto de América Latina, esta situación sólo duró 13 años, de 1818 a 1830, y la siguió una larga etapa de estabilidad institucional hasta la guerra civil de 1891.

¿Cómo se explica esta temprana gestación de lo que nuestros historiadores han denominado “el Estado en forma”? Pienso, en primer término, que la guerra de Arauco, la inseguridad y permanente amenaza de acciones bélicas en el sur habían generado una tradición de autoridad centralizada desde el tiempo de la administración colonial, incluido un ejército sometido a disciplina y conducción. Dado ese entorno, la “anarquía” generó un temor a los efectos destructivos que podía producir el caos reinante en el país recién independizado.

En segundo lugar, la clase dominante chilena, la aristocracia vasco-castellana, estaba constituida por una mayoría de terratenientes de recursos más bien modestos, que no dio lugar —como ocurrió en otros países de la región— a la aparición de caudillos capaces de establecer y retener un dominio sobre algún territorio significativo. Por ello, la “anarquía” se caracterizó por las disputas entre una diversidad de bandos y jefes militares sin capacidad de imponer algún género de hegemonía. “La monarquía y la dictadura caudillista les repugnaban de idéntica manera. Tampoco era ya posible retornar al pasado colonial. El momento

¹ También denominada del “Estado en formación” por algunos autores.

era, por tanto, favorable para que prendiera un régimen político que superara el desequilibrio entre la forma republicana de gobierno y la ineptitud nacida de la inexperiencia de los pueblos latinoamericanos para practicarla”².

En este marco surge la figura de Portales, no comprometido con ninguno de los grupos en pugna (aunque los estanqueros constituían su base de apoyo), dueño de una personalidad avasalladora, que plantea una concepción de Estado, una visión de ordenamiento del país asentada en conceptos de gobierno fuerte y centralizado, legalidad, austeridad y servicio público que se impone a la mediocridad del medio, mostrando por primera vez en nuestra historia la fuerza de las ideas. La aristocracia se plegó a su planteamiento porque ofrecía una fórmula para poner término al caos que amenazaba sus posiciones dominantes. Sin embargo, el factor decisivo para el éxito de Portales debe haber sido el apoyo que le dieron los jefes del Ejército del Sur, José Joaquín Prieto y Manuel Bulnes. Prieto reconoce su liderazgo y acepta su conducción política. Portales asume los ministerios claves en 1830 y Prieto es elegido Presidente de la República en 1831. Dos años después se promulga la Constitución de 1833 que, con sucesivas modificaciones continuó en vigencia hasta 1925. La nueva Constitución recogió en alta proporción disposiciones ya contenidas en la Constitución de 1828. No fue el texto de la nueva Constitución lo que produjo la implantación rápida del nuevo orden, sino la abrumadora fuerza política acumulada por Portales, que “logra reunir en su torno los elementos más contradictorios. A su círculo de amigos personales, formado por antiguos carrerinos y los despojos del coloniaje, unió como por milagro a los partidarios de O’Higgins, enemigos irreconciliables de aquéllos; a la aristocracia pelucona que derribara a O’Higgins, y que era, también, en conjunto hostil a Carrera, a la tradición monárquica, a Freire, el caudillo rival de O’Higgins, y por último a los federalistas con Infante a la cabeza”³.

“A Portales la técnica constitucional le importaba poco: lo esencial, en su concepto, era arreglar lo que él llamaba el resorte principal de la máquina, esto es, la autoridad tradicional, el go-

² Leopoldo Castedo, *Resumen de la Historia de Chile de Francisco Antonio Encina*. Empresa Editorial Zig-Zag, 1954, pág. 834.

³ Alberto Edwards. *La fronda aristocrática en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, 1928, pág. 67.

bierno obediente, fuerte, respetable y respetado, eterno, inmutable, superior a los partidos y a los prestigios personales”⁴.

No es difícil entender el conjunto de factores que hicieron posible la instalación del orden político concebido por Portales. Empero, ¿qué factores determinaron su consolidación y longevidad? En primer término, haber creado un orden político cuya conducción residía en un cargo —el de Presidente de la República— elegido por sus “pares sociales”, que no fue concebido ni impuesto en beneficio de un caudillo determinado. La automarginación de Portales del ejercicio del poder, una vez implantado su orden político, fue un acto de enorme sabiduría política. El hecho de que Bulnes y después Manuel Montt (en célebre dupla con Antonio Varas), todos seguidores y discípulos de Portales, hayan sucedido a Prieto en la Presidencia por 10 años cada uno, y de que todos ellos fueron personalidades de gran prestigio y autoridad, dio una continuidad de 30 años a un liderazgo político plenamente identificado con el orden portaliano.

“El régimen de Portales no es impersonal o abstracto como se suele afirmar. Por el contrario, concibe al gobierno apoyado en la aristocracia, sujeta sin embargo a la obediencia al gobierno en el marco de la ley, fundada en su propio interés por la conservación del orden público”⁵.

En verdad, el orden republicano instituido a partir de 1831 se convirtió en una república autoritaria que se dio las instituciones políticas necesarias para su fortalecimiento y supervivencia, en el marco de un dominio sin contrapeso del gobierno encarnado en el Presidente. Es destacable el desarrollo de un partido de gobierno —primera expresión de la permanente presencia de los partidos en la historia de Chile— que, apoyado en el sistema electoral excluyente y de elevada intervención oficial, ganaba las elecciones presidenciales y parlamentarias, sin dejar espacio a opción opositora alguna, en parte por la autoridad y prestigio de los Presidentes y la consiguiente presión moral sobre los electores, y en parte, en la medida que fuera necesario, por la intervención directa, la presión material incontrarrestable ejercida por intendentes, gobernadores, jueces y demás personalidades del aparato oficial. Los Presidentes (hasta 1870) eligieron Congresos a su gusto.

⁴ *Ibíd.*, pág. 63.

⁵ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Editorial Universitaria, Santiago, 1986, pág. 47.

Los gobiernos de la república autoritaria fueron, por lo demás, "bastante prudentes para no luchar ciegamente y sin objeto contra la poderosa aristocracia que había derribado al sistema monárquico en 1810 y al cesarismo en 1823. Prieto y sus sucesores trataron, aunque no siempre con éxito, de halagar a los magnates, rodeándolos de consideraciones de forma y consultando, hasta cierto punto, los deseos y tendencias que dominaban en los salones de Santiago y aun entre los personajes prestigiosos de las provincias, en todas las circunstancias críticas y decisivas"⁶. Podríamos definir esta situación como de participación política subordinada de la aristocracia. Portales, al decir de Góngora, no ataca la democracia, pues da por sentado que en América Latina no hay otra posibilidad, pero en el realismo de su visión posterga su vigencia. Confía en un gobierno fuerte y centralizador porque Chile no poseía aún la "virtud republicana que se afirmaba ser indispensable para un sistema democrático". Los textos legales, la propia Constitución de 1833 le importaban poco"⁷. Prueba de ello es que ese mismo texto dará sustentación a la posterior república parlamentaria.

El hecho es que en Chile surge un gobierno fuerte extraño al militarismo y al caudillismo de los tiempos de la Independencia y, en general, del siglo XIX en América Latina. Al mismo tiempo, las sucesivas administraciones de la época dieron forma, de modo totalmente coherente con la inspiración del orden político, a una institucionalidad jurídica que generó el respeto y acatamiento a la ley como norma de comportamiento general (la intervención electoral se materializaba sin ruptura de la legalidad). La contribución de intelectuales y juristas de alto vuelo, entre los que cabe destacar a Andrés Bello (el que en la década del 30 recibió el encargo de elaborar un Código Civil, entregado en 1852 al Presidente Montt) fue, en este sentido, decisiva. La presencia en Chile de intelectuales, decididamente promovida por el Estado⁸, fue sin duda inducida por el contraste entre la estabilidad política de Chile y la convulsionada realidad de otros países de la región. Finalmente, la República autoritaria (comúnmente llamada conservadora) nunca se vio amenazada por trastornos

⁶ A. Edwards, *op. cit.*, pág. 79.

⁷ Mario Góngora, *op. cit.*, págs. 41-42.

⁸ Hito destacado de esa labor promotora fue la fundación de la Universidad de Chile en 1842.

económicos y/o sociales de suficiente envergadura o duración, en tanto que el Ejército quedó sometido desde el comienzo a la autoridad del Presidente (dos ex militares lo fueron en los primeros decenios). Por último, la aristocracia —único actor social relevante— fue controlada a través del partido de gobierno (el partido pelucón hasta 1857).

Estas observaciones, que desde la perspectiva contemporánea de la democracia parecen muy críticas y pueden incluso considerarse peyorativas, no tienen en absoluto esa intencionalidad. Muy por el contrario, la comprensión de la realidad de ese tiempo no resta valor a la obra realizada. Se logró nada menos que “reemplazar la espada por el Código, la fuerza por el Derecho, realización que para Sudamérica alcanza la grandeza del prodigio”⁹.

A medida que el país se desarrollaba y diversificaba, la aristocracia dominante entró en un proceso de diferenciación, la afirmación consiguiente de identidades más específicas y una progresiva tendencia a una mayor competencia política. La penetración de las ideas liberales del “1848 europeo”, se sumó a la resistencia de sectores de la aristocracia a seguir aceptando el autoritarismo presidencial, que alcanzó su máxima expresión con Manuel Montt (1851-1861) y produjo en 1857 —a raíz de un conflicto entre Iglesia y Estado— la división de los pelucos, hasta entonces el “partido oficial”. “Sin que nadie lo hubiera declarado oficialmente, existía ya a fines de 1856, y por generación espontánea, el partido conservador católico y también, por contraste, el partido gubernamental laico. La vieja unidad pelucón se había roto y para siempre”¹⁰.

De este modo nace el primer sistema de partidos chileno, conformado por los conservadores clericales, los nacionales o montt-varistas, seculares y gobiernistas, y los liberales (pipiolos y otros), anticlericales y portadores incipientes de las banderas del liberalismo político, en particular de la libertad electoral y la independencia de los partidos respecto del Presidente¹¹.

Pero fue “la cuestión religiosa la que contribuyó a democratizar nuestra política [...] Aun en tiempos muy vecinos a los nuestros (comienzos del siglo XX), todavía se designaba con el nombre

⁹ Roberto Huneus, citado por Leopoldo Castedo, *op. cit.*, pág. 1224.

¹⁰ Alberto Edwards, *op. cit.*, pág. 116.

¹¹ Samuel Valenzuela, Estudios públicos N^o 58. Otoño 1958, págs. 15 a 17.

sugestivo de problemas doctrinarios los que tenían relación con el sentimiento religioso. Los demás, por importantes y trascendentes que fuesen, no merecían ese nombre: estaban fuera del alcance de la mentalidad del electorado”¹².

El primer cambio político en el interior de la República autoritaria se expresa en el hecho de que José Joaquín Pérez (1861-1871), candidato impuesto por Montt y Varas, pasa a gobernar con el partido liberal, que se convierte desde entonces y hasta 1891 en el “partido de gobierno” (hubo una corta transición en que los montt-varistas fueron sustituidos en el gobierno por una efímera fusión liberal-conservadora). Este período histórico se conoce como la República liberal, que sin embargo mantiene en su esencia los rasgos de República autoritaria señalados. Desde luego, los líderes y miembros del nuevo partido de gobierno pertenecían también a la aristocracia; aun así, a partir de ese momento se va produciendo una mayor conflictividad política en la clase gobernante, que ya había asomado en los conatos revolucionarios de 1851 y especialmente de 1859. Esta propensión al conflicto interno, bautizado como la “fronda aristocrática”¹³, se convertirá en rasgo dominante de la vida política nacional.

El influjo de ideas extranjeras, particularmente de Francia, que primero se expresó en nuestras instituciones y normas jurídicas, se extendió a los problemas religiosos, las concepciones políticas y al liberalismo económico inglés. Es otro rasgo que desde los primeros años de vida independiente y a través de toda su historia ha caracterizado a este país aislado y tan lejano de los grandes centros mundiales. Es razonable atribuir a nuestra temprana estabilidad política la llegada de extranjeros ilustrados; ellos sembraron en nuestra aristocracia el interés y la atracción por el mundo. El desarrollo exportador del país, tanto minero como agropecuario, y el consiguiente florecimiento del comercio de importación contribuyó también a ese proceso. La prosperidad de la reducida elite aristocrática, producto del desarrollo económico relativamente dinámico del país, proporcionó a ésta los medios para viajar y educarse en el exterior, quedando sin duda deslumbrada por el esplendor de la cultura francesa que ya había dejado su impronta en nuestros primeros códigos. Una explicación más acabada de este fenómeno requeriría de un aná-

¹² Alberto Edwards, *op. cit.*, pág. 117.

¹³ Véase Alberto Edwards, *op. cit.*

lisis histórico más profundo. Lo relevante es que haya ocurrido y que las influencias externas hayan perdurado en el presente siglo, contribuyendo en no pequeña medida, como veremos, a la tendencia a la experimentación en materia de modelos políticos, económicos y sociales que ha caracterizado la historia nacional.

Portales había construido el orden político sobre los temores de la oligarquía, su instinto conservador, su deseo de tranquilidad y la defensa de sus intereses. "Pero esos temores fueron disipándose a medida que la República adquirió estabilidad. Los progresos de la justicia y de la ilustración iban también alentando poco a poco la independencia intelectual y material del patriciado [...] desde 1849, el espíritu de fronda se acentúa y en 1861 era ya imposible prescindir de él por completo: los gobiernos habían de contar en lo sucesivo con los partidos, apoyarse decididamente en los grupos o tendencias espirituales que dominaran en la oligarquía.

[...] Durante el primer período de nuestra República (1830-1860) se gobierna *sobre* los partidos; en realidad, éstos no existen todavía. Durante el segundo (1860-1890), se gobierna *con* los partidos, hay una especie de equilibrio, no siempre estable, entre la autoridad presidencial y los círculos en que se apoya"¹⁴.

La primera expresión significativa de este nuevo orden de cosas se produjo en las elecciones parlamentarias de 1870, en que fueron elegidos 40 opositores en una Cámara de 99 escaños, estando la mayoría gobiernista conformada por parlamentarios de 3 partidos. Es decir, el partido oficial ya no tuvo por sí solo mayoría parlamentaria. Además, la elección de parlamentarios oficiales fue dejando de ser resultado del prestigio y la autoridad presidencial y de la presión moral del aparato de gobierno, y dio paso a la intervención directa y al fraude en la confección de las listas de los ciudadanos con derecho a voto. En 1874 se dio un primer impulso a la participación electoral al aprobarse una reforma constitucional que presumía "que quien sabía leer y escribir poseía la renta necesaria requerida por la ley para ser inscrito, con lo que perdió valor la exigencia de poseer una renta, un oficio o una industria [...] además se promulgó una nueva ley electoral que estableció por primera vez el voto acumulativo para las elecciones de diputados"¹⁵, en sustitución del voto por lista

¹⁴ Alberto Edwards, *op. cit.*, pág. 129.

¹⁵ Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992, págs. 232 y 233.

completa. De este modo cada elector podía dar su voto a diversas personas o a una sola. Este sistema dio origen a sofisticadas máquinas electorales para la distribución eficaz del voto, realizando la significación de las organizaciones partidarias. Por último, la elección de senadores pasó a ser directa.

Por otra parte, el proceso de importación de ideas se expresó en primer término en el liberalismo secular, que agitó desde la década de 1850 la cuestión religiosa. Sucesivos conflictos tuvieron expresión más fuerte hacia 1868 y 1870. "El liberalismo doctrinario, el espíritu laico, la resistencia anticlerical, ganaban sus primeras victorias"¹⁶, tendencia que se fue acentuando en las décadas siguientes.

También hicieron su aparición los primeros movimientos igualitaristas, entre ellos la Sociedad de la Igualdad creada por Bilbao y Arcos y la Unión de Tipógrafos, expresión pionera de presencia gremial. En este contexto nació el Partido Radical, la más secular de nuestras agrupaciones políticas tempranas, que en sus inicios acogió a quienes —como Bilbao y Arcos— perseguían una mayor justicia social.

Sin embargo, en sus primeras décadas de existencia el Partido Radical estuvo plenamente integrado al orden político aristocrático, no se comprometió con las tesis igualitaristas y dejó pasar la oportunidad de convertirse en el primer partido de izquierda del país. Su máximo líder, Enrique Mac-Iver, afirmaba en 1888 que "los obreros no tienen cultura ni preparación suficiente para comprender los problemas de gobierno, mucho menos para formar parte de él"¹⁷. "Los utópicos ideales de Arcos y Bilbao sólo fraguaron en concepciones mutualistas como la Sociedad de Socorros Mutuos, la Unión de Tipógrafos y la Sociedad de Artesanos (Fermín Vivaceta, 1862). El propósito de organizar a los gremios en partidos políticos surgió mucho después"¹⁸. El primer partido de izquierda que en su plataforma original señala "que tiene por objeto la emancipación política, social y económica del pueblo" fue el Partido Demócrata de Malaquías Concha, creado en 1881, que no eligió diputado hasta 1894 y que tampoco fue un partido obrero.

¹⁶ Alberto Edwards, *op. cit.*, pág. 145.

¹⁷ Véase Leopoldo Castedo, *op. cit.*, pág. 1680.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 1682.

La guerra del Pacífico no tuvo un efecto visible en el sistema político, salvo el comprobar que ni siquiera un conflicto de esa magnitud inhibió la política de fronda, como sentía Aníbal Pinto (1876-81) al término de su mandato: "desilusionado del espectáculo de las pasiones políticas que en medio de un conflicto de vida o muerte crean en artificial urdimbre toda clase de dificultades [...] ante las intrigas que desquiciaron la disciplina del Ejército y pusieron al borde del precipicio a las instituciones afianzadas con tanto sacrificio en el correr de medio siglo"¹⁹.

En la década siguiente (1881-91) se acentúa y culmina el choque entre la República autoritaria implantada en 1830 y las demandas de participación y cogobierno de diferentes fracciones de la aristocracia, las que coinciden en las banderas de libertad electoral, independencia de los partidos respecto del gobierno y —en las últimas etapas del proceso— predominio del Congreso sobre el Ejecutivo. En este proceso se va deteriorando la autoridad e imagen del Presidente de la República, cosa que se intenta revertir en 1891.

El Presidente José Manuel Balmaceda, destacado líder de las reivindicaciones políticas liberales, se convierte en el adalid de la concepción portaliana de la autoridad al sufrir en carne propia la indisciplina y rebeldía de los partidos. Fracasa en su intento de unir a todos los liberales en un gran partido secular de gobierno, capaz de imponerse a los conservadores clericales, porque el centro de gravedad de la polarización política se había desplazado. Ensayó las más diversas combinaciones políticas en un total de 17 ministerios, y finalmente se vio enfrentado a una mayoría del Congreso que exigía su rendición política. Como ha ocurrido en todas las grandes crisis políticas de la historia de Chile, ambos bandos procuraron atraerse a los militares: Balmaceda obtuvo el apoyo mayoritario del Ejército, en tanto que la Armada y parte del Ejército (Körner²⁰) se aliaron con el Congreso. El 1º de enero de 1891 se produce la ruptura institucional, pues el Presidente decretó la vigencia del presupuesto y de la Ley de Contribuciones, bloqueados por el Parlamento.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 1590.

²⁰ Oficial alemán contratado por el gobierno de Chile para modernizar el Ejército chileno, cuya debilidad profesional había puesto en evidencia —pese a la victoria— la Guerra del Pacífico.

La guerra civil del 91 termina con la derrota y el suicidio de Balmaceda, y marca el fin del orden portaliano y el inicio de una etapa conocida como República parlamentaria. Se mantiene en plenitud la hegemonía política de la oligarquía en un escenario donde los partidos gozan de una elevada cuota de poder político, debilitándose significativamente el del Presidente. En especial, a partir de 1891 rige el concepto de libertad electoral, en el sentido restringido de que el Ejecutivo ya no impone la composición del Congreso. El fraude electoral se "privatiza".

¿Qué influencia en el cambio del orden político producido en 1891 tienen los factores económicos y sociales?

2. *Evolución de la economía*

En líneas generales puede afirmarse que en el siglo XIX la economía chilena tuvo un ritmo de desarrollo suficiente para asegurar la prosperidad de la aristocracia, único actor social relevante en todo ese período. "La instauración del orden portaliano tuvo su complemento en el ordenamiento financiero llevado a cabo por el Ministro Rengifo, quien redujo el Ejército, suprimió los empleos prescindibles, reorganizó los servicios de Hacienda, reformó el sistema tributario y equilibró las cuentas fiscales. Sus directrices se canalizaron en el fomento del comercio entre los países americanos y la resurrección de la agricultura y la minería²¹. El establecimiento de los almacenes de depósito en Valparaíso transformó a este puerto en el emporio comercial del Pacífico.

A poco de instalado el nuevo orden político se descubrió el mineral de plata de Chañarcillo, que marcó el comienzo de un impulso creador que abarcó a la minería y se extendió a la agricultura, permitiendo al país conquistar importantes mercados para sus cereales en California y Australia.

Una notable hazaña, producto del ordenamiento financiero inicial y de la riqueza de Chañarcillo, fue el que Chile pudo financiar la guerra con la Confederación peruano-boliviana (1837-1839) íntegramente con los ingresos ordinarios del erario²².

²¹ Castedo, *op. cit.*, págs. 858 y 884.

²² *Ibíd.*, pág. 945.

El éxito exportador produjo un notable florecimiento del comercio, permitiendo a la aristocracia nacional adquirir artículos de consumo europeos y un intenso contacto con Europa que determinó la importación por parte de la clase alta chilena de la educación, la cultura, los gustos e ideas francesas e inglesas. Este proceso se desarrolló en el contexto de una expansión económica mundial de notable envergadura. No es extraño que Chile, dada su estrecha dependencia económica de Gran Bretaña, la potencia rectora de la época, haya vivido una etapa similar.

Como consecuencia de este proceso económico expansivo, Chile contaba a mediados de siglo con una importante marina mercante y con el primer ferrocarril sudamericano. El descubrimiento del mineral de oro de Tamaya, también en el período de Montt, contrarrestó el agotamiento de Chañarcillo. Paralelamente se desarrolló la minería del carbón en Lota (Matías Cousiño) y Schwager (1874).

La economía del período 1830-1860 se desarrolló fundamentalmente en torno a la actividad privada, con fuerte proteccionismo e iniciativa estatal, especialmente en infraestructura. Montt, por ejemplo, creía firmemente en la acción pública para acelerar el desarrollo de las aptitudes latentes. En verdad su política pragmática fue criticada por librecambistas y proteccionistas. El debate sobre las ideas económicas no tuvo, sin embargo, gran impacto en el proceso político. Entre 1857 y 1859 se produjo una crisis severa inducida por una recesión externa que puede haber contribuido a la guerra civil del 59, la que a su vez debilitó la recuperación económica posterior. A partir de 1860 comenzaron a predominar las ideas económicas liberales; su principal mentor fue el economista francés Courcelle Seneuil, contratado como consultor del Ministerio de Hacienda. Así, por ejemplo, por ley de 1860 se autorizó el libre establecimiento de bancos, y se abolió la reserva de cabotaje para la marina mercante nacional, la cual prácticamente desapareció en el transcurso de esa década.

En las décadas siguientes se pierden los mercados agrícolas de California y Australia, la ganadería se enfrenta a la competencia argentina y parte significativa del ganado nacional se traslada a territorio de ese país. Sin embargo, la expansión minera continúa y en 1869 Chile alcanza, por breve tiempo, el primer lugar en la producción mundial de cobre. Por otra parte, desde mediados de siglo se da comienzo a la colonización del sur por inmigrantes alemanes, otra fuente significativa de dinamización económica. Particular trascendencia tuvo la expansión chilena

hacia el norte: Mejillones (guano) y especialmente Antofagasta (salitre), cuya población en la década de 1870 era abrumadoramente chilena. En 1870, en momentos en que los ingresos de divisas flaqueaban, se descubre el mineral de plata de Caracoles, cuya explotación fortalece durante toda esa década las finanzas nacionales.

La inversión chilena en el salitre del norte dio lugar a fuertes reacciones de Bolivia y Perú, desatándose un conflicto que culminó en la guerra del Pacífico, ganada por Chile (1879-1881). Dueño del salitre, Chile podía escoger entre su explotación por el Estado, por capitales chilenos o por empresas extranjeras. El país optó por esta última fórmula a cambio de una renta anual que se convirtió en la principal fuente de entradas del Fisco. En 1878 el capital peruano-chileno representaba el 67% de la industria del salitre. En 1901 la participación chilena se había reducido al 15%, correspondiendo el 85% restante a capital europeo, sobre todo inglés.

Este proceso ha sido duramente criticado por los autores nacionales del siglo XX²³, quienes sostienen que la entrega del salitre marcó la renuncia del país a un desarrollo dinámico apoyado en el Estado y/o los empresarios locales, y lo convirtió en una nación que se conformaba con vivir de las rentas de las exportaciones mineras. Se sostiene que faltó una burguesía emprendedora, con voluntad de asumir riesgos como lo habían hecho los empresarios mineros al estilo de Santos Ossa, Urmeneta y Matías Cousiño. Sin perjuicio de la validez de esta afirmación, se ha señalado también "que la exportación en gran escala requiere de técnicas muy específicas y, aunque la tecnología requerida para la explotación salitrera era rudimentaria y conocida por los empresarios chilenos, la escala de producción y exportación era simplemente tan grande que el capital humano específico necesario [...] no estaba disponible en el país"²⁴. Sea como fuere, el proceso de negociación y la transferencia de bonos y certificados a manos de Mr. North fue muy poco transparente y estuvo marcada por especulaciones de gran envergadura. La tercera opción —la explotación de los minerales por el Estado de Chile— no

²³ Véase A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado* y Francisco Antonio Encina, *Nuestra inferioridad económica*.

²⁴ P. Meller, *Un siglo de economía política chilena (1880-1990)*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996, págs. 19-20.

correspondía a las concepciones liberales predominantes y, de haberse intentado, probablemente habría conducido a una espiral de creación de burocracia, mal manejo empresarial y déficit público.

En todo caso, desde el punto de vista del erario nacional, la negociación del salitre no fue mala. La distribución del ingreso entre el país y los inversionistas extranjeros fue más favorable que en los casos típicos de factoría o enclave, lo que se atribuye a que Chile era un Estado nacional bien estructurado, a su crecimiento relativamente alto y a que surgía vencedor de una guerra²⁵. "Es cierto que los inversionistas extranjeros obtuvieron utilidades que se han estimado en más del 30% de las ventas brutas, pero también lo es que los ingresos tributarios por exportaciones salitreras alcanzaron a cerca del 30% de las ventas totales del nitrato"²⁶. De hecho, al asumir Balmaceda la Presidencia de la República en 1886, su programa de gobierno contemplaba un grandioso plan de obras públicas concebido a partir del hecho de que el ingreso fiscal excedía holgadamente los gastos ordinarios. Balmaceda entendía la del salitre como una bonanza pasajera que había que transformar en riqueza estable, construyendo caminos, puertos y escuelas.

Un último aspecto, a partir de la década de 1870, es una tendencia persistente al exceso de gasto fiscal, sea por las expectativas optimistas propias de los períodos de auge, sea por la renuencia a ajustar los gastos en los momentos de crisis. Así, en 1873 y 1875 se contratan empréstitos externos cuyo servicio llegó a comprometer un tercio de los ingresos ordinarios. En 1878, después de diversos trastornos monetarios, se aprobó la ley de inconvertibilidad del billete bancario. Desde entonces Chile vivió un proceso crónico de desvalorización de la moneda. Como ha señalado un autor nacional del siglo XX²⁷, no puede culparse al populismo de izquierda de haber introducido la inflación en Chile: ésta fue una "creación" de la república autoritaria del siglo XIX gobernada por la aristocracia criolla, sin que mediaran presiones de los grupos sociales menos favorecidos. Después de la guerra del Pacífico, a pesar de que estaban dadas las condiciones

²⁵ Véase A. Pinto, *Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile*.

²⁶ P. Meller, *op. cit.*, pág. 30.

²⁷ J. Ahumada, *En vez de la miseria*. Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1958.

básicas para el éxito de una política librecambista, un agudo desequilibrio inflacionario y una devaluación persistente del tipo de cambio caracterizaron el período de vigoroso desarrollo hacia afuera que se reabre con la conquista del salitre²⁸. La expansión monetaria por emisión de papel moneda y la consiguiente depreciación del peso marcaron la derrota de quienes reivindicaban la disciplina monetaria del patrón oro. Se cedía de este modo a la mayor demanda por importaciones, generada por la elevación del ingreso en los sectores acomodados de la sociedad. Al mismo tiempo, la devaluación del peso logró la conservación de los mercados para un sector exportador que no supo elevar su productividad en la misma medida que sus competidores externos (hubo bajas fuertes en los precios del salitre y del cobre en la década de 1880).

“No cabe duda de que las exportaciones salitreras que comenzaron a realizarse en gran escala durante la década de 1880 cambiaron sustancialmente el carácter de la economía chilena. [...] antes de ello Chile era una economía atrasada, con un crecimiento relativamente modesto. Esta aseveración se contrapone a la evaluación generalizada de los historiadores, que destacan una importante expansión económica en el período comprendido entre 1835 y 1875, e incluso un supuesto auge económico pre 1880. [...] las exportaciones de salitre de 1900 equivalen a 8 veces, 4 veces y 16 veces el *peak* alcanzado durante el siglo XIX por las exportaciones de plata, oro y cobre respectivamente”²⁹.

Meller indica que la historia económica del Chile decimonónico corresponde a la caricatura tradicional de un país en desarrollo en el que el principal motor del crecimiento –y el vínculo clave con la economía internacional– es la exportación de alguna materia prima básica bajo control extranjero³⁰.

De este modo, la tesis central de que en Chile no se desarrolló una burguesía industrial parece esencialmente correcta. Las ideas liberales europeas fueron acogidas por la elite criolla en sus aspectos políticos, jurídico-institucionales y de secularización de la sociedad, en tanto que la economía liberal, aunque practicada por los gobiernos, no tuvo sector social significativo en que arraigarse.

²⁸ Aníbal Pinto, *Política y desarrollo*, pág. 129.

²⁹ Patricio Meller, *op. cit.*, pág. 19.

³⁰ *Op. cit.*, pág. 22.

Por el contrario, la elite criolla, en un proceso que se vio reforzado por un patrón de desarrollo sustentado en gran medida por las ventas de la minería y después por las ventas del salitre, no valorizó el trabajo productivo ni la actividad empresarial, actitud que se tradujo también en la ausencia de innovación y de criterio comercial en la agricultura. Las grandes figuras de la historia nacional fueron políticos, militares e intelectuales, acompañados tan sólo por un puñado de empresarios mineros audaces de la primera hora. En la incipiente cultura nacional influyó también la aversión católico-hispana por el lucro, bien expresada en el pensamiento del Presidente Domingo Santa María, quien se atemorizó ante la bonanza del salitre porque, como Manuel Montt, creía que con sus riquezas se iban a heredar también los vicios. Su ética se sublevaba ante esta idea y prefería un país reducido y pobre antes que poderoso y rico, pero podrido moralmente. De esta suerte, la aversión al lucro como expresión cultural contribuyó a la incapacidad para "conciliar la rectitud con las oportunidades y exigencias del desarrollo nacional, lo que culminó en la entrega de las salitreras a los acaparadores ingleses"³¹.

Estos rasgos culturales se expresaban con fuerza en las preferencias de quienes tenían acceso a la educación: "ser abogado, médico o ingeniero antes que agricultor; agricultor antes que comerciante o industrial; pedagogo, periodista o empleado público antes que empleado de fábrica o de casas de comercio; novelista, escribiente de notaría, etc. antes que mecánico o electricista"³².

De este modo, hacia 1891 se configuraba una cultura burocrático-rentista (además del status social asociado a la propiedad de la tierra) que tuvo enorme influencia en los períodos posteriores. Sin embargo, para el período 1830-91 puede afirmarse, en síntesis, que la economía se desarrolló de manera satisfactoria, en todo caso suficiente para acomodar a la clase dominante sin generar presiones desestabilizadoras sobre el sistema político ni originar tampoco conflictos sociales a partir de fenómenos de crisis o estancamiento.

³¹ Castedo, *op. cit.*, pág. 1655.

³² F. A. Encina, *Nuestra inferioridad económica*, pág. 56.

3. *El orden social*

En estos 60 años, ninguna amenaza al sistema político provino de algún proceso o conflicto social. Desde ese punto de vista se trata de un largo período de paz social, en el sentido contemporáneo del término.

Es evidente que la razón fundamental para que así ocurriera es el hecho de que durante el siglo XIX no hubo más actor social y político relevante que la aristocracia, cuyos conflictos se desarrollaron —como hemos visto— al interior del sistema político. Basta señalar que en 1874 tenía derecho a voto alrededor del 2% de la población, pues sólo eran ciudadanos los varones alfabetos mayores de 21 años, casados, y de 25 años si eran solteros, poseedores de bien raíz, de profesión y de cierto patrimonio mínimo³³. El sistema electoral era, pues, socialmente excluyente.

Los campesinos que constituían la mayoría de la población eran una clase social dominada, sin educación, carente por completo de voz, que vivía en condiciones de dependencia al amparo de la subsistencia y en alguna medida de la protección paternalista en casos extremos que les proporcionaba el patrón. Por su parte, los trabajadores mineros carecían de arraigo y no se constituyen en núcleos estables de trabajadores hasta las postrimerías del siglo, especialmente en las salitreras.

El dinamismo económico del siglo XIX, particularmente el comercio y el paulatino crecimiento de la burocracia pública que se aceleró gracias a las rentas del salitre después de la guerra del Pacífico, dio origen a un sostenido proceso de urbanización y a la progresiva formación de una clase media. El desarrollo del país tuvo la vitalidad necesaria para dar a este grupo social un acceso a rentas suficientes para lograr su integración no conflictiva a la sociedad de su época. Así lo demuestra el que ningún partido político —ni siquiera el Partido Radical— se convirtió durante ese período en vocero de eventuales demandas de los sectores sociales dependientes.

Reducido el protagonismo social a los diversos sectores de la aristocracia, en su interior predominó una comunidad de intereses entre comercio, minería y agricultura, en el marco del desa-

³³ Véase Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*. Editorial Santillana del Pacífico S.A., Santiago, 1987, volumen 1, tomo 1.

rollo exportador. Se produjo sólo de modo limitado el clásico conflicto entre empresarios urbanos y terratenientes; por ejemplo, en relación con el acceso al crédito. Desde luego, nunca hubo contradicción fundamental entre minería y agricultura, en tanto que el comercio de exportación se nutrió de ambos sectores. De hecho, muchos terratenientes urbanizados se dedicaban paralelamente al comercio. Por su parte, la clase adinerada marcó preferencia y dispuso de recursos propios y divisas suficientes para acceder a los artículos de consumo europeos, no dejando espacio para un desarrollo fabril urbano —y por ende una burguesía— de alguna significación. Es interesante destacar la importancia que en el desarrollo de la cultura económica nacional prevaleciente en las postrimerías del siglo XIX tuvo la peculiar naturaleza de la explotación minera. Señala, al respecto, Encina “que a diferencia de la agricultura, la minería no incorpora directamente riqueza al suelo, no lo mejora ni lo valoriza en forma permanente. Tampoco crea la minería lazos entre el suelo y el hombre, pues sólo se trata de llevarse la utilidad que rinde el esfuerzo aplicado al salitre y al cobre”³⁴. Podría añadirse que la minería de aquella época tenía un fuerte elemento especulativo, incluso de juego de azar; se asumían riesgos elevados a cambio de la posibilidad de hacer fortuna si se daba con una buena veta.

Por otra parte, en la segunda mitad del siglo, una proporción importante de terratenientes se fue trasladando a la ciudad. Se urbanizaron sin dejar de ser agricultores, dando origen al fenómeno del absentismo, que terminó por generar un agudo conflicto social y político un siglo más tarde.

En este contexto, las propuestas igualitaristas inspiradas en corrientes del pensamiento europeo de la época no pudieron ser más que anhelos utópicos de sectores intelectuales carentes de influencia política y desvinculados del quehacer social.

El conformismo y la paz social prevalecientes ocultaban un abismo de separación y diferencia de clases, en el que a la enorme disparidad económica y de status social se sumaban diferencias étnicas significativas entre la aristocracia vasco-castellana, el mestizaje mayormente andaluz en su componente europea y los nativos en declinación. Más aún, en el transcurso del siglo XIX no se produjo ningún fenómeno político, económico, social o

³⁴ F. A. Encina, *Nuestra inferioridad económica*, págs. 47-48.

cultural que impulsara un proceso de integración entre clases sociales. Ciertamente no cumplió ese papel la educación, a la que sólo accedían la aristocracia y en una segunda etapa la naciente clase media. Por su parte, el sistema político no otorgó derecho a voto a las clases preteridas ni hubo presión política significativa encaminada a reivindicar sus derechos ciudadanos.

Sin perjuicio de lo anterior, el proceso histórico global del país tuvo un carácter integrador en el sentido de la generación de una identidad nacional compartida, de modo que la hegemonía de clase no resultó contradictoria con la integración nacional. Los sectores dependientes no resentían su condición de tales y aceptaban el orden establecido, situación que sólo comenzó a variar hacia fines del siglo XIX.

4. *Conclusiones relevantes para el análisis de la gobernabilidad en democracia*

1. No se comprueban hechos ni procesos que contradigan la tesis inicial respecto de la mutua dependencia de estabilidad política, progreso económico y paz social. No hubo perturbaciones severas del orden político que pudieran atribuirse a factores económicos o sociales, y las que se produjeron fueron esencialmente políticas. La estabilidad política se apoyó en un orden social excluyente que preservó la paz social, en tanto que el progreso económico dio sustentación suficiente a la elite política y social dominante.

2. Condiciones específicas indicadas en el texto, sumadas al entorno económico y social descrito, dieron lugar a la instalación y consolidación de un orden político republicano caracterizado por la fuerte autoridad del Presidente de la República, aceptado como conductor y árbitro del orden político, consagrando el respeto a la figura presidencial con connotación paternalista pero de ningún modo caudillista como una de las tradiciones centrales del orden político chileno. Sin duda contribuyeron a este resultado el calibre de las personalidades centrales del período: Portales, Montt y Varas.

3. En especial, este orden político, que tuvo como primeros Presidentes a los ex militares Prieto y Bulnes, consagró la tutela civil sobre el estamento militar, la que tuvo como antecedente la necesidad de autoridad centralizada surgida de la guerra de Arauco.

4. La estabilidad política, la naturaleza republicana e impersonal del sistema (en el sentido de no depender de líderes determinados), la radicación en Chile de destacados intelectuales y juristas condujeron a un desarrollo notable de las normas jurídicas (en general inspiradas en Francia) y a un respeto a la legalidad como valor básico de la convivencia nacional. El legalismo se expresa en una aceptación no discutida de los procedimientos establecidos y refuerza la solidez de las instituciones republicanas pese a los vicios sustantivos que las afectaban (como la intervención y el fraude electoral).

El imperio de la ley fue también un factor decisivo en la ausencia relativa de corrupción en el servicio público que ha sido otra de las características positivas de la historia nacional, hecho que a su vez otorgó estatus y respetabilidad a la función pública.

5. La evolución de este orden político fue generando, a partir de 1860, el desarrollo de los partidos políticos como instrumento necesario para el ejercicio del gobierno, la realización de los procesos electorales y la participación política de los diversos segmentos de la aristocracia dominante. A medida que este último fenómeno fue adquiriendo intensidad, se acentuó también la centralidad de los partidos como actores del proceso político, situación que aparece ya con nitidez hacia fines del siglo XIX. Esta característica esencial del sistema político chileno contemporáneo tiene sus raíces en aquella época. La incorporación de la emergente clase media a la escena política se expresa en la aparición de los partidos Radical y Demócrata.

6. A medida que avanzaba el siglo fueron perdiendo relevancia las iniciativas empresariales autóctonas –agrícolas, comerciales y mineras– en el modelo de desarrollo predominante, para dar paso a una sociedad rentista de fuerte desarrollo burocrático y cultura esencialmente no capitalista con significativa presencia de inversión extranjera.

7. La afirmación anterior no es incompatible con el juicio de que, contrariamente a la interpretación de nuestra historia del siglo XIX por destacados analistas del siglo XX³⁵, el siglo pasado no presenta un desequilibrio entre una avanzada institucionalidad política y los débiles cimientos del desarrollo económico-social. Sugiero más bien que el orden republicano, muy limitado

³⁵ Encina, A. Pinto, J. Ahumada.

desde la perspectiva democrática contemporánea, estuvo en razonable sintonía con el desarrollo económico y la realidad social de la época.

El conjunto de estos procesos dejó herencias positivas y negativas para la evolución posterior del país.

En todo caso, en términos de las categorías generales de análisis que hemos adoptado, cabría definir el período 1830-1891 como de un orden político hegemónico, un orden económico de consenso con variaciones no esenciales en el eje libre mercado-proteccionismo y un orden social también hegemónico por exclusión electoral y por falta de organización y representación política de los sectores medios y populares. Hubo paz social y progreso económico suficientes para sostener el orden político, cuyas escasas alteraciones se produjeron por conflictos de naturaleza esencialmente política y cultural al interior de la clase gobernante (disputas de poder y conflicto religioso).

Las crisis del período, principalmente los alzamientos de 1851 y 1859 y la confrontación laico-religiosa entre liberales y conservadores, ocurrieron al interior del orden político, fueron absorbidas por éste y no afectaron al sistema. Por ello, el período en su globalidad se caracterizó por adecuadas condiciones de gobernabilidad del país.

B. EL PERÍODO 1891-1932

A diferencia de lo ocurrido hasta 1891, en este período la evolución de la economía tanto como del orden social afectaron significativamente al proceso político y el desarrollo global del país. Por ello, conviene analizar en primer término los factores económicos, a continuación los aspectos sociales y por último el orden político.

1. *El orden económico*

La república parlamentaria se inicia con una situación fiscal holgada gracias a los ingresos del salitre, a los que se sumaban las entradas por aranceles aduaneros que fueron elevándose con el tiempo, configurando una posición fiscal sólida en apariencia pero extremadamente vulnerable a las fluctuaciones del comercio exterior y dependiente, en especial de la producción y los

precios del salitre. En todo caso, la bonanza minera compensó la declinación paulatina de las exportaciones agrícolas y ocultó la debilidad potencial de una economía monoexportadora poco diversificada y de precario desarrollo industrial.

“Entre 1880 y 1920 las exportaciones salitreras crecieron a un ritmo de 6,1% al año; en el período 1906-1930 más de 40.000 personas trabajaron en los yacimientos salitreros [...] Ya en 1890 constituían la mitad de las exportaciones chilenas; desde comienzos del siglo XX y hasta la Primera Guerra Mundial, su participación en las exportaciones totales fue superior al 70% mientras que su contribución al PGB fluctuó en torno de un 30% durante el período 1900-1920. Por su parte, los impuestos al sector externo tuvieron una participación de 60% a 80% en la tributación total durante el período de auge del salitre y la participación del gobierno en el PGB se incrementó de 5 a 6% en 1880 a 12 a 14% entre 1910 y 1920”³⁶.

Los cuantiosos ingresos fiscales facilitaron la ejecución de ambiciosos programas de obras públicas, el crecimiento acelerado de la burocracia estatal, la modernización de las Fuerzas Armadas y, en general, la expansión del gasto público en las primeras dos décadas de la república parlamentaria. “En 1860 había 18.060 estudiantes en las escuelas básicas y 2.200 en las escuelas medias del sistema público. Hacia 1900 se registraban 157.660 y 12.600 estudiantes en las escuelas básicas y medias respectivamente; en 1920 llegaron a ser 346.000 y 49.000. Ferrocarriles del Estado aumentó la longitud de las vías férreas del sistema público desde 1.106 km. en 1890 a 4.579 km. en 1920”³⁷.

“Los problemas económicos o financieros no se plantearon por mucho tiempo con caracteres alarmantes; las riquezas conquistadas en la Guerra del Pacífico permitían gobernar muellemente sin necesidad de acudir a impuestos impopulares, y la subsistencia indefinida del papel moneda, lejos de perjudicar a los intereses oligárquicos, les servía, sin que las clases medias ni mucho menos el pueblo sospechasen siquiera el despojo sistemático de que eran objeto”³⁸.

En efecto, las crisis de corto plazo producidas principalmente por variaciones en los precios del salitre se enfrentaron con

³⁶ P. Meller, *op. cit.*, pág. 26.

³⁷ P. Meller, *op. cit.*, pág. 26.

³⁸ A. Edwards, *op. cit.*, pág. 198.

emisiones de papel moneda y contratación de empréstitos. La desvalorización de la moneda y la inflación se convirtieron en fenómenos crónicos. La iniciativa parlamentaria en materia de gasto público produjo el "asalto al presupuesto", respaldado no sólo por el consenso oligárquico (pese a reiterados intentos formales de retornar al patrón oro, siempre postergados) sino también por la convicción de los políticos "progresistas", como Malaquías Concha, líder del partido Demócrata, que abogaba por circulante abundante y capitales baratos y fue paladín de la protección tarifaria³⁹.

El partido Demócrata inauguró una visión económica expansionista y populista que los partidos de izquierda posteriores heredaron y no abandonaron hasta después de 1973. No comprendieron esos sectores, durante ese largo período, que una resultante inevitable de tales políticas era la inflación y que era justamente el pueblo el más perjudicado por dicho flagelo.

Desde otro punto de vista, Chile vivió desequilibrios financieros y abusó de los empréstitos porque su clase dirigente no quiso pagar el precio de alzas de los intereses, disminución en la actividad económica y estilos de vida más sobrios cada vez que la balanza se mostraba desfavorable.

"La abundancia de ingresos tributarios generados por el boom exportador erosiona la disciplina fiscal [...] El gobierno obtiene fondos mediante la tributación de los extranjeros y los utiliza para aumentar el gasto [...] la sociedad chilena se acostumbró a la vigencia de bajos niveles de tributación, al mismo tiempo que crecía el gasto fiscal [...] parece ser que una fracción significativa de ellos se destinó a aumentar el capital físico y humano del país". Sin embargo, se generó una "estructura fiscal que incuba serios problemas potenciales. El gasto fiscal es creciente y con un componente bastante rígido (el aumento de empleo público es una de las causas). Por otro lado, la estructura tributaria pasa a depender fundamentalmente de un solo ítem, expuesto a fluctuaciones externas, lo que genera una situación fiscal inestable"⁴⁰.

La negativa oligárquica a la austeridad y la correlativa falta de autodisciplina, amparada en la complicidad populista de la izquierda, se convirtió en la conducta económica permanente del país —con escasos y breves interregnos— hasta la década de 1970.

³⁹ G. Vial, *op. cit.*, págs. 258 y 419.

⁴⁰ P. Meller, *op. cit.*, págs. 26-28.

Por otra parte, aunque las doctrinas económicas liberales predominan hasta la crisis político-social de los años 20, desde comienzos de siglo surgen las primeras políticas proteccionistas, en particular a través del arancel aduanero. El librecambismo había dejado de ser la moda europea⁴¹, y surge el nacionalismo (unificación de Alemania e Italia).

Sin perjuicio de un incipiente proceso de industrialización, "fueron dos los cambios estructurales fundamentales producidos en la economía chilena durante este período. "Primero, los inversionistas extranjeros llegaron a ser agentes importantes, principalmente en el sector minero exportador. Segundo, a pesar de la ideología predominante del *laissez faire*, el gobierno empezó a adquirir un papel cada vez más protagónico en la economía, debido a los grandes ingresos tributarios generados por las exportaciones salitreras"⁴².

Distinto fue el caso en Argentina y Brasil, que en la segunda década del presente siglo contaban ya con una base industrial significativa. No parece correcto atribuir esta realidad contrastante a un predominio ideológico del libre cambismo ni a la supremacía de intereses antiproteccionistas. Las causas hay que buscarlas más bien en la "falta de una burguesía industrial con espíritu de empresa"⁴³, carencia motivada por un conjunto de factores tales como la aversión aristocrática por el trabajo manual y los "negocios", el rechazo intelectual al lucro, una educación orientada a formar abogados, literatos y hombres cultos por sobre una educación más "práctica" y orientada a la actividad económica, la incapacidad legislativa y el desinterés parlamentario por la legislación de fomento industrial y, por último, el predominio creciente de una mentalidad rentista y burocrática, desarrollada al amparo del salitre⁴⁴. Finalmente, la antipatía de la oligarquía chilena hacia Estados Unidos le impidió empaparse del influjo de los valores capitalistas —ajenos por igual al mundo hispano de la época y a la aristocracia francesa— requeridos para el florecimiento de la iniciativa privada. Estos rasgos marcaron el desarrollo contemporáneo del país e influyeron decisivamente

⁴¹ G. Vial. *op. cit.*, vol. I, tomo II, pág. 479.

⁴² P. Meller, *op. cit.*, pág. 30.

⁴³ A. Pinto, *Chile un caso de desarrollo frustrado*, *op. cit.*

⁴⁴ Fenómeno similar al "facilismo" venezolano inducido por el goce de la riqueza del petróleo.

en los proyectos políticos ensayados en Chile a partir de 1932 y hasta la drástica liberalización impuesta por el gobierno del general Pinochet.

A partir de la Primera Guerra Mundial se manifiesta –aunque con breves períodos de recuperación– la decadencia de la industria del salitre, al mismo tiempo que se reducen, ya definitivamente y de modo drástico, las exportaciones agrícolas. La declinación del salitre comenzó con la producción de nitrato sintético durante la guerra. “El golpe final vino con la Gran Depresión de 1929, cuando el valor en dólares de las exportaciones de nitrato cayó casi al nivel de 1880”⁴⁵.

La política económica expansiva del país y la alta propensión al consumo de sus clases dirigentes fue perdiendo sustentación, lo que va dejando lugar para nuevas ideas económicas. Surge la noción de que es necesario un esfuerzo impositivo interno porque ya no basta con los ingresos producidos por el comercio exterior, y que esa carga tributaria debe recaer más sobre la riqueza y el ingreso y menos sobre el consumo. El proteccionismo y el nacionalismo se convierten también en ideas-fuerza económicas que serán acogidas en buena medida como resultado de la crisis político-social de la década del 20, anticipándose en varios años a las duras exigencias derivadas de la crisis de 1930.

El gobierno dictatorial de Ibáñez logra completar las reformas económicas iniciadas en 1925 (fundación del Banco Central), sanear las finanzas públicas y complementar la reforma tributaria de ese mismo año, que introdujo un impuesto proporcional a la renta, mediante su transformación en un impuesto progresivo, el Impuesto Global Complementario. El déficit fiscal desaparece en 1927 (en parte recurriendo a nuevo endeudamiento externo), se acentúa la política aduanera proteccionista y entre 1927 y 1929 Chile vive un sorprendente boom en la víspera del mayor desastre económico que haya sufrido el país⁴⁶.

La gran crisis llegó a Chile con algún retraso pero ya a fines de 1930 el impacto es severo por la reducción violenta en volumen y precio de las exportaciones de salitre. Según Gonzalo Vial, ése fue para Chile “el año más terrible del siglo”. El PGB, que ya

⁴⁵ P. Meller, *op. cit.*, pág. 29.

⁴⁶ G. Vial, *op. cit.*, pág. 255 a 263; M. Góngora, *op. cit.*, pág. 184. El Mensaje del Presidente del año 1927 señala que “se busca fomentar la sustitución de importaciones mediante los cultivos de betarraga, cáñamo y algodón”.

había bajado en 10% en 1930, se redujo en 1931 a un 68% del de 1929 (la mayor caída de América Latina), en tanto que las exportaciones e importaciones sólo llegaron en 1932 a índices de 32 y 25, respectivamente, en comparación con un valor 100 para 1929. De hecho, de acuerdo con un estudio de la Sociedad de las Naciones (1933), Chile fue el país que acusó una mayor caída porcentual de sus exportaciones (80%), seguido por China con un 75%⁴⁷. La edificación cayó en 1931 a un sexto de su nivel de 1929, con la consiguiente elevación dramática de la cesantía. El efecto de la crisis en Chile fue tan demoledor por el derrumbe del salitre, en cuyo mercado se sumó al efecto directo de la crisis el hecho que los compradores se volcaron hacia el salitre sintético (más barato y ahorrando divisas). En 1931, Chile sólo vendió stock acumulado y ni una sola tonelada de la producción de ese año.

Una catástrofe económica de estas proporciones no podía sino producir un terremoto político y un cambio profundo en el orden económico. De hecho, a partir de 1932 se adopta una severa política proteccionista que resultaba inevitable ante la casi nula capacidad de importar del país (junto con el derrumbe de las exportaciones el país perdió también el acceso al crédito internacional). Paralelamente, se aplicó una política económica antidepresiva sostenida pero prudente, que permitió sanear las finanzas públicas, reducir la inflación y, en general, alcanzar una relativa normalidad de la economía en el período 1932-1938 (segunda Presidencia de Arturo Alessandri). En estos años se introdujo de hecho la estrategia económica conocida después como "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI), que se profundizó y formalizó a partir de 1939 y que en las décadas siguientes se convirtió en la opción económica bendecida por CEPAL y adoptada por casi toda América Latina.

2. *El orden social: ruptura del consenso y nuevos protagonismos*

En este período se da un proceso social (con raíces en las décadas precedentes) que alteró drásticamente el orden social hege-

⁴⁷ G. Vial, *op. cit.*, págs. 470 y siguientes.

mónico, afectando profundamente las relaciones política-sociedad y las características del proceso político. En las décadas siguientes a la revolución que consagró la república parlamentaria se produce la plena incorporación como actor social y político de la clase media, surge también un movimiento obrero fuertemente contestatario y, en 1912, el primer partido político representativo de la clase obrera.

Al decir de Gonzalo Vial "las clases medias chilenas –como elemento socialmente significativo– empezaron a formarse hacia los años 70. Adquirieron vuelo cuando el Fisco, financiado por el salitre, expandió su intervención, en especial a partir de Balma-ceda. Fueron abultadas, además, por tres factores: la enseñanza masiva que inició don Manuel Montt (1851-61), la inmigración y el éxodo campo-ciudad"⁴⁸.

La educación generó un número creciente de muchachos sin adiestramiento para la vida práctica y, en cambio, con una cierta cultura libresca, que ya no serían simples obreros pero que tampoco podían –ni consideraban digno– ser comerciantes, técnicos u operarios calificados. Estos jóvenes, salvo un pequeñísimo porcentaje absorbido por las profesiones liberales, tuvieron como destino preferente la burocracia.

Los inmigrantes también engrosaron la clase media pues sólo una pequeña parte se incorporó al sector dirigente. Por último, emigran a Santiago no sólo obreros rurales –que constituyeron la base del proletariado urbano–, sino también elementos relativamente ricos, que se incorporaron a los sectores medios al verse excluidos de la clase alta de la capital⁴⁹.

Esta clase media se desarrolla –como ocurre siempre con esta capa social– con características de creciente heterogeneidad, compuesta por grupos múltiples, algunos vecinos al pueblo, otros cercanos a la aristocracia, algunos antagónicos con ésta, otros ansiosos de servirla o incorporarse a ella⁵⁰. Su irrupción en la escena se reflejó, por otra parte, en la rápida urbanización del país y en especial en el aumento de la población de Santiago. En 1920 la población rural había bajado a poco más del 50% del total nacional.

⁴⁸ G. Vial, *op. cit.*, vol. I, tomo II, pág. 689.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ G. Vial, *op. cit.*, pág. 690.

El núcleo más importante y numeroso lo formaban los empleados públicos. El Estado fue aumentando su participación en la vida nacional y por ende sus servicios y funcionarios. Estimados en 3.000 el año 1880, excedían los trece mil en 1900 para llegar a 28.000 en 1919, excluidas las Fuerzas Armadas. Educación, Obras Públicas, Registro Civil, Municipalidades, Fuerzas Armadas (como consecuencia de la tensión con Perú, que se prolongó hasta 1929) y, en general, un mayor intervencionismo del Estado financiado por las rentas del salitre y el arancel aduanero, fueron los factores que más contribuyeron al crecimiento de la Administración Pública, infladas las dotaciones respectivas por la adjudicación de cargos públicos para satisfacer clientelas políticas. Los ingresos del salitre y las tarifas de importación configuraron en Chile una realidad social y una estructura productiva diferente al resto de América Latina. En efecto, fue el Estado el que distribuyó la mayor cuota de renta y no los empresarios nacionales, dando lugar a una peculiar estructura de la demanda y del empleo.

Naturalmente, el número excesivo de cargos provocado por el clientelismo derivó en remuneraciones inadecuadas y en la ausencia de una carrera funcionaria, lo que se tradujo en malestar e insatisfacción. Este estado de cosas se agravó en los comienzos de la década del 20 por efecto de la crisis fiscal vivida por el Presidente Alessandri, con particular efecto en el Ejército.

Desde nuestro análisis vale la pena destacar un factor político que "contribuyó a acelerar el crecimiento burgués. Desde 1879 la enseñanza pública de nivel medio estuvo entregada al Consejo Universitario. Con el correr de las décadas, esta entidad se convirtió en un bastión de la intelectualidad laica y en especial de sectores ligados al Partido Radical, dándose fuerte impulso a la enseñanza pública secundaria y superior. Paralelamente, la Iglesia y los conservadores dieron impulso a la educación privada de orientación católica"⁵¹. De este modo, en el contexto de la Lucha religiosa, se entabló una competencia por la conciencia de los jóvenes que llevó a que "la enseñanza media (que era enteramente gratuita) tuviera un desarrollo excesivo con relación al estado social y a las necesidades económicas del país. Así, en Chile frecuentaron los colegios secundarios tres o cuatro veces

⁵¹ Alberto Edwards, *op. cit.*, págs. 201-202.

más alumnos (en proporción al número de habitantes) que en los países más cultos de Europa y Estados Unidos⁵². Se generó un numeroso proletariado intelectual, sobrecalificado o mal calificado para los empleos disponibles.

Este fenómeno, unido a las bajas remuneraciones públicas, a la indiferencia arrogante de la aristocracia y a la pasividad político-gubernativa, dio origen a crecientes sentimientos de frustración y resentimiento social de amplios sectores medios⁵³. Estos grupos sociales se expresaron en la arena política a través del Partido Radical (a contar del viraje de éste en 1906-1907), del Partido Demócrata y, a partir de 1915, en las campañas senatorial y presidencial de Arturo Alessandri Palma, crecientemente confrontacionales con el *establishment* oligárquico.

Las clases populares estaban conformadas a comienzos de siglo y aun en la década de 1920 por una mayoría de campesinos (inquilinos, peones y minifundistas), pobres, analfabetos y dominados, carentes de organización y, por ende, de voz. Sin embargo, la emigración campesina a las ciudades generó una masa obrera urbana que encontró trabajo en obras públicas, ferrocarriles, proyectos de progreso urbano y, gradualmente, en la industria fabril, desplazando en el curso de las primeras décadas del siglo XX —como grupo social popular urbano predominante— a un artesanado más educado y de mayor experiencia política y gremial, tradicionalmente vinculado al Partido Demócrata⁵⁴.

De mayor significación para el proceso social y político del país, fue, sin embargo, el desarrollo del proletariado minero que creció de manera espectacular por efecto del salitre. Los obreros de las salitreras se elevaron de menos de 3.000 en 1880 a 57.000 en 1918. Había asimismo fuertes núcleos de obreros del carbón (12.000 al año 1904), en tanto que, desde mediados de la década del 20, empezaron a expandirse las nuevas empresas norteamericanas del cobre.

La minería del salitre produjo tempranamente un proletariado combativo y numeroso. Se da la paradoja que el núcleo obrero mejor pagado fuera el más confrontacional y el más propenso a las ideas revolucionarias.

Como señala Gonzalo Vial, "la paradoja era sólo superficial. Las condiciones de vida en las salitreras eran subhumanas. Asi-

⁵² Alberto Edwards, *op. cit.*, pág. 202.

⁵³ Véase G. Vial, vol. I, tomo II, *op. cit.*, pág. 707.

⁵⁴ *Ibíd.*, págs. 762-763.

mismo, esa misma vida, sin ningún horizonte, excepto el trabajo –y un trabajo especialmente duro y desagradable– acentuaba el desarraigo, característico de aquella masa obrera. Nadie estaba allí por gusto; nadie tenía allí raíces [...] La única relación fue la relación trabajo-dinero; todo lo que pudiera elevarla, dignificarla, estaba ausente”⁵⁵. La naturaleza adversa de estas relaciones se vio exacerbada, sin duda, por los abusos patronales como el monopolio de las pulperías y el hecho de que una elevada proporción de los ejecutivos fuesen extranjeros. Los trabajadores, incluida una significativa proporción de bolivianos y peruanos, “pronto formaron una sola y combatiente multitud. En esta multitud cundiría como fuego la lucha social”⁵⁶.

Tales condiciones habían sido objeto de denuncias esporádicas desde la década del 70 por parte de diversos intelectuales y políticos, las que fueron adquiriendo más intensidad hacia el cambio de siglo, generándose un debate en torno a lo que se denominó la “cuestión social”, esto es, las condiciones de vida y salario de los obreros. La actitud del mundo político, sin embargo, fue desaprensiva y la mayoría de sus líderes desestimaron una acción gubernativa en la materia. En parte ello obedecía al predominio del *laissez-faire*, pero quizás la razón profunda del desinterés político por enfrentar el problema obrero radicó en su percepción de no estar amenazada la hegemonía de la clase dirigente y que, además, los reclamos de los trabajadores eran infundados. El líder radical Mac Iver afirmaba que los “obreros urbanos ganaban remuneraciones situadas entre las más altas del mundo”⁵⁷. Más revelador es el hecho de que en 1903, después de una explosión de violencia en Valparaíso a raíz de una huelga portuaria, se afirmaba en el Parlamento que “la cuestión obrera en realidad no existe en Chile”⁵⁸.

En los primeros años del siglo XX se fue activando la movilización de los obreros, particularmente los de las salitreras. Surgen líderes, incluidos algunos “agitadores extranjeros, en su mayoría anarquistas, publicaciones de trinchera y, finalmente, las primeras organizaciones obreras (“sociedades de resistencia”, “uniones de protección al trabajo” y las “mancomunales”) que

⁵⁵ Gonzalo Vial, *ibíd.*, pág. 771.

⁵⁶ *Ibíd.*, pág. 771.

⁵⁷ *Ibíd.*, pág. 539.

⁵⁸ *Ibíd.*, pág. 538.

dieron lugar después a las confederaciones obreras IWW (1918) y FOCH (1911), anarquista y socialista revolucionaria, respectivamente. En ese período se produjeron sucesivos hechos de violencia en distintos lugares del país, incluido Santiago (mitín de la carne)⁵⁹ que culminaron con la violenta jornada de 1907 en la Escuela Santa María de Iquique, en que una represión despiadada dejó un saldo de varios centenares de obreros muertos, incluidos sus dirigentes⁶⁰.

La represión tuvo efectos inmediatos. El ciclo huelguista y de agitación abierta se interrumpió por una década completa, infundiendo en la clase política la percepción de que el ejercicio sin contemplaciones de la autoridad había terminado con los intentos de subvertir el orden social. Lo que quedó fue una clase obrera alienada, sin lazo alguno con el sistema político, cuyas nuevas organizaciones nacieron con claro signo confrontacional en estrecha vinculación con un partido político extra sistema, el Partido Obrero Socialista, fundado en 1912 por Luis Emilio Recabarren. De igual o mayor trascendencia para el futuro fue el hecho de que la violencia represiva y la ceguera oligárquica respecto de la cuestión social radicalizaron a un segmento significativo de la intelectualidad de clase media, de la que provino en buena medida el posterior liderazgo de los partidos políticos de izquierda contestataria. Así, "el izquierdismo tomó dos caminos paralelos y complementarios, el reformista y el revolucionario, el social demócrata y el marxista"⁶¹.

Nos hemos detenido en este proceso porque parece certero el juicio de Gonzalo Vial de que marcó en Chile el fin del consenso social, lo que no fue advertido por la elite política sino hasta la crisis política de los años 20, la que en el campo social fue precedida por una sucesión de conflictos sangrientos, particularmente los de Puerto Natales (1919) y Punta Arenas (1920)⁶².

El nivel de vida y las condiciones laborales de los obreros no debe haber sido en Chile peor que en otros países; por el contrario, cabe presumir que su situación era mejor que las condiciones prevalecientes en el resto de América Latina, con excepción de Argentina. Sin embargo, Chile fue el único país donde apare-

⁵⁹ *Ibíd.*, pág. 897.

⁶⁰ *Ibíd.*, pág. 907.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*, pág. 851.

cieron tan tempranamente movimientos obreros totalmente autónomos respecto del Estado, y de clara orientación contestataria. La razón de este hecho está en que, pese a la dureza de la represión ejercida, las organizaciones sociales y políticas de raíz obrera pudieron desarrollarse en el país al amparo de la institucionalidad republicana, de la libertad de expresión y asociación consagradas en una legalidad cuya efectiva vigencia y respeto constituía —como vimos— la base del poder político instaurado en 1830. La existencia de canales de legitimidad no discutida para la expresión de disidencia, el reconocimiento de los partidos políticos como entidades centrales del funcionamiento de la República y, con el correr del tiempo, una efectiva competencia electoral marcaron la diferencia con otras naciones de la región, dando lugar a la formación y desarrollo de partidos políticos y organizaciones obreras de corte radical e incluso revolucionarias.

El proceso social que hemos esbozado convirtió a clases medias y proletariado minero y urbano en actores relevantes que tuvieron, en distinta medida y con diferente resultado, un protagonismo en la crisis del orden político oligárquico que se desata a partir de 1920 y que culminó con la consolidación de un nuevo orden político a partir de 1932.

3. *El orden político: crisis, ruptura y recomposición*

La revolución del 91 fue esencialmente un conflicto de la clase dirigente. El pueblo no tomó partido ni tuvo mayor participación en la contienda. El postrer llamado de Balmaceda al pueblo no tuvo eco,⁶³ de modo que el culto popular a Balmaceda y la interpretación de que en la revolución la aristocracia había vencido al pueblo⁶⁴ son desarrollos posteriores que alimentaron el mito que se fue gestando en relación a su figura. Su heredero político —el partido liberal democrático o balmacedista— enarboló las banderas del presidencialismo derrotado pero, en los hechos, se integró plenamente al juego político parlamentario, del que su líder más destacado —Juan Luis Sanfuentes— fue un maestro consumado (lo que le valió ser Presidente de la República

⁶³ Incluso mineros de las salitreras y dirigentes del Partido Demócrata se pronunciaron abiertamente en favor del Congreso.

⁶⁴ M. Góngora, *op. cit.*, págs. 65-68.

por el período 1915-1920). En verdad, al producirse la crisis terminal del régimen en 1924, todos los partidos intentaron sostenerlo. El propio Balmaceda, aun en los instantes postreros, no reivindicó el presidencialismo autoritario de las décadas anteriores sino que postuló un moderado equilibrio de poderes (posición a la que también llegó el partido montt-varista), y eso sólo después de haber intentado todas las combinaciones políticas imaginables para dar estabilidad a su gobierno, practicando de hecho el parlamentarismo que lo iba a derribar.

Lo que quiero destacar es que el término de la república autoritaria (incluidos sus subperíodos pelucón y liberal) fue la culminación de un proceso de liberalización política en el que los partidos —y más tarde también los votantes— fueron adquiriendo cuotas de poder. Se trata, pues, de una fase necesaria de democratización, del paso de la República a la Democracia, independientemente de los defectos que exhibiría el nuevo orden.

Los intensos esfuerzos desplegados por los vencedores de 1891 para legitimar sus acciones, justificándolas como defensa de la legalidad contra la dictadura que había atropellado la Constitución, estaban jurídicamente bien fundamentados⁶⁵. La diferencia radicó en que, hasta entonces, ningún Congreso había desafiado abiertamente la voluntad del Presidente. Se presentó así la imagen de una completa continuidad jurídica, operación política perfectamente concordante (y necesaria) con el legalismo que ya hemos destacado como rasgo relevante de nuestra historia y cultura políticas.

En 1891 triunfó la interpretación parlamentarista de la Constitución de 1833. El orden portaliano que sostuvo la república autoritaria fue puesto ahora al servicio de la primacía del parlamento y los partidos, un orden que los sucesivos presidentes de 1891 a 1920 jamás dudaron en respetar. Algunos hicieron enormes esfuerzos para solucionar aspectos específicos, pero “ningún presidente del período parlamentario supo gobernar, dirigir —ni siquiera codirigir— el país, pues el poder ya no estaba allí”⁶⁶. La supremacía del Congreso se acentuó con decisiones legislativas como la de hacer residir en él la calificación de las elecciones, incluida la aceptación o revocación del mandato popular otorgado a los electores (regía el sistema electoral indirecto). Así se

⁶⁵ L. Castedo, *op. cit.*, pág. 1903.

⁶⁶ G. Vial, *op. cit.*, vol. I, tomo II, pág. 560.

convirtieron en el árbitro fáctico de todas las elecciones estrechas del período, práctica que culminó e hizo crisis en 1920 con la difícil confirmación de Arturo Alessandri: el Congreso ya no pudo decidir con autonomía, pues la confirmación sólo se consumó por el temor parlamentario a la presión del Ejército y a la violencia popular.

Son tres décadas en que la política se vuelca hacia sí misma. "Una vez derrotado el poder presidencial, la oligarquía pudo dominar en paz y entregarse a juegos de diletantismo político [...] sin ningún propósito doctrinario o programático definido"⁶⁷. La expresión más visible de este juego político estéril e intrascendente fue la rotativa ministerial. Empezando por los 8 Ministerios de Jorge Montt (1891-1896) los presidentes siguientes tuvieron 12-16-11-15 y 17 gabinetes, respectivamente, para culminar con otros tantos durante el gobierno de Arturo Alessandri (1920-1924), hecho que da testimonio elocuente del esfuerzo de Alessandri por actuar de acuerdo a las reglas del juego vigentes.

Naturalmente, tal inestabilidad resultaba incompatible con conducción política y eficacia gubernativa. La lentitud parlamentaria enturbió el período y entrampó las esporádicas iniciativas de legislación social. Así, por ejemplo, se aprobó una ley de habitaciones obreras después de casi veinte años de tramitación. Esta parálisis parlamentaria se habría evitado con la sola continuidad de una coalición liberal-radical, aliados naturales por tratarse de dos partidos laicos anticonservadores, comprometidos con el orden político parlamentario, sin diferencias significativas en el campo económico-social y que entre ambos tuvieron siempre más del 50% de los votos y de los cargos parlamentarios. La razón de que tal coalición no se haya producido sino muy esporádicamente y por lapsos brevísimos, hay que buscarla en las características de todos los partidos. Tres son los defectos básicos que les atribuyen los cronistas de la época: pobreza doctrinaria, fraccionamiento interno y personalismo⁶⁸. Al primer rasgo contribuyó el progresivo debilitamiento de la cuestión religiosa como eje del conflicto político, lo que unido al triunfo de las "banderas" de 1891 —libertad electoral y transferencia del poder al Congreso— produjo un vacío doctrinario que restó sentido de compromiso y unidad a los dirigentes políticos. Sólo el partido

⁶⁷ A. Edwards, *op. cit.*, pág. 191.

⁶⁸ G. Vial, *op. cit.*, vol. I, tomo II, págs. 575 a 585.

Radical vivió una renovación significativa a partir de 1907, cuando predominó en su seno la tendencia comprometida con la "cuestión social", que sin embargo coexistía con una corriente individualista y liberal. Las pugnas entre ambas se expresaban en las asambleas radicales generando una crónica indisciplina, alimentada además por las posiciones de los radicales mineros del norte y de los radicales agricultores del sur, defensores acérrimos de sus intereses corporativos. En el partido Conservador asoman algunas tendencias socialcristianas, primeras expresiones de conciencia social de corte paternalista que, volcadas a la beneficencia, no impactaron doctrinariamente al partido. Los liberales vivieron divididos en varias fracciones enfrentadas por cuestiones de liderazgo y por su distinta memoria histórica en relación con 1891. Finalmente, los demócratas, que, como hemos visto, fueron los primeros en explicitar un compromiso con la igualdad y el destino de los más humildes nunca pasaron de la retórica y se sumieron también en el juego de las combinaciones ministeriales. No es sorprendente que, en esas condiciones, primara el personalismo, con la consiguiente inestabilidad y discontinuidad en las alianzas. En definitiva, agotado el eje doctrinario de la lucha religiosa y logrados los objetivos del 91, el sistema político no logró articularse en torno de un nuevo eje divisorio que diera sentido a la política nacional. Salvo las excepciones parciales anotadas, no hubo preocupación ni sensibilidad por la cuestión social ni diferencias programáticas en materias económicas (salvo el debate de iniciados entre papeleros y oreros, que siempre se resolvió en favor de los primeros por convenirle así a la oligarquía en su conjunto).

De este modo, se fue agudizando el contraste entre un juego político cerrado y una realidad social crecientemente marcada por los signos de inquietud, malestar, resentimiento y, en definitiva, ruptura del consenso, todo ello en un entorno económico de lento deterioro que a partir de la Primera Guerra Mundial fue minando las holguras financieras del Estado, agudizándose además la inflación. La economía, en consecuencia, no sólo dejó de ser un factor de absorción de la inquietud social sino que fue contribuyendo a incrementarla (por ejemplo, fenómenos recurrentes de cesantía en las salitreras).

No es extraño, entonces, que esta nítida falta de sintonía entre orden político y proceso social haya desembocado en una profunda crisis que culminó en 1924 y 1925 con los golpes de Estado que pusieron fin a la república parlamentaria. Como vi-

mos, las primeras explosiones sociales (entre 1903 y 1907) fueron violentamente reprimidas con una eficacia de corto plazo que debe haber contribuido a adormecer la sensibilidad política. El conflicto social larvado resurge con fuerza y se traslada al plano político a partir de la campaña de Arturo Alessandri por la senaduría de Tarapacá en 1915, que convirtió al díscolo y parlamentarista diputado liberal en un caudillo político, endiosado por los sectores populares y portador de los anhelos reformistas de las clases medias y en particular de sus demandas por una legislación social protectora. En 1920 Alessandri es erigido candidato por la Alianza Liberal y elegido presidente tras una campaña confrontacional como no se había conocido en Chile, que generó la primera reacción de temor de la oligarquía dirigente. Sin embargo, y en razón de ese mismo temor, ésta no pudo impedir su designación, marcada por la presión popular y el indisimulado apoyo de un Ejército cuya oficialidad era mayoritariamente alessandrista⁶⁹.

Alessandri se encontró aprisionado entre la oposición del *establishment* político, que no estaba dispuesto a aceptar reformas (que no incluían todavía la sustitución del régimen parlamentario), y una agitación social exacerbada por las expectativas generadas por su propia elección. Intentó sin éxito sortear la oposición política y debió reprimir la agitación obrera (San Gregorio, 1921, La Coruña, 1923)⁷⁰. De ese modo su gestión resultaba ineficaz al tiempo que arriesgaba el distanciamiento del mundo popular. De hecho, los comunistas (que adoptaron tal nombre en 1921 por transformación del POS) que nunca le habían tenido confianza, se convirtieron desde entonces en oposición. El rotundo triunfo de la Alianza Liberal en las elecciones parlamentarias de 1924 (con el Partido Radical, el más comprometido con las reformas, como primera fuerza política) no sirvió para superar la parálisis política debido a la generalizada indisciplina de los partidos y al hecho más de fondo de que la Alianza estaba profundamente dividida por ser la mayoría de sus integrantes —miembros de la oligarquía al fin— contrarios a las reformas sociales y políticas. Este hecho tuvo un doble efecto. Por una parte,

⁶⁹ El Congreso designó un Tribunal de Honor para dirimir la elección entre Alessandri y su adversario, Luis Barros Borgoño, apoyado por la coalición formada por los conservadores y fracciones liberales. Véase G. Vial, *op. cit.*, volumen II, págs. 678 y siguientes.

⁷⁰ Véase G. Vial, *op. cit.*, vol. III, págs. 230 a 259.

Alessandri derivó hacia propuestas de reforma política mucho más drásticas, convirtiéndose en proponente ardoroso del presidencialismo. En segundo término, gatilló el involucramiento abierto del Ejército en el proceso político.

Esta nueva irrupción militar en la política tenía como precedente la revolución del 91, que enseñó a los militares que en tiempos de crisis diversos sectores políticos eran propensos a golpear los cuarteles en busca de apoyo, y que ellos podían ser árbitros definitivos del conflicto. Durante el período parlamentario la oficialidad —en su gran mayoría de clase media— se fue distanciando de la oligarquía, al mismo tiempo que las peculiaridades de la cultura militar la aislaban incluso de su sector social de referencia. Este proceso tuvo lugar en el marco de una modernización del Ejército (emprendida después de la guerra del Pacífico), que había inculcado en la oficialidad una estricta disciplina y una fuerte autoestima. Estas realidades castrenses chocaron con la intervención política en materias de ascensos y otras que subordinaban la carrera militar a relaciones de clientela política. Al mismo tiempo, las dificultades fiscales afectaron el presupuesto y las remuneraciones de los uniformados, todo lo cual fue configurando un cuadro de inquietud económica y profesional y de evaluación negativa del funcionamiento del sistema político. Por analogía, el Ejército —fundamentalmente la oficialidad joven— fue asumiendo las reivindicaciones de la clase media y compartiendo las posturas del caudillo Alessandri, sin perjuicio de que las quejas básicas de la institución aludieran sobre todo a sí mismas⁷¹.

A medida que se profundizaba el *impasse* político, Alessandri fue cortejando de modo más abierto el favor militar. La primera explosión se produjo en septiembre de 1924 ante el proyecto del gobierno de establecer una dieta parlamentaria para lograr apoyo parlamentario para las reformas. Este proyecto era inconstitucional y además constituía un desatino político en circunstancias que —por efecto de la grave crisis fiscal— se hallaban impagos los empleados públicos, incluidas las Fuerzas Armadas.

El golpe militar de 1924 significó la ruptura de la legalidad democrática, asumiendo la conducción del país una Junta de Gobierno compuesta por altos oficiales. Al mismo tiempo, se constituía paralelamente una Junta Militar de oficiales jóvenes

⁷¹ G. Vial, vol. III, págs. 130-131.

que lanzaron el "manifiesto de septiembre", que sumaba las propuestas de reforma de Alessandri y las demandas por legislación social y se comprometía además a terminar con la corrupción política, atribuida por los sectores conservadores, a la "execrable camarilla" de políticos que rodeaban a Alessandri. A los pocos meses, los militares jóvenes, acaudillados por el coronel Ibáñez, dan un segundo golpe, fuerzan la renuncia de la Junta de Gobierno y producen el retorno de Alessandri a la presidencia como forma de legitimar su acción y lograr apoyo popular (23 de enero de 1925). La legislación social tan resistida había sido aprobada por el Congreso por imposición militar en 1924, incluido el establecimiento de un impuesto proporcional a la renta.

En el curso del último año de su mandato, Alessandri logra, por directa imposición militar y pese a la oposición de todos los partidos, la aprobación de la Constitución de 1925, ratificada por plebiscito. El protagonismo militar en este crucial episodio queda nítidamente registrado en las palabras del general Navarrete a la citada Comisión Consultiva Constituyente: "si no se aprueban las reformas, se tendrán que hacer a corto plazo bajo la presión de la fuerza las reformas que en representación del pueblo han reclamado los elementos jóvenes del Ejército"⁷². De este modo se restableció en Chile un régimen presidencial, el que sin embargo no pudo implementarse hasta 1932 porque, al término del período de Alessandri, se hizo evidente la voluntad del Ejército y de su caudillo Ibáñez de tomar el poder, lo que efectivamente ocurrió en 1927, dándose comienzo a un período de 4 años de dictadura⁷³. Esta se inició con plena formalidad legal al ser elegido Ibáñez por votación popular (en elección directa de acuerdo a la Constitución de 1925), después de la renuncia del Presidente Emiliano Figueroa, forzada por el Ejército, y con la sola oposición del Partido Comunista.

Ibáñez gobernó de manera arbitraria pero con respeto aparente por la legalidad, fachada jurídica que se vio facilitada por la conducta sumisa de los partidos, que se esmeraron en elegir directivas obsecuentes. Esta conducta llegó al extremo de aceptar al "Congreso Termal" de 1929, en que el electorado ratificó

⁷² G. Vial, *op. cit.*, volumen III, pág. 544.

⁷³ Véase Gonzalo Vial, *op. cit.*, vol. III, para una extensa crónica de esos acontecimientos.

una lista cerrada de candidatos formalmente consensuada entre los partidos pero en verdad designados por Ibáñez.

Imponer el orden público y reprimir a la izquierda más contestataria fueron objetivos centrales de Ibáñez. El movimiento obrero proclive o liderado por comunistas fue severamente reprimido, y el gobierno alentó un sindicalismo legal oficialista en el marco de la legislación social aprobada en 1924⁷⁴.

Por otra parte, el gobierno de Ibáñez se distinguió por una eficiente gestión económica y por haber realizado una notable modernización del aparato del Estado a través de una amplia gama de reformas administrativas, creando así las condiciones para que el Estado pudiese cumplir el rol conductor e intervencionista que asumió en las décadas siguientes⁷⁵.

Debe mencionarse, en primer lugar, el Estatuto Administrativo de los funcionarios del Estado, que significó un avance considerable en materia de disciplina de los empleados públicos, de creación de una carrera funcionaria y de honestidad de los funcionarios. De similar o mayor trascendencia fue la creación de la Contraloría General de la República, entidad responsable de controlar los ingresos y gastos del Fisco, de cautelar la legalidad de los actos administrativos y de ejercer una suerte de vigilancia general sobre la administración pública. Directamente dependiente del Presidente primero y totalmente autónoma después, la Contraloría se convirtió en la expresión administrativa del legalismo chileno. Su contribución a la ausencia de corrupción que históricamente ha caracterizado al Estado chileno fue sin duda decisiva.

Se modernizó y fortaleció también la administración financiera del Estado, en especial a través de la creación de la Superintendencia de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, el establecimiento de instituciones públicas crediticias de fomento de la producción (Instituto de Crédito Industrial, Caja de Crédito Minero, Caja de Crédito Agrario, etc.) y con la reorganización y centralización de los pagos fiscales en la Tesorería General de la República y en la cuenta única fiscal de la Caja Nacional de Ahorros⁷⁶.

⁷⁴ Ver G. Vial, *op. cit.*, volumen IV.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Ver Gonzalo Vial, *op. cit.*, volumen IV, *La dictadura de Ibáñez*, págs. 375 a 402.

La dictadura de Ibáñez fue un breve paréntesis en la vida política chilena, un período de transición entre la república parlamentaria que había llegado a su fin y el nuevo orden político que, apoyado en la Constitución de 1925, se hace efectivo a partir de 1932 en la forma del llamado Estado de compromiso, en un régimen presidencial.

El impacto catastrófico de la crisis de 1930 provocó la caída del gobierno, como ya había ocurrido en la casi totalidad de América Latina, detonada por una avalancha de protestas estudiantiles y agitación popular que provocaron la renuncia del dictador. Al cabo de un breve y caótico período de ingobernabilidad y sucesivos golpes de Estado (que incluyó como hecho destacado los 100 días de la República Socialista inicialmente liderada por sectores de izquierda no comunista, como Marmaduke Grove)⁷⁷, se produjo, como reacción a la anarquía, un acuerdo político y social amplio que permitió realizar las elecciones de 1932, en las que una coalición liberal-radical eligió nuevamente a Arturo Alessandri. El temor de la clase alta y de los sectores medios a la "insurrección socialista" debe haber desempeñado un papel considerable en la generación de este acuerdo.

En el desarrollo del proceso que hemos descrito, no sacan buena nota los partidos políticos. El derrumbe de la república parlamentaria fue principalmente su responsabilidad. El nuevo orden presidencial, obra de dos grandes caudillos (Alessandri e Ibáñez), se impuso por la fuerza de las armas en contra de la voluntad de los partidos. Finalmente, su pasividad y actitud complaciente ayudó a sostener la dictadura. No es extraño entonces que, en sintonía con desarrollos similares que se estaban produciendo en Europa, surgieran ideas corporativistas impulsadas por gente muy cercana a Ibáñez. Sin embargo, pese a su actitud antipartido Ibáñez no alentó tales concepciones que, por lo demás, encontraron escaso eco en el país.

El desprestigio de los partidos no se tradujo, pues, en la aparición de una opción corporativista. Por el contrario, a partir de 1932 los partidos vuelven a convertirse en los actores centrales del proceso político y en la base de sustentación del nuevo orden, demostrando la fuerza de sus raíces en la sociedad chilena,

⁷⁷ M. Góngora, *op. cit.*, págs. 206 a 226. La etapa propiamente socialista duró 12 días, para dar paso a una junta de gobierno de inclinaciones intervencionistas en lo económico, que tuvo efímero apoyo.

que generalmente los considera instituciones esenciales para el funcionamiento del sistema democrático. Sin embargo, el período también dejó como herencia un sentimiento antipartidos en una proporción significativa de la sociedad chilena, la que reapareció periódicamente y fue eficazmente explotada con fines electorales en las décadas siguientes, contribuyendo a acentuar fenómenos de inestabilidad, ingobernabilidad y evaluación negativa de la democracia. La raíz de esta recurrente vertiente ciudadana antipolítica no es ajena al hecho de que los dos grandes caudillos chilenos de la primera mitad del siglo XX fueron los principales gestores del término del antiguo orden político, así como del diseño e implantación del que lo reemplazó. Esta convergencia histórica quedó oscurecida por su tan implacable como inevitable enemistad, derivada de la lucha por el poder y de la diferencia esencial de métodos, escrúpulos y estilo entre un militar y un político civil.

A pesar de la incapacidad de los partidos para prevenir y encauzar la crisis social y para sostener el orden político se producen transformaciones muy significativas en el sistema de partidos, cuyas repercusiones se extienden hasta nuestros días.

En primer término, la mayor competencia electoral unida al sofisticado sistema electoral, del voto acumulativo introducido con bastante anterioridad (1874), impulsó el desarrollo de las estructuras partidarias, incluidos líderes, activistas, adherentes, financiamiento y centros de operaciones⁷⁸. Este proceso se vio facilitado por la plena vigencia de amplias libertades públicas ya consagradas en la tradición republicana del país, y fortalecido por el paulatino surgimiento de la política de masas (aunque el porcentaje de ciudadanos con derecho a voto siguió siendo bajo hasta 1948).

Sin embargo, la transformación más trascendente del sistema de partidos en los años 20 y 30 es el paulatino cambio en el eje que separa a las corrientes políticas desde el conflicto religioso al eje económico-social que divide el espectro político entre derecha, centro e izquierda. Esta transformación (que no ocurrió ni con la aparición del Partido Demócrata ni con la del Partido Radical) tiene sus primeros indicios en la evolución del Partido Radical a contar de 1907, año en que su control pasa a manos de la corriente encabezada por Valentín Letelier, inspirada en los

⁷⁸ Samuel Valenzuela, *op. cit.*, pág. 12.

ideales europeos socialdemócratas de fines de siglo. El Partido Radical pone en la agenda pública la cuestión social y se convierte en el portavoz político de las aspiraciones de clase media. A partir de 1918 pasa a ser el mayor partido del país y es el principal apoyo político de Arturo Alessandri.

El cambio de eje del sistema de partidos a la temática económico-social tiene un segundo antecedente en el nacimiento del Partido Obrero Socialista (1912), convertido en 1921 en Partido Comunista afiliado a la Tercera Internacional y estrechamente asociado a las centrales obreras (FOCH), surgido fuera del orden político y en confrontación con el mismo. Partido Radical y Partido Obrero Socialista son, pues, los primeros partidos no oligárquicos identificados con clases sociales específicas. Pero el Partido Radical dentro del orden oligárquico y nunca rompe sus vínculos con dicho orden ni con los partidos que lo sustentan. En cambio, el POS nace en el entorno de conflictividad social en que se va desarrollando este proceso transformador. La polarización política posterior tiene quizás su origen lejano en la desvinculación e incomunicación con los partidos de la clase media en que se desarrollan el POS y la FOCH.

Un tercer factor fue la superación definitiva del conflicto religioso, hecho que se plasmó en la separación entre la Iglesia y el Estado consagrada en la Constitución de 1925.

El detonante definitivo del nuevo alineamiento de los partidos fue el impacto de la crisis de 1930. Al asumir Alessandri su segunda presidencia en 1932, y producido el consenso político en torno del régimen presidencial de gobierno con un fuerte apoyo societal, el país debió centrar sus esfuerzos en la reconstrucción económica y en atender a las demandas y aspiraciones de la clase media, que a partir de entonces comparte el poder político, y de los sectores obreros representados en el sistema por organizaciones políticas y sindicales de considerable fuerza y representatividad.

En 1933 se reunifica el Partido Liberal, poniendo término a décadas de faccionalismo endémico. A partir de entonces, el Partido Liberal se ubica junto al Partido Conservador —su adversario tradicional— en lo que pasa a constituir la derecha chilena. Ese mismo año nace el Partido Socialista de Chile, en el que se reúnen socialdemócratas, trotskistas, ex anarquistas, ex militantes del partido demócrata (que quedó muy disminuido como resultado de su apoyo a Ibáñez) y grupos de izquierda dispersos no identificados con el Partido Comunista, conformando a partir

de entonces, en conjunto con el PC, una izquierda anticapitalista, de retórica fuertemente contestataria, que sin embargo actúa dentro del sistema, respeta sus reglas del juego y asume posiciones económico-sociales nacionalistas, populistas y reivindicativas.

El Partido Radical, por su parte, se convierte en el partido fundamental del centro político, intervencionista en lo económico, moderado y abierto pragmáticamente a acuerdos con los partidos situados a su derecha e izquierda. Su compromiso con la cuestión social tiene expresión lógica en su desplazamiento (durante la segunda presidencia de Alessandri) desde su alianza inicial con los liberales a la formación del Frente Popular, una combinación de centro-izquierda con socialistas y comunistas.

Por último, la actitud complaciente de radicales y demócratas con la dictadura de Ibáñez no sólo significó la destrucción de este último partido, sino que frustró la última posibilidad de aquél de convertirse en un partido multiclasista con raíces significativas en los sectores obreros además de sus vínculos oligárquicos, mineros y agrícolas. Así podría haber ocurrido si radicales y demócratas se hubiesen opuesto con firmeza a la represión del movimiento obrero.

Una consecuencia de la dictadura de Ibáñez fue la posterior reacción antimilitar, incluida la creación de las milicias republicanas. El fuerte antagonismo civil hacia los militares provocó en éstos una recíproca reacción de rechazo; refugiándose en sus cuarteles, y aislándose totalmente del mundo civil, incubaron posiciones marcadamente antipolíticas y antipartidos de gran significación para los procesos más recientes de nuestra historia.

4. Conclusiones del período

1. A diferencia de lo ocurrido hasta 1891, en este período el proceso político se ve profundamente afectado por cambios económicos y sociales de envergadura. Las primeras décadas del siglo se caracterizan por una creciente desafección de la emergente clase media hacia el orden oligárquico, por la constitución de las primeras organizaciones obreras y una recurrente agitación popular. La economía registra significativas holguras en las primeras décadas del período, las que se reducen significativamente durante la Primera Guerra Mundial y empieza a mostrar signos de crisis hacia 1920-1924, reduciendo la capacidad del sistema político de otorgar, sin costo para la clase dirigente, be-

neficios adicionales a los sectores medios y a los obreros. La economía, si bien no es factor determinante en la crisis política de 1924/25, contribuye ciertamente a detonarla (el atraso en el pago de sueldos a los militares y la constante desvalorización del peso debido al déficit fiscal, por ejemplo).

En cambio, en 1930 es la crisis económica de la Gran Depresión la causa directa de la caída de Ibáñez y —en razón de una curiosa secuencia de eventos históricos— de la implantación efectiva en 1932 del nuevo orden político formalmente vigente desde 1925.

2. La crisis del orden político que se desarrolla a partir de 1920, que culmina en 1924/25 con el fin de la república parlamentaria pero que se prolonga hasta 1932 con la dictadura de Ibáñez y el breve pero caótico interregno posterior, obedeció de manera principal a que las instituciones políticas de la república parlamentaria oligárquica no tuvieron la capacidad de procesar las demandas y la disconformidad social. La clase dirigente no tuvo voluntad para reformarse ni para renunciar al monopolio del poder social ofreciendo poder efectivo a los sectores medios y reconociendo espacios formales de participación política y social a las organizaciones y partidos incipientes ligados a la clase obrera.

Se rompe el consenso social, la oligarquía intenta conservar su posición hegemónica sin poseer capacidad de resolver conflictos ni de solucionar los problemas que debía encarar (hemos resaltado la total ineficacia legislativa y la rotativa ministerial).

3. En las condiciones descritas de ruptura del consenso social, la hegemonía de la clase dominante sólo podía mantenerse mediante una mayoría política sólida, sustentada en las instituciones formales de la República. Por el contrario, las disputas intestinas de la clase dominante dieron como resultado un juego político volcado hacia adentro y marcado por la inestabilidad y la consiguiente ausencia de una coalición política mayoritaria que hubiese podido hacer sentir su autoridad. Al mismo tiempo, las libertades de asociación y expresión consagradas por la legalidad y tradición republicanas descartaban la represión y exclusión políticas como recurso viable de poder, cuyo uso, además, habría requerido el apoyo del Ejército, que tampoco estaba disponible para ello.

4. Los partidos fueron los actores políticos centrales de la república parlamentaria, consolidando y profundizando un proceso iniciado en 1857 con la división de los pelucones. Sin

embargo, en 1924, a la hora de la crisis, fueron desplazados y desempeñaron un papel poco airoso hasta 1932, cuando vuelven a la palestra; aunque, en el contexto de la Constitución de 1925, más dependientes de la voluntad presidencial.

En suma, el orden político parlamentario se derrumba como resultado de la conducta de los actores y de la incapacidad de las instituciones políticas para superar sus propios conflictos y absorber, procesar y resolver los acuciantes problemas desencadenados al interior del orden económico y del orden social.

En 1924-25 el cambio político y las reformas sociales que lo acompañaron se producen por la conjunción de 3 factores.

- a) La acción de los caudillos, de manera principalísima Arturo Alessandri Palma y también Carlos Ibáñez.
- b) La presión social, expresada en agitación popular y apoyo político-electoral a caudillos, que en el caso de la clase media se traduce en la sustentación que a Alessandri dieron los partidos radical y demócrata.
- c) La irrupción militar en política, que fue determinante primero para imponer las reformas de Alessandri y luego para sustentar las reformas y la posterior dictadura de Ibáñez.

Como había ocurrido ya en 1891 y como volvería a suceder en 1973, los partidos políticos, pese a su institucionalización y su arraigo ciudadano, se vieron desplazados del escenario. No fueron capaces de conducir el proceso político en ninguna de las tres grandes crisis de la historia política chilena. En todas ellas se produjeron fenómenos de división, conflicto, falta de liderazgo y búsqueda de apoyo militar por diversos sectores políticos, que convirtió a los hombres de armas en árbitros finales de la situación.

5. Como resultado de la crisis e interregno que termina con la nueva elección de Arturo Alessandri en 1932, se produce una mutación profunda y permanente de carácter político, económico y social.

- a) La clase media se incorpora en plenitud a la participación política, presagiando la hegemonía relativa que ejercería en el período siguiente.
- b) Los sectores obreros y populares urbanos se convierten en actores sociales y políticos sin tener representación ni reconocimiento efectivos en el sistema hasta después de la caída de Ibáñez y la breve República Socialista, la que terminó por servir de inspiración y factor catalizador a su estructuración política y sindical definitivas.

Como vimos, la escasa apertura de la clase oligárquica hacia esos sectores y la indiferencia o incapacidad de los partidos tradicionales de clase media para incorporar y representar los intereses obreros contribuyó decisivamente a que las organizaciones de izquierda que se desarrollan a partir de 1932 se expresen en partidos y sindicatos de fuerte connotación clasista y potencialmente confrontacionales.

6. En el campo de las ideas económicas, se comprueba una pérdida gradual de fuerza del liberalismo, aplicándose ya, con bastante anterioridad a la crisis del 30, algunas políticas proteccionistas y de fomento de la producción nacional. Además, la modernización del Estado realizada por Ibáñez sentó las bases de la capacidad pública de intervención en materias económicas que sustentaría la estrategia de desarrollo basada en un fuerte intervencionismo e iniciativa estatal. Por último, se acentúa el predominio de políticas expansionistas y su secuela de finanzas públicas y balanza de pagos deficitarias.

La crisis del 30 cambió radicalmente las condiciones de la economía, forzando la aplicación a partir de 1932 de una estrategia de sustitución de importaciones.

Desde una perspectiva más global, pese a la pérdida progresiva de la hegemonía liberal, no se cuestiona aún la economía de mercado ni el capitalismo, salvo en la retórica de las organizaciones sindicales y de los partidos aún excluidos del sistema.

7. El legalismo republicano se manifiesta tanto en la crisis de 1924-25 como en la dictadura de Ibáñez. La comprobación más notable de este aserto fue el llamado "Congreso Termal" de 1927, impuesto a los partidos por el dictador, pero formalmente elegido de acuerdo a las normas electorales vigentes.

C. EL PERÍODO 1932-1958

1. *Evolución de la economía*

La Gran Depresión trastrocó las bases de sustentación de la economía chilena: el comercio exterior se derrumbó de modo tan extremo que, pese a una recuperación rápida y vigorosa, las exportaciones por habitante y la capacidad para importar por

persona estaban en 1945 y 1954 lejos de recuperar los niveles de 1929 (ver Cuadro 1)⁷⁹.

Cuadro 1

INDICE DEL COMERCIO EXTERIOR
1928-29 = 100

	<i>Volumen físico de exportaciones por persona</i>	<i>Capacidad para importar por persona</i>
1933	40,7	21,8
1945	76,4	29,4
1954	72,8	48,0

Naturalmente, esta debacle se reflejó también en el ingreso nacional y en el ingreso per cápita. El ingreso bruto disminuyó a una tasa de 10,9% anual entre 1929 y 1933⁸⁰. Tomando como base 1925 = 100, la población había aumentado en 1935, 1945 y 1950 a 117, 136 y 148 respectivamente, en tanto que el ingreso nacional en esos mismos años alcanzaba sólo a 81, 116 y 123, de modo que el ingreso per cápita no había recuperado en 1950 el nivel alcanzado en 1925, pese al sostenido aumento registrado a partir de 1935.

Enfrentado a la dura realidad de que su modelo monoexportador había dejado bruscamente de existir, el país encontró en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) la única opción viable de desarrollo. Fue de tal modo dinámico el proceso sustitutivo que, tomando nuevamente como base 100 el período 1925-1929, la importación de bienes industriales se había reducido en 1945-49 a 64,7 en tanto que el índice de producción industrial se elevaba para esos mismos años a 225,9, por lo que los bienes industriales disponibles alcanzaban un índice de 129,9⁸¹. El P.I.B. de Chile creció 3,4% al año entre 1929 y 1950, contras-

⁷⁹ A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, pág. 169 (las cifras corresponden a Memoria del Banco Central 1954).

⁸⁰ *Antecedentes sobre el Desarrollo de la Economía Chilena*. CEPAL 1954. págs. 35 y 118.

⁸¹ *Ibid.*, (datos de CEPAL), pág. 21.

tando el 6,1% de crecimiento que en dicho período registra la industria manufacturera con la reducción en 1% anual de la minería y el menguado ritmo de expansión de sólo 1,9% de la agricultura⁸².

En verdad ya la Primera Guerra Mundial había impactado negativamente la economía chilena, deteriorando la industria del salitre con la consiguiente contracción en los ingresos fiscales. Es la causa de la aparición de políticas proteccionistas y síntomas de un paulatino cierre de nuestra economía en la década del 20. Tales síntomas se consolidaron a partir de la legislación de 1928, que permitió al gobierno de Ibáñez elevar considerablemente los derechos de importación⁸³. Se inició así la "etapa fácil" de sustitución de importaciones que, en el marco de una política antidepresiva, se prolongó hasta el término de la administración Alessandri (1938). A partir de 1939 el país profundiza la ISI por el impulso del gobierno del Frente Popular y los presidentes radicales que le siguieron. Se crearon la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y las grandes empresas públicas de infraestructura y base industrial en energía hidroeléctrica (ENDESA), petróleo (ENAP) y siderurgia (CAP). Asimismo, fue notablemente ampliada la intervención estatal en el manejo de los precios, las remuneraciones, el comercio exterior, la política social, etc.

La industrialización por sustitución de importaciones contó con el apoyo de una gran mayoría de la opinión nacional. La creación de CORFO y de las grandes empresas estatales fue inicialmente resistida por sectores de derecha, fundamentalmente por la intención del gobierno de Aguirre Cerda —luego abandonada— de financiar sus operaciones con impuestos a los sectores de altos ingresos, pero la entendieron luego como un instrumento de apoyo subsidiado al desarrollo empresarial privado. En el Consejo de CORFO se sentaron en perfecta armonía representantes oficiales, empresariales (SNA, SOFOFA, Cámara de Comercio, Instituto de Ingenieros, etc.) y de los trabajadores (uno solo).

El modelo ISI, que tuvo a la CORFO como su máxima expresión institucional, fue una estrategia desarrollista cuya meta principal era el aumento de la producción. No tuvo una intencionalidad

⁸² Richard L. Ground, Revista CEPAL N° 36, diciembre 1988, pág. 202.

⁸³ R. Atria en *Estado y Políticas en Chile* por R. Atria y M. Tagle editores, pág. 240.

redistributiva. Esta última materia se convirtió en el eje de las políticas económicas de corto plazo. Los principales protagonistas del nacimiento y espectacular desarrollo de CORFO no fueron los partidos políticos y sus dirigentes, absorbidos por la pugna distributiva, sino un selecto grupo de ingenieros y economistas, tecnócratas que tuvieron respaldo suficiente para actuar con considerable autonomía y libertad de decisión. Hasta su privatización en tiempos de Pinochet, ningún gobierno interfirió jamás con los planes de desarrollo energético de ENDESA, por ejemplo.

En paralelo con la estrategia ISI, la política económica de los gobiernos de ese período (con la salvedad del Ministerio Ross en el gobierno de Arturo Alessandri y del intento de reforma de la misión Klein-Saks durante la segunda presidencia de Ibáñez) se orientó fundamentalmente a la redistribución, respondiendo a las crecientes presiones sociales producidas tanto por el descenso en los niveles de vida como por los cambios en el entorno sociopolítico que veremos. Estas políticas se expresaron en un conjunto de medidas populistas, a menudo contradictorias entre sí, que reflejaban, por una parte, la insuficiente capacidad de la economía para responder con crecimiento real a las demandas sociales y por otra, denotaban una insuficiente comprensión técnica y política del funcionamiento de un sistema económico de mercado, no centralmente planificado. Al respecto se ha señalado que "la política económica estatal ha estado llena de incongruencias en estos años; por ejemplo: los subsidios a las importaciones de consumo masivo a través de cambios preferenciales, mientras al mismo tiempo se aumentaban los impuestos indirectos cuya mayor parte pesa sobre la misma masa consumidora; el mantenimiento de tarifas artificialmente bajas en algunos servicios de utilidad pública y el énfasis puesto en sus necesidades de capitalización; la importación de productos agrícolas con tipos de cambio bajos y el deseo de aumentar la producción interna de los mismos artículos; la política de restricción de créditos y, paralelamente, la continuación del sistema de reajustes legales de remuneraciones; la resistencia a crear impuestos que puedan resultar en una eventual disminución del poder de compra mientras, por otro lado, el déficit fiscal infla los precios reduciendo el poder de consumo"⁸⁴.

⁸⁴ S. Molina, *El proceso de cambio en Chile*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Editorial Universitaria, 1972, pág. 26.

La Segunda Guerra Mundial, por supuesto, generó restricciones y distorsiones en la economía nacional, como la dificultad para importar bienes de capital y la escasa disponibilidad de créditos externos. Sin embargo, las razones principales de los desequilibrios y, en especial, de la inflación crónica, cuya aceleración en el período fue notoria, hay que buscarla en factores internos. Un lúcido análisis posterior muestra la compleja influencia e interrelación de factores económicos y sociopolíticos como causantes de la inflación: "más que a una causa principal obedece a una serie de influencias que se manifiestan por diversas vías: la expansión monetaria, el desfinanciamiento fiscal, las presiones de los miembros de la población activa o de los sectores económicos para elevar su ingreso real, los altibajos del comercio externo, etc. La primera trinchera, la más visible, es la de los elementos financieros: aumento sensible del circulante, emisiones en favor del Fisco, alzas consiguientes de precios, devaluación del tipo de cambio, reajustes de remuneraciones y rentas en general. La segunda, [...] 'factores estructurales' que juegan el papel de impulsores de los otros elementos, como ser la dependencia y declinación del intercambio exterior, la disminución y lenta recuperación del ingreso por persona, el rezago de la producción agropecuaria, el margen de ingresos que sale al exterior por concepto de retribución del capital extranjero, etc."⁸⁵ Se reconoce, pues, el rendimiento insatisfactorio de la economía pero se añaden causales de tipo sociopolítico y estructural a los factores puramente económico-financieros destacados en el análisis convencional.

El dinamismo del proceso ISI —considerable pero insuficiente para las aspiraciones sociales y el descenso previo en los ingresos— pierde fuerza a partir de 1953, con lo que el país entra a una fase de inflación con estancamiento (estanflación). El gobierno del Presidente Ibáñez "heredó en 1952 una tasa anual de inflación de 23%. En los primeros dos años de su administración se elevó a 40 y 64%, respectivamente, y en el tercero se empujó hasta 86%, la más alta tasa de inflación registrada hasta entonces en Chile [...] El descontento laboral era generalizado, produciéndose en 1954 y 1955 dos huelgas generales en protesta contra las condiciones prevalecientes, ambas exitosas desde el punto de vista de la adhesión masiva que recibieron"⁸⁶.

⁸⁵ A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, pág. 190.

⁸⁶ R. Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile: 1951-1970*. CEPLAN, 1973, págs. 23 y 25.

Enfrentado a esta severa crisis, el gobierno recurrió a Klein-Saks, firma de asesoría económica de considerable reputación internacional, a la que con cierta ingenuidad se le estimaba "neutral" en relación con los intereses y opiniones que luchaban por imponerse en el país. Además, quizás más importante, era norteamericana, con buenas relaciones con el FMI y el gobierno de USA. Por último, era una señal política de Ibáñez hacia la derecha, base de apoyo a la que su gobierno había recurrido en la segunda mitad de su período⁸⁷.

La misión Klein-Saks realizó una importante reforma en materia cambiaria y de comercio exterior (eliminó el corruptor sistema de cuotas de importación y cambios múltiples) y logró un éxito significativo en reducir la inflación de 84% a fines de 1955 a 17,3% al terminar 1957. Sin embargo, no hubo apoyo político ni aceptación social suficiente para persistir en una política de ajuste severa, que con su secuela de recesión y desempleo, hubiera permitido eliminar el déficit fiscal, abandonar los reajustes anuales de remuneraciones, la indexación generalizada y corregir el sistema tributario. De cara a las elecciones presidenciales de 1958 se puso término al contrato de la misión, abandonada incluso por la derecha, a excepción del diario *El Mercurio*, en medio de una aguda polémica respecto de las políticas y reformas que había impulsado.

Desde otra perspectiva, el proceso ISI no pudo apoyarse en un esfuerzo significativo de ahorro e inversión. Dice Aníbal Pinto que se "ha logrado crear el mito del tremendo esfuerzo por industrializar el país. La tasa de ahorro interno entre 1940 y 1960 osciló en torno a un 12% del producto bruto, en tanto que para América Latina en su conjunto la tasa de inversión en un período similar fue de más o menos un 17%"⁸⁸. Por su parte, el ahorro externo experimentó enormes fluctuaciones, desde -1,3% a +3,9%. Tampoco había acuerdo en cuanto a quiénes podían o debían ahorrar ni respecto de las políticas necesarias para lograr un mejor resultado en la materia. De hecho, la inflación actuó como poderoso factor desestimulante del ahorro. Otro tanto puede decirse del incoherente intervencionismo administrativo.

En síntesis, pese al dinamismo inicial de ISI, el período es mediocre en sus resultados globales, claramente insuficiente en

⁸⁷ *Ibid.*, pág. 26.

⁸⁸ A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, *op. cit.*, págs. 187 y 188.

comparación con las aspiraciones y expectativas sociales y contaminado por una permanente inflación e inestabilidad.

De particular significación para los procesos sociopolíticos y la evolución económica posterior es lo que ocurre en este tiempo en el campo de las ideas económicas. Los países latinoamericanos –casi sin excepción– cerraron sus economías e intentaron desarrollarse por la vía de ISI. Este proceso fue consagrado a nivel teórico por la CEPAL, convirtiéndose en el modelo de desarrollo latinoamericano y la opción que la región ofrecía a los países subdesarrollados como alternativa a la ortodoxia neoclásica y liberal. El pensamiento cepalino, cuyo máximo exponente fue su Secretario Ejecutivo Raúl Prebisch, personalidad de relieve mundial, tuvo una influencia decisiva en las políticas económicas de la región, y reinó prácticamente sin contrapeso desde fines de los 40 hasta la primera mitad de la década de los 80.

Al comprobarse por sus resultados las debilidades e insuficiencias del modelo ISI, la reflexión cepalina buscó sus causas, generándose como corriente predominante del pensamiento latinoamericano de los 50 y 60 una fuerte crítica al capitalismo, el mercado y el rol de las economías desarrolladas. La teoría de la dependencia, de raíces fuertemente marxistas, fue la expresión máxima de esa visión pesimista radical respecto de las posibilidades de nuestros países de desarrollarse en el marco del capitalismo mundial. Prebisch planteó una variante sofisticada de estas concepciones a partir de la dicotomía centro-periferia.

Postula Prebisch “la especificidad del capitalismo periférico. La dinámica de los centros, si bien tiene considerable influencia en el desarrollo periférico, es de alcance limitado debido a la índole centrípeta del capitalismo. En efecto, esa dinámica sólo impulsa el desarrollo periférico en la medida que atañe al interés de los grupos dominantes de los centros [...] En el curso espontáneo del desarrollo, la periferia tiende a quedar al margen del proceso de industrialización en la evolución histórica del capitalismo [...] consecuencia del juego de las leyes del mercado en el plano internacional”. De todo ello “dimanan obstinados fenómenos de dependencia en las relaciones centro-periferia”⁸⁹.

Asimismo, factores estructurales propios de la dinámica interna del capitalismo periférico impiden su desarrollo: desigual

⁸⁹ R. Prebisch. “La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo”. Revista Cepal N° 13, abril de 1981, pág. 163.

distribución del ingreso, baja y desigual productividad de la mano de obra, insuficiencia del ahorro por tendencia al consumo suntuario de los sectores de altos ingresos, el atraso crónico de los agricultores latifundistas o de plantación y la presión cada vez mayor de los sectores medios y populares por mejorar su nivel de vida. La conclusión de este análisis, que fue ampliamente asumido por políticos y economistas progresistas de la región, se sintetiza así: "se ha desvanecido el mito de la expansión planetaria del capitalismo, lo mismo que el del desarrollo de la periferia a imagen y semejanza de los centros. También se está desvaneciendo el mito de la virtud reguladora de las leyes del mercado"⁹⁰.

Prebisch no era marxista, no creía en la colectivización de la economía ni en la planificación centralizada y era ineludablemente demócrata en lo político. Prebisch y la CEPAL creían firmemente en la ISI y buscaron en defectos del capitalismo la explicación de su incapacidad para impulsar y sostener un crecimiento más dinámico de las economías latinoamericanas. Los intelectuales y políticos de centro y centro-izquierda se identificaron con este pensamiento crítico que tenía, además, el atractivo de transferir al mundo desarrollado la responsabilidad principal por las insuficiencias del modelo. El pensamiento cepalino desempeña un papel importante en el desplazamiento hacia la izquierda de las ideas económicas predominantes en América Latina.

Durante este período, la conducción de la economía chilena estuvo permanentemente en manos de dirigentes que compartían las ideas de CEPAL. Predominan en las décadas de los 50 y 60 los egresados de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, de fuerte orientación keynesiana y cepalina.

Después de 1960, la radicalización de las propuestas económicas de izquierda configuró en Chile una aplastante mayoría político-intelectual anticapitalista, que ejerció fuerte influencia en la evolución política del país.

Sin perjuicio de lo anterior, en el plano de las realizaciones concretas concuerdo con Mamalakis en que a través de ISI Chile logró diversificar su producción industrial de un modo que representó un cambio radical en la composición de ese sector⁹¹.

⁹⁰ *Ibíd.*, págs. 164 a 171.

⁹¹ M. Mamalakis, *The growth and structure of the chilean economy: from independence to Allende*. Yale University Press, 1976, pág. 311.

Este proceso, unido al desarrollo de las empresas públicas de infraestructura, produjo además fenómenos de difusión tecnológica y de capacitación de mano de obra calificada. Todo ello constituyó una base sobre la que fue posible reorientar la economía hacia un modelo exportador. Finalmente, coincidió en que ISI dio a Chile una diversificación productiva más acorde con su estructura social⁹². La industrialización abrió a la clase media urbana espacios nuevos, reduciendo su dependencia de la burocracia estatal.

2. *El proceso social*

La crisis de 1930 impactó con inusitada fuerza a los trabajadores. Al desempleo producido por la violenta recesión económica se sumaron la inflación y un clima general de incertidumbre. La acción represiva del Estado "resultó ineficaz para mantener a la clase trabajadora bajo control. Una huelga general convocada por las organizaciones sindicales en 1931 (con participación más activa de clase media que de los obreros), en apoyo a un levantamiento estudiantil en Santiago, consiguió paralizar virtualmente a la economía del país, detonando la renuncia de Ibáñez"⁹³.

Estos hechos inauguraron un breve lapso de conmoción, que estalla en una inflación aguda y hasta en una República socialista de brevísima duración. La debilidad organizativa de los obreros les impidió desempeñar un papel activo en dicho período, pese a la sublevación de un grupo radicalizado de la marinería y su anuncio de constitución de un soviét de obreros y marineros. La clase media reaccionó con temor al caos y a la posible "sovietización" del proceso, dando un fuerte respaldo social a la recomposición del orden político. En contra de la República socialista se movilizaron el Colegio de Abogados, la Asociación Médica y el Instituto de Ingenieros⁹⁴. "Atemorizados por el desorden emergente, los sectores partícipes del antiguo orden constituido se unieron para restablecer la disciplina. Había que ordenar el reparto de la torta disminuida, salvando para los mejor situados todo lo que fuera posible. Las clases obreras, desorganizadas por

⁹² A. Pinto S.C., *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, pág. 309.

⁹³ R. Atria, *op. cit.*, pág. 238.

⁹⁴ Paul Drake, *Socialism and populism in Chile*, pág. 78.

la crisis del sector exportador, donde tenían su fuerza, no pudieron más que doblegarse ante la ofensiva⁹⁵.

Entiendo que esta interpretación se ve inducida por el comportamiento objetivo de las diferentes capas sociales. Es importante señalar, sin embargo, que la iniciativa y el esquema político que dieron lugar a la elección de Arturo Alessandri fue obra de los dirigentes políticos y de los partidos, que respondieron así a la demanda de orden de la antigua clase dirigente, contando con la aquiescencia, movida por similar angustia, de las clases medias y sin encontrar oposición activa en las organizaciones obreras.

A partir de ese momento se desarrollan procesos de reestructuración organizativa, incorporación de sectores populares a la calidad de actores sociales con voz y capacidad de presión y un alineamiento político notoriamente clasista de todos los grupos sociales.

La dictadura de Ibáñez reprimió duramente a organizaciones obreras identificadas con el Partido Comunista y el anarquismo. Al mismo tiempo, intentó —por primera vez en Chile— dar vida a un sindicalismo oficialista, auspiciado y controlado desde el Estado, el que logró cierto auge en virtud de la atracción ejercida por la legislación social de 1924 y 1925, del incremento de los salarios en el período, el empleo generado por el ambicioso programa de obras públicas y el magnetismo personal de Ibáñez⁹⁶.

El desplome del régimen ibañista dejó a la deriva a este movimiento sindical, en tanto que la agitación social que le siguió y la república socialista dieron nuevo protagonismo a la FOCH, controlada por el PC, que siempre rehuyó todo contacto con los sindicatos oficialistas del ibañismo. En los primeros años de la nueva administración Alessandri, las organizaciones de trabajadores, tanto obreras como de clase media, volvieron a crecer. El movimiento anarquista quedó reducido a la insignificancia y sectores socialistas prevalecieron en los sindicatos que quedaron a la deriva después de la caída de Ibáñez. En 1936 se creó la Confederación de Trabajadores de Chile —CTCH—; este hecho coincidió con el proceso político que dio nacimiento al Frente Popular. Los dirigentes que fraguaron la CTCH eran activos militantes comunistas y socialistas (y radicales los de la Asociación de Emplea-

⁹⁵ A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, op. cit., pág. 309.

⁹⁶ Paul Drake, *Socialism and populism in Chile*, op. cit., pág. 59.

dos). Su objetivo central era proporcionar apoyo político-electoral al Frente Popular, por lo que su plataforma abogaba por industrialización, un régimen de bienestar social más progresivo y coaliciones antifascistas con los sectores medios⁹⁷. De ese modo, el liderato político indujo una mayor unidad de los trabajadores y, al mismo tiempo, una menor radicalidad en sus demandas, desapareciendo la retórica revolucionaria de la FOCH de 1931. La CTCH constituyó un hito importante en el proceso sociopolítico nacional, porque, a partir de esa fecha, comunistas y socialistas coexistieron en el movimiento sindical. Sus relaciones fueron de dura competencia y frecuente confrontación, incluso periódicas divisiones del movimiento, pero, en definitiva, establecieron una alianza fundamental en cuanto consagraron a la organización sindical como expresión de la clase obrera y puesta al servicio de los partidos que la representaban.

El segundo paso fue una nueva unificación sindical, con el nacimiento en 1953, en sustitución de una moribunda CTCH, de la Central Unica de Trabajadores de Chile (CUT) agrupación multipartidista de obreros y empleados de cuello blanco, con clara hegemonía de socialistas y comunistas. Esta se constituyó luego en una estructura fundamental de apoyo del Frente de Acción Popular, FRAP, que estuvo cerca de ganar las elecciones presidenciales de 1958 para Salvador Allende.

El movimiento obrero tuvo un destacado protagonismo social durante el período 32-58. La inestabilidad económica y el crónico proceso inflacionario generaron considerable agitación obrera, frecuentes huelgas y ocasionales llamados a paro general. En concordancia con la conducta de los partidos de izquierda, su postura fue de retórica anticapitalista, la que fue subiendo de tono a medida que se acentuaban el estancamiento económico y la inflación, pero de conducta fundamentalmente reivindicativa en el marco de las reglas del juego del sistema político y de la legalidad existente.

Contribuyó a esa actitud el hecho de que muchos obreros calificados y, en general, los trabajadores de las grandes empresas estatales, se sentían de clase media o al menos aspiraban a pertenecer a ella⁹⁸. Por su parte, la clase media actuó en una primera

⁹⁷ *Ibíd.*, págs. 177-78.

⁹⁸ Un conocido estudio de Alain Touraine sobre los trabajadores de la CAP en Huachipato aporta interesantes antecedentes al respecto.

etapa guiada por la preocupación de conservar las conquistas sociales y políticas logradas más que para desafiar a las elites. Si bien la clase media se fue diversificando cada vez más, en líneas generales apoyó la industrialización, el intervencionismo estatal y el nacionalismo económico, identificándose con el Partido Radical y el Partido Democrático (fracción más progresista del Partido Demócrata de períodos anteriores), sin perjuicio de una presencia significativa en el Partido Socialista. Contrariamente a las predicciones marxistas, un sector mayoritario de la clase media no se pauperizó, tuvo acceso razonable a mayores beneficios y gozó de considerable movilidad social.

El proceso social del período puede calificarse pues como de incorporación plena de los sectores medios y creciente aislamiento sociopolítico en el caso de los obreros. Este proceso no se extendió a los campesinos, que permanecieron excluidos del sistema, carentes de organización, impedidos de sindicalizarse por el veto absoluto ejercido por los sectores de derecha, acogido por los gobiernos a menudo necesitados de su apoyo político y temerosos de la presión adicional sobre el Estado de las eventuales demandas campesinas. Al respecto, y aludiendo a los sucesivos gobiernos radicales de centroizquierda inaugurados con Aguirre Cerda en 1939, se señala que la Sociedad Nacional de Agricultura se propuso presionar en favor de los intereses de sus afiliados, independientemente de quiénes ganaran las elecciones. Su tesis central era que “es imposible detener la evolución social, debemos ponernos de su lado para encauzarla” [...] La cooperación entre la SNA y el Estado se vio facilitada por terratenientes que eran, a la vez, destacados líderes del Partido Radical, incluyendo al propio Presidente Aguirre Cerda [...] Desde la década del 30 hasta los años 60 este acomodo frenó las reformas sociales en el campo. En síntesis, los agricultores aceptaron precios bajos para sus productos en aras de la industrialización sustitutiva, a cambio de lo cual se los protegió de la sindicalización campesina, que sólo tuvo un breve auge en 1939 en los inicios del Frente Popular, siendo rápidamente frenada por el gobierno”⁹⁹.

Los sectores medios obtuvieron un tratamiento privilegiado a través de la legislación social protectora promulgada durante el gobierno de Alessandri (1937), que discriminó claramente en

⁹⁹ Paul Drake, *op. cit.*, pág. 222. Véase también Raúl Atria, *op. cit.*, y A. Pinto, *Desarrollo social de Chile*.

favor de los “empleados” en materia de salario mínimo, subsidios de cesantía y pensiones de retiro¹⁰⁰, estableciendo una diferenciación jurídica formal con respecto a los “obreros” que persistió por décadas. Esta brecha se profundizó con el tiempo, contribuyendo no poco a la carencia de solidaridad entre estas capas sociales y al distanciamiento progresivo entre los partidos de centro y de izquierda.

El reivindicacionismo obrero se expresó en agitación y en huelgas vinculadas a demandas de aumentos de salario y leyes de reajuste de remuneraciones. Las clases medias, por su parte, presionaron por reajustes de sueldos de los funcionarios públicos, por nuevos beneficios de seguridad social y por empleo estatal. Ningún grupo social cuestionó la estrategia de desarrollo prevalente, incluidos los empresarios industriales y agrícolas. No hay en este período amenazas al orden social, porque el reivindicacionismo se desarrolla dentro de la legalidad vigente, reconociendo como destinatario de las demandas y árbitro de los conflictos a un Estado centralizado al que todos los partidos y organizaciones sociales tenían suficiente acceso y cuyas instituciones gozan de legitimidad generalizada en virtud del carácter policéntrico de la distribución del poder político. Hay un proceso permanente de negociación y compromiso político con aquiescencia social, que habitualmente transfiere los problemas al Estado, el que procura resolverlos en las arenas parlamentaria y burocrática a través de una legislación y regulación estatales cada vez más frondosas¹⁰¹.

La aceptación social al modelo ISI obedece a un conjunto de razones, entre las que cabe citar:

a. La protección contra la competencia extranjera (e incluso doméstica), que produce mayores precios y utilidades a los empresarios y mejores salarios a los trabajadores de las empresas protegidas, los que tienen, objetivamente, una comunidad de intereses en el traslado de los costos de la protección a otros sectores y a los consumidores en general.

b. El nacionalismo y fuerte sentimiento antinorteamericano, tanto de los empresarios —culturalmente identificados con Europa— como de los trabajadores influidos por el marxismo.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pág. 167.

¹⁰¹ R. Atria, *op. cit.*, págs. 250-251.

c. La capacidad de cada grupo para defender sus intereses con sus propios recursos de poder y la "complicidad" del Estado. Los trabajadores obtenían aumentos de salarios y beneficios previsionales para compensar la inflación, en tanto que los empresarios traspasaban a precios sus mayores costos, incluidos los aumentos de tributos, y gozaban de crédito subsidiado y abundante en el marco de un déficit fiscal financiado por emisión del Banco Central. La progresiva indexación de la economía institucionalizó estos sucesivos ajustes.

d. La aceptación de la inflación como un mecanismo permanente de arbitraje fáctico, un mecanismo tipo "gatopardo" que ocultaba tanto la magnitud de las ganancias y pérdidas involucradas como la identidad de quienes resultaban beneficiados y perjudicados en el proceso. No cabe duda de que la utilización de la inflación como lubricante del conflicto social produjo un peligroso acostumbramiento y una falta de conciencia real acerca de su negativo impacto sobre el ahorro y la inversión y, en consecuencia, sobre el crecimiento. Más aun, no se comprendió suficientemente en círculos políticos e intelectuales, especialmente de izquierda, que la inflación perjudicaba en mayor medida justamente a los sectores cuya participación en el ingreso nacional se procuraba incrementar.

La aceptación de las reglas del juego y de la canalización hacia el Estado de las demandas no implica en modo alguno ausencia de conflictividad. Por el contrario, el período 32-58 se caracteriza por una aguda confrontación (en el marco de un sistema político y de un orden social que no se cuestiona) por el reparto del ingreso nacional. Es lo que se ha denominado la "pugna distributiva", que se fue tornando más aguda y menos controlable a medida que la pérdida de dinamismo de ISI fue mermando la capacidad de respuesta del Estado a demandas que, por el contrario, aumentaban en intensidad.

Inherente al concepto de pugna distributiva es la existencia de una situación de relativo equilibrio de poder. Efectivamente, a partir de la crisis de 1924-1925, "los grupos de clase media pasaron a detentar aparentemente el poder, pero su predominio quedó circunscrito por la debilidad de sus raíces y posiciones económicas. El sector asalariado demostró un crecimiento excepcional para las condiciones latinoamericanas, pero sin alcanzar el vigor suficiente para imprimir rumbos a la política. Este cuadro implica un relativo equilibrio de poder, una sucesión de compromisos, transacciones, zigzags, en el intento de configurar

mayorías capaces de dar gobierno [...] En síntesis, en el lenguaje vulgar, aquí no manda nadie [...] no hay un poder capaz de fijar la rueda de la fortuna, de establecer las proporciones aproximadas de la distribución de los ingresos y de hacer respetar a la colectividad ese esquema de repartición"¹⁰². La pugna distributiva fue liderada por los partidos, convirtiéndose la alteración de la distribución del ingreso nacional en un propósito dominante de los programas de centro e izquierda, con la consiguiente reacción defensiva de los sectores de derecha.

La obsesión política y social por lo distributivo tuvo como resultado la ausencia notoria de una preocupación real por el crecimiento económico; cundieron las visiones pesimistas respecto del futuro de los países subdesarrollados y no se dio al crecimiento prioridad programática efectiva. Si así hubiera ocurrido, podría haberse producido ya en la década del 60 un viraje hacia una estrategia exportadora, planteada con fuerza por Jorge Ahumada, quien en 1957 afirmaba que exportar o morir era el dilema de fondo de la economía chilena y que exportación y sustitución de importaciones debían entenderse como elementos complementarios de una misma estrategia¹⁰³. Desde el presente, podríamos decir que el modelo del sudeste de Asia pasó por delante de nuestros ojos, sin que se le diera una oportunidad. Pugna social, ignorancia económica y superficialidad y obsesión políticas se sumaron para perpetuar la ISI más allá del fin de su viabilidad real.

La pugna distributiva se mantuvo dentro de límites relativamente moderados en cuanto a nivel de inflación e intensidad de conflicto hasta que en 1954 y 1955 se produce el estallido, con inflaciones de 72% y 84% respectivamente, el viraje político hacia la derecha del gobierno de Ibáñez y la contratación de la misión Klein Saks.

Pese a que ésta impuso "uno de los más drásticos y ortodoxos programas ensayados en América Latina, cuya pieza básica fue la disminución del porcentaje de reajuste de sueldos y salarios y el

¹⁰² A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, *op. cit.*, págs. 201 y 202.

¹⁰³ Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*. Ingeniero agrónomo de profesión, fue Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y profesor de la Universidad de Chile. Murió prematuramente en 1967, cuando se disponía a regresar definitivamente a Chile desde Venezuela para integrarse en plenitud al gobierno de Frei.

control de las remuneraciones, no se produjo un estallido social". ¿La razón?: "los grupos más organizados, los que laboraban en el sector moderno de la economía, no fueron alcanzados por las medidas antiinflacionarias, porque su capacidad de negociación les permitió defenderse, recayendo los costos de la contracción fundamentalmente en la masa desorganizada de las empresas más pequeñas y en la economía informal"¹⁰⁴.

Aquí se expresa un fenómeno que contribuyó a la polarización posterior y que se fue haciendo más evidente a medida que se reducía la capacidad de respuesta estatal a las demandas: la desigual repartición de costos y beneficios. La inflación castigó en mayor medida a los asalariados y al interior de la clase trabajadora a las grandes masas marginales e informales, desorganizadas y subempleadas, como asimismo a los campesinos.

La pérdida de dinamismo de la ISI fue acentuando el desajuste entre demandas sociales y capacidad de respuesta de la economía, fenómeno acrecentado por el escalamiento de esas demandas, hecho que resulta natural en un entorno de intensa competencia política y creciente frustración social. Por otra parte esas demandas, al tener como destinatario único al Estado sea como árbitro o como buen componedor, adquirieron una intensa tonalidad política, de modo que las decisiones económicas se fueron tomando cada vez más con criterios y en escenarios fundamentalmente políticos, dejando poco espacio a consideraciones técnico-económicas. No es raro, entonces, que en los sectores sociales postergados fuera ganando terreno la percepción de que el ejercicio de poder político era el único instrumento para adquirir un poder efectivo sobre el desarrollo de la economía¹⁰⁵. Dicho de otro modo, el imperio del principio democrático de un hombre, un voto debía intervenir e imponerse sobre la relación de mercado de un peso, un voto.

Es verdad por otra parte que, como señala Pinto, esta realidad reflejaba un desequilibrio entre una institucionalidad social vigorosa y una economía frágil, razonamiento que no me parece que haya que extenderlo a una supuesta hipertrofia relativa de las instituciones políticas.

La reacción social moderada a las políticas de la misión Klein Saks es la mejor prueba de que en ese período la estructura

¹⁰⁴ A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, *op. cit.*, págs. 329-330.

¹⁰⁵ J. Ahumada, *op. cit.*, pág. 156.

social no se polarizó. El orden político no fue sometido a una presión que sus instituciones no pudieran encarar. Con la elección de Ibáñez en 1952, "se produce la primera gran irrupción de las masas marginales en la política, sin contrapartida de cambios en la estructura económica o en una nueva dinamización de la tasa de crecimiento. El resultado no fue una rebelión social sino una aceleración de la inflación en 1954-55"¹⁰⁶.

No se produce, pues, hasta 1958, el desajuste entre movilización social y fortaleza de las instituciones políticas al que Huntington alude en su análisis sobre el quiebre de los sistemas democráticos en países en desarrollo¹⁰⁷.

Se ha denominado con acierto "Estado de compromiso" este período de la historia chilena. Desde el punto de vista del comportamiento de los actores sociales, se puede con más precisión sostener que hubo una coalición societal en torno de la industrialización protegida y una aceptación generalizada de la institucionalidad política y de sus procedimientos como instancia de arbitraje de las pugnas distributivas. En suma, el orden social sirvió de apoyo a la estrategia de desarrollo fortaleciendo el orden económico del período y no amenazó la estabilidad del orden político.

3. *El orden político*

La elección de Arturo Alessandri en 1932 tuvo múltiples y trascendentes significados y efectos políticos. Primero, restableció la institucionalidad democrática del país, poniendo en vigencia la Constitución de 1925 y el régimen presidencial en ella consagrado. La sucesión de golpes de estado y breves gobiernos carentes de imperio configuraron una intolerable situación de caos a la que, desde la perspectiva de las clases dominantes, se añadió el temor a la "insurrección roja" con complicidad militar, generada por el espectacular —aunque efímero— protagonismo de la República socialista de Grove y Dávila. Con indiscutible y amplio apoyo societal, los partidos concordaron la realización de elecciones libres y competitivas en que Alessandri (con el apoyo del Partido

¹⁰⁶ A. Pinto, *op. cit.*, pág. 328.

¹⁰⁷ Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, Yale University Press, 1968.

Radical y de fracciones derechistas) derrotó al socialista Grove, a los candidatos oficiales de los Partidos Conservador y Liberal y al líder de los comunistas, obteniendo el 54,7% de los votos, contra el 17,7% de Grove que entró en segundo lugar¹⁰⁸. Alessandri obtuvo considerable respaldo conservador y liberal, en primer término porque el caudillo populista de los años 20 se había transformado en un político maduro y moderado, cuya respetabilidad contrastaba con la activa presencia electoral y movilizadora de comunistas y socialistas de diverso cuño¹⁰⁹. Además, Alessandri conservaba un respaldo popular que lo convertía en el único político con autoridad suficiente para restablecer el orden público y reconstituir el sistema político. Por último, la caída de Ibáñez y el apoyo, si bien tibio, de sectores militares a Grove y Dávila produjeron un fuerte sentimiento antimilitar en todos los sectores civiles, incluidos los partidos tradicionales, que habían sido vejados por Ibáñez y veían a los uniformados como potenciales reformistas sociales. Nadie mejor que Alessandri podía encarnar el antimilitarismo ambiente, incluida la tolerancia de las derechistas milicias republicanas como instrumento de mantención del orden público y factor de contención de eventuales asonadas¹¹⁰.

Segundo, los partidos políticos recuperan su rol como protagonistas del proceso político. Derrotados en su resistencia a las reformas de 1924 y 25, obsecuentes con la dictadura de Ibáñez (con excepción de los comunistas y sin perjuicio de múltiples gestos individuales de oposición y rechazo), los partidos fueron los grandes gestores del acuerdo político de 1932 e hicieron posible el período de estabilidad institucional que perduró hasta 1973. Se trata, sin embargo, de un sistema partidario muy diferente, que se estructura en torno a las cuestiones económico-sociales como eje casi exclusivo de división y confrontación política.

Tercero, y elemento crucial en la nueva estructura partidaria, comunistas y socialistas se convierten en partidos relevantes del escenario político; representativos de la clase obrera, poseen apoyo electoral y elevada visibilidad nacional. De este modo, el arco político nacional cubre la totalidad del espectro en el eje económico-social.

¹⁰⁸ P. Drake, *op. cit.*, pág. 103.

¹⁰⁹ R. Atria, *op. cit.*, pág. 242.

¹¹⁰ *Ibid.*, pág. 243.

Cuarto, se genera entonces un sistema competitivo que, a partir de 1938, dio a todos los partidos posibilidades efectivas de acceder al gobierno y compartir el poder político. Se fortaleció poderosamente la legitimidad de las elecciones como mecanismo definitorio de la representatividad de cada sector, observándose una verdadera sacralización de las elecciones, la esencia del proceso político. Fue ésta una expresión de singular importancia del legalismo chileno. Hizo posible el desarrollo de procesos políticos muy evolucionados (escasos en la América Latina de esa época), como la creación y recreación de alianzas y coaliciones políticas que incluso permitieron la subsistencia y el acceso a cuotas de poder de agrupaciones políticas menores¹¹¹.

Quinto, como reacción institucional a la hostilidad civil, sintiéndose incomprendidas y hostigadas, las Fuerzas Armadas se retiraron del escenario político, aislándose del ámbito público civil, posición que, salvo algunos episodios aislados sin respaldo institucional, mantuvieron hasta comienzos de la década del 70.

Sexto, los partidos presidieron el período del "Estado de compromiso", el que se sustentó en el acuerdo –a nivel de ideas económicas y en un consenso social– en torno a la ISI como modelo de desarrollo que a todos parecía convenir y, paralelamente, en la aceptación del Estado como árbitro de la pugna distributiva. Esto último convirtió a los partidos en voceros y agentes de los intereses corporativos y de clase y en actores centrales de la canalización y resolución de los conflictos sociales.

– *El nuevo alineamiento partidario y la evolución de los partidos*

El espacio de derecha en el nuevo alineamiento político a lo largo del eje socioeconómico fue ocupado por los Partidos Liberal y Conservador. Una de las consecuencias inmediatas del triunfo de Arturo Alessandri fue la reunificación en 1933 del Partido Liberal, que se convirtió en pilar de su gobierno. Por la extracción social de sus adherentes y por convicción ideológica, el Partido Liberal pasó, de ser el partido de centro por excelencia en el eje religioso-secular, a constituirse en polo de derecha en el nuevo sistema, principal voz política del empresariado industrial, comercial y financiero (y de no pocos terratenientes). Su desplazamiento le significó una merma en su posición relativa, desde

¹¹¹ R. Atria, *op. cit.*, pág. 251.

un 44% de apoyo en el cambio de siglo a un 18,6% en 1932 y a un promedio de 16% entre 1937 y 1957¹¹².

El Partido Conservador era el partido de los católicos comprometidos, no sólo de la oligarquía, sino también en las áreas rurales y en los pueblos pequeños, bastiones de la subcultura católica¹¹³. Su núcleo dirigente era de clase alta con fuerte presencia terrateniente, por todo lo cual pasó a ser en el polo de derecha el que más acentuada e integralmente respondía a tal definición. Sin embargo, en su seno hubo sectores de sensibilidad socialcristiana desde fines del siglo XIX, como resultado de la *Rerum Novarum*. La encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI, así como los escritos de Maritain, y en Chile las voces de Vives y el padre Hurtado, revivieron esa tendencia, que entró en conflicto con el partido. En 1935 se organizó la Falange Conservadora como fracción de la juventud del partido, proceso que culminó con el apoyo a Aguirre Cerda y el nacimiento de la Falange Nacional en 1938.

A medida que la conflictividad social se fue acentuando, asomaron nuevamente las inquietudes socialcristianas en el Partido Conservador. La candidatura presidencial de Cruz Coke, líder de esa fracción, la convirtió transitoriamente en tendencia predominante¹¹⁴. Poco después, el sector socialcristiano rechazó la ley de Defensa de la Democracia, dividiéndose el partido en el partido conservador tradicionalista y el partido conservador socialcristiano. Enfrentados electoralmente, quedó en evidencia que las bases católicas eran mayoritariamente tradicionalistas: en las elecciones de 1953 los socialcristianos eligieron sólo dos diputados contra 16 de los tradicionalistas. Después de una nueva y transitoria división de los socialcristianos, un sector de los cuales engrosó las filas del ibañismo, todos estos grupos se fusionaron con la Falange Nacional, dando nacimiento en 1957 al Partido Demócrata Cristiano.

Al cabo de ese proceso, el Partido Conservador quedó definitivamente enmarcado en lo que había sido el sector tradicionalista (ya sin esta etiqueta), pasando a ser el partido católico de derecha, de hegemonía agraria y fuertes sentimientos nacionalistas, a menudo antinorteamericanos. Desde ese momento (1958)

¹¹² Samuel Valenzuela, *op. cit.*, pág. 41.

¹¹³ *Ibid.*, pág. 43.

¹¹⁴ Samuel Valenzuela, *op. cit.*, pág. 45.

el Partido Conservador constituyó una alianza estable con el Partido Liberal. Su apoyo electoral fue decreciendo sostenidamente, si bien en 1957 obtuvo todavía el 15% de los asientos de la Cámara de Diputados¹¹⁵.

Ambos partidos respaldaron decididamente al gobierno de Alessandri y obtuvieron para sí los Ministerios de Hacienda (el reputado financista Gustavo Ross) y Relaciones Exteriores. De este modo, la administración Alessandri pasó a alinearse con los partidos de derecha, en tanto que el Partido Radical se fue alejando del gobierno hasta crear, en 1936, el Frente Popular en alianza con comunistas y socialistas.

De este modo el Partido Radical pasó durante la Administración Alessandri a constituirse en el eje económico-social, con toda lógica y propiedad dado su carácter ya consagrado de representante más genuino de las clases medias, como el partido de centro, pivote del sistema. Pragmático, de heterogénea conformación interna por la amplia diversidad de sus alas, el Partido Radical estuvo siempre dispuesto a formar coaliciones hacia la izquierda o la derecha y servir, en todo momento, de elemento articulador del sistema, gestor de los acuerdos y compromisos que caracterizaron las dos décadas del Estado de compromiso. Tal vez fue su ubicación en el arco político más que su fuerza electoral (aunque fue el partido más votado en 5 de las 7 elecciones parlamentarias celebradas entre 1937 y 1961) la que lo convirtió en el actor político más importante del período 1932-1964.

El Partido Radical "llegó a ser de lejos la expresión política mayoritaria de la clase media urbana y burocrática. Sin embargo, como ya se ha visto, tuvo desde su origen fuertes soportes en la minería nacional y en terratenientes al sur de la zona central"¹¹⁶. No es de extrañar, entonces, que en materias económico-sociales haya combinado el populismo reivindicacionista en favor de los funcionarios públicos y empleados en general con una plataforma desarrollista y proteccionista, de apoyo y subsidios al sector privado, lo cual lo convertía en el soporte político fundamental de un "modelo ISI con conciencia social"¹¹⁷.

¹¹⁵ In Timothy Scully and Scott Mainwaring: "Reconstituting party politics in Chile", *Building Democratic Institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press, 1995, p. 111.

¹¹⁶ A. Pinto S. C. *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, *op. cit.*, pág. 311.

¹¹⁷ P. Drake, *op. cit.*, págs. 131-132.

El Partido Radical fue determinante en la elección de Alessandri en 1932 y apoyó inicialmente a su gobierno. Luego se fue desplazando hacia la izquierda, proceso que culminó con la constitución del Frente Popular en 1936, opuesto al Ministro de Hacienda Gustavo Ross y sus políticas económicas ortodoxas de saneamiento fiscal, que alienaron a los radicales pese al éxito de sus políticas antidepresivas.

En abril de 1933 nació el Partido Socialista como formación política de izquierda claramente diferente del Partido Comunista. Reconoce su origen y la oportunidad de su creación en la movilización política producida por la República socialista y la posterior candidatura presidencial de Grove. En ese sentido su nacimiento fue un accidente histórico. Sin embargo, su rápido crecimiento evidencia que había un amplio espacio político disponible para el nuevo partido¹¹⁸.

El Partido Socialista resultó de la "fusión de cuatro partidos o movimientos que incluían a algunos masones destacados, antiguos anarquistas y anarcosindicalistas, nacionalistas de izquierda, socialdemócratas (emigrados del Partido Demócrata) y trotskistas que se identificaban, aunque fuese vagamente, con los ideales socialistas, pero rechazaban el comunismo soviético"¹¹⁹.

Así, pues, el momento histórico unió a estos heterogéneos sectores que tenían más que nada una sensibilidad común. El crecimiento del nuevo partido se vio notablemente favorecido por haber podido absorber un segmento considerable del movimiento sindical, afectado por la represión ibañista y por la creación de un sindicalismo oficialista. De este modo, el nuevo Partido Socialista "se enraizó en una base social sindical que le otorgó la legitimidad necesaria para disputarle en la izquierda a los comunistas la pretensión de ser el único partido representante de los intereses de los trabajadores"¹²⁰. El PS ocupó un espacio que pudo haber sido del Partido Demócrata y aun del Partido Radical, pero que no lo fue porque éstos no se proyectaron a una definición más multclasista, quedando circunscritos a la clase media y

¹¹⁸ *Ibíd.*, pág. 141. En relación con el conjunto de esta sección ver las excelentes contribuciones de: T. Scully, *op. cit.*; A. Pinto, *op. cit.*; P. Drake, *op. cit.*; S. Valenzuela, *op. cit.*

¹¹⁹ Samuel Valenzuela. *op. cit.*, pág. 47.

¹²⁰ *Ibíd.*, pág. 47.

con incrustaciones de clase alta en el caso del Partido Radical. La opción multclasista y de izquierda quedó definitivamente cerrada para el radicalismo, hecho que le impidió mantener un rol protagónico al "izquierdizarse" la política chilena en la década del 60.

Su heterogeneidad dio amplitud inicial al Partido Socialista, que combinó nacionalismo económico (con denuncia simultánea de USA y la URSS) populismo reivindicacionista y una fuerte retórica anticapitalista y revolucionaria. Al mismo tiempo, llevaba en su seno gérmenes de división, que se alimentaban —en lo que se convirtió en característica del partido— tanto de disputas de liderazgo como de una elevada propensión a adoptar posiciones ideológicas rígidas, incluso respecto de asuntos de menor importancia. Sin embargo, más allá de oportunismos personalistas y sutilezas ideológicas, el Partido Socialista vivió la contradicción fundamental entre socialdemócratas y trotskistas (para identificar a los marxistas no comunistas que militaban en el socialismo)¹²¹, la que hizo crisis en 1947. Después de esa fecha, la corriente socialdemócrata fue minoritaria y subordinada en el Partido Socialista reconstituido, el que asume nuevo protagonismo a partir de mediados de la década del 50.

En la práctica, el Partido Socialista adoptó posiciones moderadas bajo el liderato principal de Grove hasta su división en 1947, que anuncia su radicalización posterior. Hasta esa fecha se comprometió con la ISI y fue parte activa en la pugna distributiva dentro del marco estricto del juego electoral y del procedimiento democrático respetuoso de la ley.

Por último, el Partido Comunista se caracterizó siempre por su subordinación a las políticas de la Unión Soviética, hecho que impedía una relación fluida con los socialistas, acentuadamente nacionalistas. Logró mantener una fuerte presencia sindical y creció electoralmente a alrededor de un 10% de la votación (con un máximo de 17%) y de los asientos en la Cámara de Diputados (elecciones de 1941 y 1945) hasta que, por presión de Estados Unidos, la Ley de Defensa de la Democracia de 1947 lo puso fuera de la ley por una década. Reinserto en el sistema político, recuperó de inmediato (1961) su fuerza electoral. El PC fue visto por los sectores populares como el más

¹²¹ A. Pinto S.C., *op. cit.*, pág. 320.

consecuente en su identificación con la clase obrera y como ajeno a las negociaciones y arreglos políticos entre elites en el poder. Desde luego, en la dirigencia del partido siempre hubo fuerte presencia obrera.

La formación de frentes antifascistas promovida por la URSS desde 1935 dio al Partido Comunista la oportunidad de salir de su aislamiento político e impulsar en Chile una coalición similar. Este planteamiento encontró rápido eco en el Partido Radical, que se alejaba de un gobierno Alessandri rechazado, y en la CTCH, ámbito adecuado de relación con el Partido Socialista para igual propósito. De esa confluencia de oportunidad e intereses surgió en 1936 el Frente Popular, que después de su éxito en las elecciones parlamentarias ganó la Presidencia de la República con el radical Aguirre Cerda. A la construcción del Frente Popular contribuyó de manera significativa la masonería, a la que pertenecían prácticamente todos los radicales, como asimismo muchos socialistas destacados.

El Frente Popular y la coalición liberal-conservadora fraguada durante la Administración Alessandri fueron las primeras alianzas gestadas en el marco del Estado de compromiso. A la muerte de Aguirre Cerda se disputan nuevamente la presidencia, triunfando el abanderado del Frente Popular Juan Antonio Ríos (identificado, al igual que su antecesor, con el ala derecha del Partido Radical) sobre Carlos Ibáñez, convertido en candidato de la derecha en una primera expresión de la debilidad de este sector político, que no pudo elegir a un candidato de sus filas hasta 1958. Juan Luis Sanfuentes, en 1915, fue el último Presidente de lo que después pasó a ser la derecha política. Arturo Alessandri no fue el candidato oficial de conservadores ni liberales en 1932, si bien después gobernó con ellos. Sólo en 1958, con el independiente Jorge Alessandri, logró la derecha ganar la presidencia por última vez hasta el presente.

La muerte de Ríos provocó otra nueva elección en 1946. Triunfó nuevamente el candidato radical, Gabriel González Videla —de su ala izquierdista—, postulado por un Frente Popular ya quebrado por la defección de un sector socialista que presentó un candidato propio.

Circunstancias que hemos recordado permitieron la formación de coaliciones políticas de gobierno desde los inicios del período. La estabilidad y cohesión del Frente Popular dejó mucho que desear, pero al menos dio una sustentación básica al gobierno en un sistema político multipartidista donde ningún

partido logró nunca obtener más del 25% de los votos y de los cargos parlamentarios.

Este fenómeno obedeció en primer término al policentrismo de la política chilena, al hecho de que al menos 5 ó 6 partidos tuvieran simultáneamente sólido arraigo en la opinión ciudadana. Dicha realidad estructural fue exacerbada por la libertad para hacer pactos electorales a nivel de provincia y por el sistema electoral de proporcionalidad extrema, basado en distritos electorales que elegían hasta 17 diputados (en Santiago) y en el sistema D'Hondt de cifra repartidora, mecanismos que indujeron una fragmentación partidaria artificial que llevó a que en 1937 se presentaran 143 listas diferentes de candidatos a lo largo del país, y a que en 1953 19 partidos políticos obtuvieran representación parlamentaria. A lo largo del período, el número de partidos osciló entre 10 y 25. Las escasas posibilidades de lograr mayoría parlamentaria en estas condiciones se vieron debilitadas aun más por la no simultaneidad entre elecciones parlamentarias y presidenciales.

La necesidad de coalición política de mayoría acuciaba, pues el régimen presidencial no evitó la tutela de los partidos y, pese a las prerrogativas exclusivas que la Constitución reconocía al Jefe de Estado en materia de designación de ministros, se hizo común la práctica del "pase" o aprobación previa del partido pertinente para cada nombramiento, so pena de rechazar en el Parlamento los proyectos de ley del Ejecutivo. Además, el Congreso tenía iniciativa de ley en materias previsionales y de gasto público (la perdió en 1959), poderoso instrumento populista de presión de los partidos sobre el Ejecutivo, que fue ampliamente utilizado como mecanismo propio de las reglas del juego del Estado de compromiso. Así, la vigencia de la Constitución del 25 no puso término a la rotativa ministerial de la república parlamentaria, si bien la redujo significativamente.

A mediados de los 40 la Guerra Fría impactó a la política chilena produciendo el violento rompimiento de González Videla con los comunistas, tanto a causa de la nueva política más confrontacional de éstos como por la opción del Presidente por una mejor relación con USA y con la derecha. Los votos de este sector político le eran indispensables en el Parlamento, pues conservadores y liberales habían obtenido 70 diputados en 1945 (su fuerza relativa en el Senado era aún mayor) contra sólo 63 que sumaban radicales, socialistas y comunistas.

La ley de Defensa de la Democracia y la división socialista marcó la defunción del Frente Popular, único intento exitoso de alianza moderada que pudo conciliar una estrategia de desarrollo fundada en una economía mixta –ISI con intervencionismo estatal– apoyada en la clase media y sectores populares con una relación no confrontacional con la derecha. La interpretación contemporánea del Frente Popular destaca que hizo posible un sistema político competitivo estable que daba garantías suficientes a la oligarquía gracias al acuerdo político tácito sobre el que se construyó dicha alianza, a saber el doble compromiso de la izquierda de moderar las demandas de la clase obrera urbana y de no extender la organización sindical y la movilización social al área rural, a cambio de la participación de los partidos obreros en el gobierno y de la aceptación del Partido Comunista como actor político legítimo¹²².

Este análisis es un modo adecuado de resumir una realidad política compleja y procesos ciertamente más difusos y ambiguos en sus manifestaciones concretas.

Como antecedente congruente con dicho análisis vale la pena recordar que las lealtades campesinas con el patronazgo conservador se debilitaron rápidamente al constituirse el Frente Popular. En efecto, la votación socialista en comunas rurales subió del 4,7% al 23,6% entre 1937 y 1941, en tanto que los comunistas subieron de 0,8% a 10,4% el mismo período¹²³.

La división del Partido Socialista en 1947, la Guerra Fría, el fin del Frente Popular y la apertura a la derecha del Partido Radical, parecían ofrecer halagüeña oportunidad a la derecha para ganar la Presidencia en 1952. Una bonanza del comercio exterior derivada de la guerra de Corea mejoraba aún más sus posibilidades.

Sin embargo, no se concretaron tan razonables perspectivas. Ibáñez, sin contar con el apoyo de ninguno de los grandes partidos, arrasó con sus rivales y con la llamada “voz de las cifras”¹²⁴. Basado en su figura de caudillo carismático, encabezó una revolución electoral antipartidos y antipolítica, surgida del descontento popular ante el estancamiento ya visible de ISI y el deterioro consiguiente de la capacidad del Estado para responder a las

¹²² Véase Scully, *op. cit.*, pág. 111.

¹²³ P. Drake, *op. cit.*, pág. 263.

¹²⁴ A. Pinto, *op. cit.*, pág. 323.

demandas reivindicativas. Estos sentimientos de rechazo se vieron exacerbados por una percepción generalizada de inmoralidad en los asuntos públicos, de la política como un juego de componendas en beneficio de sus protagonistas. En cierto modo, se trata de un rechazo popular al "clientelismo" que las propias organizaciones sociales, tanto de obreros como de empleados y profesionales, habían practicado activamente y que se había convertido en forma habitual de relación entre partidos y sociedad. Esta característica del sistema político derivó a su vez del hecho de que había una identificación clara entre partidos y sectores sociales determinados. La derecha se vinculaba de manera excluyente con las organizaciones empresariales, en tanto que el Partido Radical era hegemónico en los profesores, asociaciones de empleados públicos y empleados particulares; las centrales obreras fueron obra de dirigentes políticos socialistas y comunistas convertidos en líderes sindicales, proceso congruente con la concepción marxista de lucha de clases que no reconocía autonomía al movimiento social respecto de su vanguardia política.

Con la pérdida del dinamismo de la ISI, los partidos dejan de ser instrumentos capaces de satisfacer las exigencias de su respectiva clientela¹²⁵.

Reapareció así en 1952, alimentado por el descontento popular ante la mediocridad económica y la falta de progreso social y por el rechazo a la política de clientelas (que empieza a percibirse como un juego de suma cero), el fenómeno del caudillismo y antipartidismo que ya había irrumpido en la política chilena en 1924/25. "Llama la atención que un sistema político como el chileno, altamente racionalizado, sea relativamente propicio al caudillismo con Ibáñez y Alessandri en particular [...] el contenido de reafirmación simbólica que parece acompañar a la formación de clientelas electorales en Chile podría explicar la respuesta de corte caudillista que suscitan en ciertos momentos y justamente sobre grupos recién en proceso de incorporación activa algunos líderes políticos"¹²⁶. En 1952 parece darse la expresión de una "masa heterogénea de marginados de todas las capas sociales, unidos nada más que por su descontento y separados por las más opuestas interpretaciones respecto al sentido e implicaciones de su candidatura común"¹²⁷.

¹²⁵ R. Atria, *op. cit.*, págs. 271-272.

¹²⁶ R. Atria, *op. cit.*, pág. 250.

¹²⁷ A. Pinto, *op. cit.*, pág. 321.

Una interpretación más convencional del triunfo de Ibáñez se señala en que la clave electoral presidencial del período 32-58 la da la existencia o no de una coalición "nuclear" que reúna a radicales –partido eje del sistema– con liberales y/o socialistas. Cuando tal alianza se produjo, venció su candidato (Aguirre Cerda, Ríos, González Videla). En 1952 ello no ocurrió, pues los liberales presentaron a Arturo Matte, los radicales a Pedro Enrique Alfonso y una fracción socialista a Salvador Allende, en tanto que otro sector de este partido apoyó a Ibáñez¹²⁸.

Sea como fuere, el terremoto ibañista sacudió hasta sus cimientos la política chilena. En primer término, el experimento mismo fracasó estrepitosamente. Apoyado en un movimiento populista que creció a la sombra del caudillo y que sobrevivió sólo hasta 1957 (el Partido Agrario-laborista), el gobierno no tuvo homogeneidad ni consistencia. Enfrentado a un Congreso adverso, no tuvo claridad conceptual ni capacidad negociadora para aplicar políticas económico-sociales eficaces. No se dinamizó el crecimiento ni fue posible superar los desequilibrios macroeconómicos. Por el contrario, la inflación se elevó a niveles sin precedentes en 1954 y 1955. La crisis del comercio exterior se enfrentó con cuotas de importación y múltiples tipos de cambio con los consiguientes escándalos administrativos, en tanto que se intentó –una vez más sin éxito– combatir la inflación a través del control de precios.

Ibáñez amenazó durante un tiempo con un golpe militar desde el Ejecutivo con clausura del Congreso (Coronel Abdón Parra, movimiento de la Línea Recta e intentos golpistas como el autosequestro de Colliguay), opción que a mitad del período había quedado descartada por falta de apoyo militar y generalizado repudio civil. Ibáñez recurrió entonces a la misión Klein-Saks y, apoyado en la derecha, llevó adelante una política de ajuste que logró éxito parcial al reducir la tasa de inflación a sus niveles históricos y reformar el comercio exterior.

El programa Klein-Saks generó la oposición de casi todos los sectores, incluso de la derecha, al aproximarse las elecciones de 1958, terminando así el gobierno su período sin respaldo organizado de ninguna clase, pese a importantes medidas tomadas en las postrimerías de su Administración. En efecto, en 1957 derogó la ley de Defensa de la Democracia, cumpliendo con una prome-

¹²⁸ Véase Samuel Valenzuela, *op. cit.*, págs. 50 a 53.

sa electoral que le había valido el apoyo encubierto de los comunistas y abriendo las puertas a la izquierda para dar la campaña de 1958 con posibilidades de triunfo. En segundo lugar logró la aprobación de una reforma electoral que, a través de la llamada "cédula única", terminó con el cohecho, factor de desprestigio del sistema electoral que se había hecho intolerable y en gran medida ineficaz para la derecha, su beneficiario natural. Asimismo, al permitir sólo pactos electorales de nivel nacional, dio mayor transparencia al sistema político, eliminando alianzas provinciales oportunistas, a menudo contradictorias con la percepción del ciudadano común respecto de afinidades y contradicciones entre los partidos.

El éxito electoral del caudillismo ibañista hizo sentir a la derecha (unidos esta vez conservadores y liberales con Matte) su impotencia electoral en contiendas presidenciales, y por tanto puso de relieve que su rol político era puramente defensivo, sustentado en una representación parlamentaria fuerte pero minoritaria. Esta situación resultó aceptable para esos partidos mientras los equilibrios y moderación del Estado de compromiso protegían a su base social de reformas que pudieran lesionar sus intereses, como la sindicalización campesina. En el transcurso del gobierno de Ibáñez, sin embargo, se fue insinuando una radicalización del cuadro político que se tradujo en un movimiento generalizado hacia la izquierda, el que hizo aparecer en la derecha una fuerte corriente independiente y antipolítica, preludio de su futura alienación de las elecciones y el procedimiento democrático. La apuesta exitosa por Jorge Alessandri, empresario independiente y miembro pleno de su sector político-cultural, retardó en 6 años este proceso de creciente escepticismo en la derecha chilena respecto del proceso democrático-electoral.

Los elementos constitutivos del desplazamiento hacia la izquierda fueron, en primer lugar, la constitución en 1953 de la CUT, que reunió a las fracciones socialistas y comunistas en que se había dividido la CTCH, e incorporó también a empleados públicos y particulares, los que aceptaron la hegemonía socialista-comunista en la cúpula de la Confederación. En el campo propiamente político, la reunificación sindical se inscribió en un proceso que comenzó en 1952 cuando, pese al apoyo a Ibáñez del Partido Socialista Popular (Ampuero y Altamirano), el Partido Socialista de Chile —con apoyo comunista— postuló a Salvador Allende. Pese a la baja votación obtenida, este hecho

tuvo enormes repercusiones. En efecto, ante el fracaso del ibañismo, los socialistas recuperan su libertad y se aproximan entre sí, adoptando la tesis política del frente de trabajadores que en adelante significó el rechazo explícito a toda alianza electoral con "sectores burgueses" y concretamente con los partidos de clase media, en particular el Partido Radical. El Partido Comunista, virando desde su propia estrategia de alianzas de los trabajadores con sectores progresistas de la burguesía, adhirió a esta nueva concepción, dándose origen al Frente de Acción Popular (FRAP) que, una vez legalizado el PC, compitió como alianza exclusivamente de izquierda en las elecciones de 1958, que estuvo muy cerca de ganar¹²⁹.

El desplazamiento hacia la izquierda del período se completó en 1957 con el nacimiento del Partido Demócrata Cristiano, cuyo candidato, Eduardo Frei, encara las elecciones de 1958 con la bandera explícita de ser una alternativa de cambio no identificada con la izquierda y ciertamente distinta de la derecha. Esto último, pese al intento de sectores liberales disidentes de negociar un apoyo de ese partido a la DC que, si se hubiese materializado, podría haber cambiado el curso de la historia. En efecto, en esa oportunidad un eventual triunfo de Frei con apoyo liberal en un entorno aún no ideológicamente polarizado pudo haberse traducido en un programa de gobierno esencialmente desarrollista, incluida la temprana apertura al exterior que ya en 1955 preconizaba Jorge Ahumada, mentor intelectual en lo económico del candidato demócrata cristiano. No sucedió así y la aparición de la democracia cristiana terminó por romper el bloque católico conservador que hasta esa fecha contaba con el respaldo mayoritario de la Iglesia, muchos de cuyos más conspicuos personajes mostraron a partir de ese momento abiertas simpatías por la democracia cristiana, actitud compartida por gran cantidad de sacerdotes.

4. Conclusiones del período

1. La Gran Depresión obligó al país a un drástico cambio en su estrategia de desarrollo. La crisis del comercio exterior conduce a políticas proteccionistas y anticíclicas durante la segunda Admi-

¹²⁹ Véase Drake, *op. cit.*, págs. 302 a 306.

nistración Alessandri. A partir de 1939 se pone en marcha la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, una de cuyas componentes esenciales es la iniciativa estatal de creación y desarrollo de las empresas estatales de infraestructura. Las barreras a la importación, el control del comercio exterior y el fomento subsidiado a la industria privada nacional son asimismo elementos claves de esa política.

En Chile, la primera década de ISI, con la creación de la CORFO y empresas públicas, dio al proceso un carácter de gesta nacional que traspasó a la gran masa ciudadana un fervor nacionalista y la percepción de que se estaba "haciendo país", que el camino escogido conducía al progreso y a la independencia económica.

En los comienzos de la década del 50 el proceso pierde dinamismo, se termina lo que se bautizaría como la "etapa fácil" de sustitución de importaciones y hacia 1955 prevalecen los signos de estancamiento.

2. Paralelamente al proceso de ISI, la política económica se orienta a arbitrar la "pugna distributiva" con políticas populistas y de intervencionismo estatal generalizado que se traducen en déficit fiscal, expansión monetaria, reajustes legales periódicos de remuneraciones, control de comercio exterior y los consiguientes resultados de inflación, crisis de balanza de pagos y discrecionalidad administrativa contaminada por una creciente percepción de corrupción en el manejo de los asuntos públicos.

3. Los procesos descritos actuaron copulativamente para reducir la capacidad de respuesta del árbitro Estado a las cada vez más apremiantes demandas y reivindicaciones sociales, en un marco de aguda politización de las decisiones económicas. La causa de los criterios esencialmente políticos en la economía era la escasez de cuadros técnicos de buena formación en la materia, tanto en el sector público como en las universidades y el sector privado: no existía una tecnocracia que pudiera hacer valer sus juicios y propuestas con suficiente vigor y consistencia.

4. La pérdida de dinamismo de la economía, el predominio de ideas que asignaban al Estado el rol conductor en el proceso de desarrollo, unido a las subculturas católica y marxista que sentían una profunda aversión al concepto del lucro privado, se sumaron para dar lugar a una pérdida de legitimidad social del empresariado y del mercado. En los escritos de la época prevalece ya un acentuado tono crítico respecto de la actividad privada, fenómeno que adquiere carácter político y gran relevancia desde

finis de la década del 50. Ya hemos anticipado, al respecto, las formulaciones radicales de la teoría de la dependencia y los conceptos centro-periferia que teorizaron sobre estas materias a nivel de la economía internacional.

5. A partir de 1932 se institucionaliza, expande y fortalece la organización sindical —con excepción del sector campesino, aún impedido de organizarse— con la CTCH primero y luego la CUT, ambas de predominio obrero, hegemonía ideológica marxista y control político por los partidos socialista y comunista. Se desarrollan también las asociaciones de profesionales y de empleados públicos y los gremios de clase media, cuyas directivas muestran mayor afinidad con el Partido Radical y, en menor medida, con la Falange Nacional y los partidos de derecha.

Todas estas organizaciones son fuertemente reivindicativas, en especial los sindicatos obreros y las asociaciones de funcionarios públicos (que no tenían derecho legal a formar sindicatos). Las organizaciones obreras combinaron una retórica anticapitalista radical con una práctica reivindicativa de presión y negociación que fue adquiriendo un tono más confrontacional a medida que se debilitaba la capacidad de respuesta del Estado y, ciertamente, a partir del desencadenamiento de la Guerra Fría, que produjo el cambio de estrategia del Partido Comunista a posiciones más radicales, antiimperialistas y anticapitalistas.

6. En general, sin embargo, los conflictos sociales se mantuvieron dentro de un marco de respeto a la legalidad y de confianza en los partidos como portadores de las demandas y en el proceso político como mecanismo de solución de los conflictos. Es decir, la sociedad no se polarizó y las organizaciones sociales aceptaron la conducción de los partidos políticos más afines. Este hecho contribuyó a la sustentación del orden político y formó parte de la estructura del Estado de compromiso.

Por último, en este lapso se profundiza la diferencia jurídica, de status social y de acceso al poder político entre empleados y obreros, antecedente significativo del antagonismo entre sectores obreros y clases medias que encontraremos después de 1965.

7. En síntesis, en el período 1932-1958 los procesos sociales presionan al orden político dentro de la institucionalidad existente, fenómeno que se agudiza a medida que el orden económico deja de proveer recursos que facilitarían el mantenimiento de la paz social. Existió de hecho una coalición social de apoyo al orden político democrático, a la estrategia ISI de desarrollo y al rol del Estado como árbitro de los conflictos distributivos.

Dicha coalición no se extendió en ningún momento a sustentar a alguna fórmula de mayoría política ni mucho menos a intentos de restablecer los equilibrios macroeconómicos.

8. El "Estado de compromiso", que nace en 1932 al restablecerse el orden político con la vigencia efectiva de la Constitución de 1925 y del régimen presidencial, se caracteriza hasta 1958 por el consenso en torno a la democracia representativa pluralista como sistema político, apoyado en la hegemonía del modelo ISI de desarrollo y en una coalición social que sustenta a la democracia, la ISI y —en especial— a la negociación política, el proceso legislativo y el dirigismo estatal como mecanismos de canalización y solución de conflictos.

9. El pluralismo democrático sufre una restricción parcial en el contexto de la Guerra Fría: la Ley de Defensa de la Democracia proscribió por un decenio al Partido Comunista, el que no dejó de crecer políticamente y a nivel sindical a través de actividades encubiertas y de diversos organismos de fachada. Al producirse, paralelamente, un proceso de división en el Partido Socialista, el acercamiento a los comunistas de una de sus facciones y el posterior retiro del gobierno de Ibáñez del sector socialista que lo apoyó, se crean las condiciones para la constitución, a partir de 1953, de la alianza socialista-comunista a nivel político (FRAP) y sindical (CUT), con exclusión de los partidos "burgueses". Esta recomposición político-sindical marcó el comienzo de la constitución de un polo político propio de la izquierda, progresivamente más hostil al poder político.

10. El régimen presidencial fortalece al Poder Ejecutivo y hace posible el protagonismo del Estado en el proceso ISI y el funcionamiento cotidiano de la economía, así como el ya tantas veces reiterado papel de árbitro de las pugnas distributivas.

11. Sin perjuicio de lo anterior, también los partidos políticos son actores centrales en el período, dado su enraizamiento ciudadano y su calidad de representantes y voceros de las diversas clases y organizaciones sociales. El hecho de constituirse en la correa de transmisión de las reivindicaciones sociales habría podido contribuir a la gobernabilidad del país, si la estructura del sistema de partidos y del régimen electoral hubiese favorecido la formación de mayorías políticas, lo que como vimos no ocurrió. En esas condiciones sólo podía darse una mayoría política eficaz a través de la formación de coaliciones estables. Segundo, las alianzas políticas, que tuvieron siempre de protagonista obligado al Partido Radical, oscilaban a partir de dicho pivote hacia derecha e izquierda,

con escasa continuidad. Por último, el presidencialismo no facilitaba las coaliciones estables, fenómeno evidente durante el período de Ibáñez, en que el PR quedó fuera del poder, pero que también fue un factor negativo en los propios gobiernos radicales. Así lo ha destacado la literatura académica¹³⁰.

12. Las vinculaciones de clase de los partidos principales dificultaban compromisos que fueran más allá de los acuerdos específicos de corto plazo, porque desde un punto de vista estratégico los diversos partidos se sentían representando los intereses contrapuestos de empresarios urbanos, terratenientes, funcionarios públicos, empleados de clase media y obreros.

Cabe añadir la práctica política del "pase" o aprobación previa de los partidos para la designación de Ministros de Estado, atribución que de acuerdo a la ley era de resorte exclusivo del Presidente de la República.

13. El conjunto de estos factores condujo a la paradoja de una fuerte inestabilidad y discontinuidad políticas en el marco del Estado de compromiso, contribuyendo al desprestigio progresivo de los partidos, la política y las prácticas de negociación y gestación de acuerdos entre directivas políticas y parlamentarias, fenómeno que se acentuó a medida que se producía el estancamiento económico. En lenguaje contemporáneo, el Estado de Compromiso no se caracterizó por condiciones satisfactorias de gobernabilidad.

Como resultado de este proceso, surgió un fuerte sentimiento ciudadano antipartidos, que fue capitalizado por Ibáñez en 1952 y por Jorge Alessandri y la derecha en 1958. Si bien los partidos mantuvieron su centralidad en el funcionamiento del sistema y recuperaron en 1958 sus cuotas históricas de apoyo popular, desde entonces el antipoliticismo ha convivido con el fenómeno inverso de fuertes raíces ciudadanas de los partidos.

14. El Estado de compromiso, así como la estrategia del PC hasta 1946 y la conducción predominantemente socialdemócrata del Partido Socialista hasta promediado el segundo gobierno de Ibáñez, dieron como resultado un disenso político moderado sin amenazas al sistema, pese al "ruido de sables" en los primeros años de Ibáñez y de uno que otro intento aislado de golpe por

¹³⁰ Véase en especial A. Valenzuela y J. Linz eds., *The failure of presidential democracy. The case of Latin America*. The John Hopkins University Press, 1994.

parte de algún oficial aventurero, impulsado por minorías nacionalistas o fascistas. El nazismo, pese a la existencia de un partido nacional-socialista que protagonizó la matanza del Seguro Obrero¹³¹, nunca tuvo apoyo significativo en la política chilena. De mayor importancia, por su proyección futura, fueron sectores nacionalistas de derecha como el grupo "estanquero" (en particular Jorge Prat Echaurren, que fue Ministro de Hacienda de Ibáñez), los antecesores de la derecha "dura" que encontraremos a partir de 1965.

15. El concepto de "Estado de compromiso" con que se identifica el período 1932-58 admite varias lecturas:

a) Una coalición social entre oligarquía y clase media para implantar un nuevo orden político, manteniendo a raya y excluyendo del acceso al poder a los sectores populares y sus partidos, o admitiéndolos —como ocurrió en el Frente Popular— como socios minoritarios¹³².

b) Una coalición social en torno a la democracia representativa y la Constitución de 1925, la estrategia ISI y el arbitraje del Estado en relación a la pugna distributiva.

c) El respeto al procedimiento democrático como modo de resolver los conflictos, expresión de una realidad política y social no confrontacional, y la vocación negociadora y de construcción de acuerdos de los partidos principales, en especial del radicalismo, los liberales, y durante las primeras décadas del período, los socialistas.

d) Capacidad institucional, radicada en el Poder Ejecutivo y en los partidos, el parlamento y las organizaciones sociales para canalizar, procesar y resolver conflictos.

D. EL GOBIERNO DE JORGE ALESSANDRI, 1958-1964

Las elecciones presidenciales de 1958 y las parlamentarias de 1957 y 1961 clausuraron el interregno ibañista, devolviendo a los partidos tradicionales la fuerza electoral que le había sido arrebatada por el vendaval antipartidos de 1952 y 1953. Se produjo sí un cambio trascendental: el ingreso al "club" de los grandes del

¹³¹ 5 de septiembre de 1938.

¹³² Véase Gazmuri, *La crisis de la democracia en Chile*. Matías Tagle Editor. Editorial Andrés Bello, 1992, pág. 211 y A. Pinto, *op. cit.*

Partido Demócrata Cristiano. En esas elecciones, se dijo¹³³ “todos ganaron”. En efecto, la derecha obtuvo la presidencia con Jorge Alessandri, un empresario independiente, crítico de los partidos, que recogió el sentimiento antipolítico de gran parte del electorado pero que estaba plenamente identificado con ese sector político, cuyo apoyo constituyó la columna vertebral de su gobierno. Era la primera vez desde 1916 que el país elegía como Presidente a un candidato de derecha. Por su parte, la izquierda, aliados por primera vez en exclusiva en el FRAP los partidos Socialista y Comunista, emergió como la segunda fuerza electoral, con perspectivas evidentes de acceder a la Presidencia en la siguiente oportunidad. La Democracia Cristiana obtuvo una alta votación para su candidato (Eduardo Frei) a sólo un año de su nacimiento, dando un salto de enorme magnitud desde los modestos porcentajes de apoyo a la Falange Nacional. Las parlamentarias de 1961 confirmaron dicho ascenso, dando a la DC un sólido 15,9% que, unido al prestigio personal de Frei, la colocaban en óptima posición para la carrera presidencial de 1964. Por último, el Partido Radical recuperó en 1957 y 1961 el apoyo histórico (aproximadamente 22%) perdido en 1953, volviendo a ser el partido más votado del país.

El período de Jorge Alessandri estuvo marcado por la centralidad de los procesos electorales. La derecha obtuvo el apoyo del radicalismo para constituir un gobierno con sólido aunque minoritario respaldo político-parlamentario, a cambio de obtener el apoyo de la derecha para un radical en 1964. La Democracia Cristiana y la izquierda se abocaron a prepararse para las elecciones de 1964 que ambos aspiraban a ganar, de modo que su acción proselitista y de perfilamiento político tuvo mayor centralidad que su oposición al gobierno de Alessandri, la que se mantuvo dentro de los márgenes en ese entonces habituales. De este modo, pese a que en 1958 se habían insinuado ya los tres bloques que polarizarían el proceso político, ello no tuvo mayor expresión en el período Alessandri. Todavía pudo el centrista Partido Radical, fiel a su vocación histórica, dar sustentación suficiente al gobierno. Al mismo tiempo, Jorge Alessandri logró construir una convivencia no confrontacional con el Partido Comunista y por consiguiente con la CUT, manteniéndose las reivindicaciones sociales dentro de las proporciones históricas y evitándose todo

¹³³ A. Pinto, *Desarrollo Económico y relaciones sociales en Chile*.

intento de aplicación de políticas drásticas de ajuste antiinflacionario. En síntesis, los seis años de Alessandri fueron los de la calma que precede a la tempestad.

Se configuró así un cuadro político auspicioso, que daba una oportunidad real a un proyecto de capitalismo modernizador como el que encarnaba Alessandri, cuyo núcleo ejecutor no fueron sin embargo los partidos conservador y liberal sino un equipo de empresarios y ejecutivos que constituyeron el "gobierno de los gerentes". Desde el punto de vista político, el candidato Alessandri había sostenido que el gobierno no podía ser el patrimonio exclusivo de los triunfadores, reivindicando a los "hombres de trabajo" (término que a partir de entonces utiliza la derecha para referirse a empresarios y trabajadores por cuenta propia) como actores centrales del proceso de desarrollo, dejando en segundo término a los partidos políticos. Similar connotación antipolítica tuvo su crítica a prejuicios y doctrinarismos, su insistencia en la necesidad de una rectificación en el país y su énfasis en la honestidad, austeridad, eficiencia y un orden guiado por valores y humanos. La plataforma política de Jorge Alessandri constituye un antecedente próximo de las banderas que en el período siguiente asumirá la derecha, ya apoyada en el Partido Nacional.

El énfasis del programa económico de Alessandri apuntaba a liberar a la empresa privada de los controles del Estado y convertirla en el motor del desarrollo, en el marco de una política de industrialización que conservaba la protección y las franquicias estatales.

"La política de comercio exterior jugaba un papel clave en este programa. Se consideraba que el libre acceso al mercado de divisas era un incentivo para atraer inversión extranjera y la repatriación de capitales. La mayor libertad de importación permitiría una disponibilidad superior de materias primas y bienes de capital [...] el aumento de las importaciones serviría para paliar las presiones inflacionarias y se esperaba que la tasa de cambio más alta sería suficiente para fomentar las exportaciones"¹³⁴. "La aplicación de un tipo de cambio fijo a partir de una devaluación inicial de 25%, con eliminación de cuotas y prohibiciones en el comercio exterior, fue concebida como el elemento clave de la estrategia

¹³⁴ R. Ffrench-Davis, *La economía chilena. 1958-1970*, pág. 42.

económica. La mantención del nivel del tipo de cambio lo convertiría en el símbolo más destacado de la estabilidad y la creación de un ambiente de confianza¹³⁵. Se recurrió al financiamiento externo para eliminar el déficit fiscal y aumentar la disponibilidad inicial de divisas. Al mismo tiempo, se expandió la inversión pública en obras públicas y vivienda para reactivar el sector privado.

El programa de Alessandri fue una apuesta al sector privado y al comercio exterior, sin apartarse del modelo de industrialización protegida. En ese sentido fue un precursor sólo parcial de las políticas liberales contemporáneas. El liberalismo económico no había surgido aún como ideario potente en América Latina. El empresariado nacional seguía siendo proteccionista y dependiente del apoyo estatal. El convenio entre la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago que tan decisivamente contribuyó a la aparición de los economistas liberales que después hegemonizarían el pensamiento económico de la derecha chilena, se firmó en marzo de 1956. En ese contexto, Alessandri procura conservar para el Estado su papel de impulsor de la industrialización en un marco que favorezca la inversión privada nacional y extranjera, desplazando el eje de la política económica desde la preocupación por la distribución del ingreso hacia la prioridad al crecimiento¹³⁶.

La situación económica mejoró notablemente durante 1959 y 1960. La inflación se redujo de 35,3% en 1959 a sólo 7,1% en 1960 y 3% en 1961¹³⁷. Las importaciones aumentaron 30% en 1960, se redujeron drásticamente los reajustes nominales de remuneraciones y se obtuvo abundante financiamiento externo. Sin embargo, el esquema no funcionó. Las exportaciones no aumentaron según lo esperado; en 1961 superaron en sólo 11% las de 1958 y el déficit en cuenta corriente se elevó al 55% de las exportaciones realizadas en 1961; todo ello en un entorno de muchos préstamos de corto plazo en lugar de la inversión extranjera que se quería atraer. El desenlace se precipitó a fines de 1961: una crisis de balanza de pagos, tres semanas de suspensión de las operaciones del mercado de divisas y luego la reimplantación de cambios múltiples y controles burocráticos, así como de prohibiciones de importación. Se reinició la espiral inflacionaria, detonada por la crisis y los posteriores reajustes de remuneracio-

¹³⁵ *Ibíd.*, pág. 43.

¹³⁶ T. Moulián. En M. Tagle Ed., *op. cit.*, pág. 240.

¹³⁷ *Ibíd.*, pág. 46.

nes, que recuperaron su periodicidad tradicional como precio de la paz social. En 1964, la Administración Alessandri cerró su período con una inflación de 49,3%¹³⁸.

La crisis de balanza de pagos de 1961 puso una lápida a la gestión Alessandri. El gobierno de los gerentes había fracasado en su intento de ofrecer una opción genuinamente capitalista como alternativa a los proyectos de cambio que maduraban la Democracia Cristiana y la izquierda. El fracaso no fue el resultado de contingencias políticas ni de presión social; se debió fundamentalmente a que no se cumplieron las expectativas y previsiones en que se basó la política económica. Las reformas parciales y los incentivos a la empresa privada no pudieron generar los aumentos esperados de productividad y de las exportaciones, dado el entorno proteccionista tanto de la economía nacional como del comercio internacional, que liberaba a las empresas de la presión de la competencia.

De 1962 en adelante, el gobierno tuvo que limitarse a una actuación netamente defensiva, de restablecimiento de la normalidad económica, contención de las presiones sociales y supervivencia política. La derecha dejó de ser una opción relevante para la sucesión presidencial de 1964, por lo que no puede sorprender que, después del "naranja",¹³⁹ haya optado por apoyar incondicionalmente la candidatura demócratacristiana para evitar el triunfo del FRAP. En 1964 llegó así a su término el Estado de compromiso, ya preanunciado —para la crónica retrospectiva— por las elecciones de 1958.

Ese mismo año se inicia la declinación, también definitiva, del Partido Radical, que desempeñó por última vez con Alessandri su papel de partido de centro, articulador de acuerdos y con vocación de ser gobierno. La alianza entre la derecha y el Partido Radical proyectada a una eventual candidatura radical en 1964 (Julio Durán) fue abandonada por liberales y conservadores al decidir su apoyo a Frei.

A partir de ese momento su ala más derechista se aleja del partido para constituir la Democracia Radical (como socio menor de Conservadores y Liberales), en tanto que el grueso del radicalismo iniciará su desplazamiento hacia la izquierda.

¹³⁸ *Ibíd.*, págs. 46 y 57.

¹³⁹ Triunfo espectacular del candidato de izquierda señor Naranjo en una elección complementaria para diputado, en 1964, en un distrito de fuerte tradición derechista.

El gobierno de Jorge Alessandri "fue el último período en que las categorías de este orden político conservaron su validez. Si se juzga la evolución del gobierno, nada hacía presagiar tan radical mutación política. El proceso de radicalización que marcaría los años siguientes se incubaba en el seno de la oposición, que se preparaba para disputar el poder en 1964.

Según nuestras tres categorías iniciales, dicha etapa de la historia de Chile se caracterizó por los siguientes elementos:

a) Un orden político sustentado en un acuerdo social implícito entre clase media y sectores populares, expresado en una convivencia política de conflicto limitado entre los partidos representativos de dichos grupos sociales. Esta convivencia se formalizó en el marco de instituciones políticas —Presidente, parlamento, partidos, poder judicial, respeto a la ley—, que gozaban de fuerte legitimidad y por ende elevada capacidad de absorber, procesar y arbitrar conflictos.

b) Un orden económico altamente consensuado en torno de la ISI como ideología económica abrumadoramente dominante, y caracterizado por una pertinaz disputa distributiva de tipo reivindicativo que fue políticamente resuelto, por lo general, con medidas populistas.

c) Un poder social marcado por la hegemonía política relativa de la clase media, sin perjuicio del poder de la oligarquía, en especial la terrateniente, y por un proceso persistente de incorporación social de los sectores populares en calidad de actores secundarios, que sin embargo fueron adquiriendo más voz y mayor organización.

Al interior de esta sociedad civil se dio permanentemente una situación de disenso moderado, concentrada en la distribución del ingreso y, en general, las aspiraciones insatisfechas de todos los sectores. Durante un buen tiempo (hasta mediados de los 50), la economía tuvo una capacidad razonable de respuesta a las demandas sociales, lo que facilitó el arbitraje por parte del Presidente y los partidos, apoyados en la fortaleza de las instituciones nacionales.

En suma, durante el Estado de Compromiso no se registró en ninguno de los tres órdenes de nuestro esquema un umbral de conflicto que contaminase severamente y desequilibrara alguno de los otros dos. Se trató de un círculo virtuoso en que la estabilidad de cada orden contribuyó a proteger la estabilidad de los demás, permitiendo a las instituciones resolver los conflictos sin ver afectada su consagrada legitimidad.

III. El período 1964-1970

EL GOBIERNO DE FREI

1. *Introducción*

La campaña presidencial de 1964 se desarrolló en un clima inusualmente polarizado. La derecha la planteó en términos de la disyuntiva democracia-comunismo, en una expresión dramática del pánico que le producía la eventual victoria de la izquierda. La disputa real se produjo entre dos programas de reformismo avanzado, encarnados en la Democracia Cristiana y el FRAP. La izquierda alimentó grandes expectativas de triunfo y sufrió una frustración profunda al comprobar que "las clases dominantes" habían inclinado la balanza en favor de Frei, hecho que les hizo sentir una suerte de veto a sus pretensiones de acceder al poder político, percepción que contribuyó a su progresiva alienación respecto de los procesos electorales, vistos como mecanismos de la "democracia burguesa" para preservar una hegemonía excluyente de clase.

La DC llegó al poder proclamando una "Revolución en Libertad", cuya propuesta era considerablemente más avanzada y rupturista que su discurso del año 1958. Frei afirmaba en aquella campaña que "el país no podía sostener la democracia, gobernado por quienes no representan el sentido del tiempo" y añadía que "el comunismo es una alternativa para pobres desesperados sin tradición democrática"¹. En 1964, en cambio, Frei, como Presidente electo, sostiene que "éste es el fin de una época de la vida nacional. Marcamos un límite donde termina una etapa histórica y donde nace otra nueva, con nuevas líneas, nuevos hombres,

¹ E. Frei M., "Último discurso de la Campaña Presidencial 1958". El Mercurio, 3 de septiembre de 1958.

nuevas esperanzas [...] Nadie tiene derecho a exigirme más de lo que dije pero nadie tiene derecho a pedirme que retroceda un paso en lo que afirmé y el pueblo votó[...] Represento una generación formada en una nueva orientación y una nueva filosofía, que llega al gobierno después de 30 años de lucha dura e intransigente”². Célebre es también su afirmación de que “ni por un millón de votos cambiaré ni una sola coma de mi programa”, verdadero bofetón y notificación anticipada a la derecha. Por otra parte, se distancia visiblemente de la izquierda al proclamar “una profunda revolución dentro de la libertad” y sostener que “nada es peor que la inmadurez de los impacientes”. Se compromete con una tarea de largo alcance y promete trabajar por la integración de América Latina, dando también a su propuesta una clara connotación desarrollista.

Conviene analizar separadamente las características del Partido Demócrata Cristiano y el programa del gobierno de Frei a partir de su diagnóstico de la realidad nacional.

2. *El proyecto político del Partido Demócrata Cristiano*

Mucho se ha escrito sobre el PDC. No es mi propósito recoger la historia del partido, de su evolución desde el nacimiento de la Falange Nacional. Destacaré sólo algunos aspectos de relevancia para una mejor comprensión de los peculiares rasgos del proceso político chileno.

Dos son las características del partido que produjeron en Chile un terremoto político cuando ascendió al poder: el alternativismo y su concepción finalista de la política³.

La noción de alternativismo define un partido que, aunque situado de modo natural en el centro del espectro político, rechaza explícitamente el rol articulador, componedor y de puente que normalmente desempeñan los partidos de centro, para afirmar de modo categórico su condición de portador de una propuesta alternativa a los proyectos de la derecha y la izquierda. Su énfasis, sin embargo, está en el cambio, por lo que suele autode-

² E. Frei M., “Discurso inaugural, 3 de noviembre de 1964”, en Eduardo Frei M., *Obras Escogidas* (ed.), Oscar Pinochet.

³ Véase C. Gazmuri en M. Tagle ed., *op. cit.*; T. Moulián en M. Tagle ed., *op. cit.*, y T. Moulián en Estudios CIEPLAN, julio 1982.

finirse como un partido de vanguardia que no reconoce validez al eje clásico derecha-izquierda. En su primera fase, e incluso en el programa de gobierno de Frei, el alternativismo resumido en el lema "Revolución en Libertad" se traduce en lo sustantivo en su propuesta de reformas estructurales y políticamente en su rotunda negativa a formar alianzas con cualquier otro sector político. El "camino propio" recibió un espaldarazo nunca visto en la política chilena al obtener el partido el 43,6% de los votos en las elecciones parlamentarias de 1965, eligiendo 82 de un total de 147 diputados.

El éxito electoral dio viabilidad política al camino propio del partido. Al mismo tiempo lo hizo sentirse portador de un destino histórico manifiesto, reforzando el segundo rasgo principal del partido: su visión finalista de la política, su marcado mesianismo y purismo ideológico, descalificador de las demás opciones políticas y en particular de rechazo total a los conceptos de negociación y compromiso propios del centro político. Descartaba así el estilo político propio del Partido Radical, cuyas prácticas el PDC denunció con gran vigor, eliminando de paso toda posibilidad de acuerdo con su único aliado potencial. De este modo, y a medida que se producía una creciente radicalización y polarización políticas, fue predominando en la DC un enfoque de la política basado en la dicotomía verdad-error. Este hecho no deja de ser singular, pues el PDC, no obstante reconocer su origen e inspiración en el socialcristianismo y en las doctrinas progresistas de la Iglesia Católica renovada, se autodefinía como un partido no confesional, secular y absolutamente autónomo de la Iglesia, a diferencia del Partido Conservador.

Por otra parte, su inspiración católica determinó que prevaleciera en el partido un fuerte sentimiento antilucro y anticapitalista, que lo hizo mirar siempre con recelo y distancia a la empresa privada y ser partidario de un rol económico conductor del Estado en su calidad de encarnación del bien común. La radicalización política durante el gobierno de Frei generó el desarrollo más pleno, en la Democracia Cristiana, de las concepciones de sociedad comunitaria y socialismo comunitario, planteado esto último como alternativa también revolucionaria al socialismo marxista.

El finalismo político, encarnado en el camino propio como estrategia de gobierno, llevó inexorablemente al PDC a la búsqueda de la hegemonía.

De estas observaciones surge un retrato que corresponde a los rasgos que marcaron el sello ideológico predominante y la

identidad profunda de un partido que se mantiene fiel al legado de la Falange, todo lo cual no da cuenta cabal de su diversidad interna ni de la amplitud de sus propuestas programáticas. Desde luego, la Falange nunca rehuyó los pactos electorales que, como partido pequeño, requería para mantener una representación parlamentaria. Curiosamente, el "camino propio" se impone como estrategia política en un momento en que al núcleo homogéneo de la Falange se habían sumado socialcristianos conservadores y cristianos populistas venidos del ibañismo y, en especial, del Partido Agrario Laborista, para crear el Partido Demócratacristiano. Es el espectacular crecimiento electoral, el arrastre popular y carisma notable de sus líderes principales (Frei, Tomic y Leighton) el que otorga credibilidad a lo que hasta entonces era más tendencia latente que realidad. Al mismo tiempo, los cuadros provenientes de la Falange establecen su hegemonía ideológica y de liderazgo político en el seno del nuevo partido.

Desde el punto de vista programático, las propuestas de la Democracia Cristiana en 1958 y 1964 son moderadas y nada anticapitalistas en su esencia. En efecto, su visión económico-social tiene un marcado acento desarrollista y de estímulo a la actividad privada, sin perjuicio de afirmar con fuerza el rol económico del Estado y otorgar máxima prioridad a un proceso de profundo cambio social. El PDC había atraído en calidad de militantes o simpatizantes a los mejores cuadros técnicos disponibles en el país, en particular un grupo de jóvenes economistas que conformaron el núcleo central de una primera tecnocracia moderna con vocación política e inquietud social⁴. El liderazgo de Frei y la inspiración de un hombre eminente y gran economista como Jorge Ahumada aglutinaron voluntades y dieron forma a un programa de gobierno que concretaba a la "Revolución en Libertad" dentro de los parámetros indicados. Puede concluirse, en síntesis, que los "desarrollistas" entraron masivamente al gobierno en tanto que los "doctrinarios" se mantuvieron en el partido. Unos y otros coincidían en el ideal de la sociedad comunitaria y compartían la estrategia política del "camino propio", pero con diferencias de diagnóstico y propuesta, las que se ahondaron a medida que se fue radicalizando y polarizando la política nacional en su conjunto.

⁴ Cristián Gazmuri en M. Tagle ed., *op. cit.*

3. *Diagnóstico y programa del gobierno de Frei*

“Estoy aquí para quebrar las rigideces de un orden social que no responde ya a las exigencias del tiempo y abrirle un progresivo acceso al pueblo a una cultura, a la responsabilidad en la dirección y a una verdadera participación en la riqueza y en las ventajas que caracterizan a las sociedades modernas más desarrolladas”⁵. De este modo se sintetiza un diagnóstico de exclusión e injusticia social cuya superación es el objetivo central del gobierno de Frei. A diferencia del redistributivismo predominante en los sectores “progresistas” del espectro político chileno de esos años, el nuevo Presidente señala que “estoy aquí para promover el desarrollo económico y estimular el espíritu creador y la libre iniciativa de los chilenos, para que aumentemos la producción de los alimentos y aprovechemos los recursos del mar y de los bosques; para que expandamos nuestras industrias y explotemos nuestros recursos minerales en beneficio de Chile [...] estoy aquí para detener la inflación; para defender el valor de nuestra moneda; y para dar trabajo estable y abrirle una oportunidad a la juventud de Chile”⁶.

Su política social había de concretarse “en la participación del pueblo y en una auténtica promoción popular”; en “dar educación a todos los niños de Chile y abrirles todas las oportunidades sin otro límite que su propia capacidad, en la certeza de que un pueblo que derrota la ignorancia inevitablemente derrota la miseria y la servidumbre; en que todas las familias de Chile vivan en una casa modesta, pero propia, en un barrio decente, donde sus hijos puedan crecer con dignidad y alegría”⁷.

Expresa también Frei: “estoy aquí para que de una manera creciente los campesinos sean dueños de la tierra y la propiedad no se concentre en pocas manos; para que los que trabajan en los campos tengan un ingreso y un salario justo y que las leyes que los defienden se cumplan con rigor”⁸.

Un rasgo notable del gobierno de Frei fue el que las propuestas enunciadas se convirtieron efectivamente en el eje de su gestión económico-social, a saber:

⁵ E. Frei, *op. cit.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*

1. Reforma Agraria y sindicalización campesina como elementos de ruptura del orden latifundista, de dignificación y participación campesina y al mismo tiempo de elevación de la productividad en el agro. La reforma agraria es la gran reforma estructural del gobierno demócratacristiano, planteada de acuerdo con el ideario de CEPAL y apoyada por la Alianza para el Progreso de la administración Kennedy.

2. Reforma educativa encaminada a dar un salto en la escolaridad de la población a través del acceso masivo de los jóvenes a la enseñanza media.

3. Un programa masivo de vivienda subsidiada para los pobres urbanos, complementado por el sistema de ahorro y préstamo para la clase media.

4. La organización del pueblo y su capacitación para convertirse en dueño de su propio destino, dotado de voz para afirmar y defender sus derechos, para ser protagonista de un proceso de democratización social, para lo cual se puso en marcha el programa de promoción popular.

5. Una política laboral dirigida a mejorar las condiciones de trabajo, reformar la legislación de un modo más favorable a los trabajadores, fiscalizar su efectivo cumplimiento y estimular la sindicalización obrera, todo ello en el marco de un modelo de relaciones sociales no confrontacional, contradictorio con la lucha de clases pregonada por la dirigencia de la CUT y los partidos de izquierda.

a. La política económica

1. Profundización de la industrialización, dentro del marco de ISI pero con la diferencia fundamental (en línea con el pensamiento emergente liderado por el Banco Interamericano) de otorgar prioridad a la ampliación del pequeño mercado interno a través de la integración económica latinoamericana. Fue el gobierno de Frei el promotor principal del Pacto Andino, y fueron significativas para su tiempo las negociaciones de especialización pactada entre Chile y Argentina.

2. Incremento de los recursos fiscales para financiar el ambicioso programa social a través de una reforma impositiva que simultáneamente diera como resultado una mayor justicia tributaria. Se procuró, además, aumentar el ahorro nacional, para lo cual, sin perjuicio de otras medidas, el gobierno logró la aproba-

ción de un impuesto al patrimonio y presentó un proyecto de ahorro forzoso sobre las remuneraciones, el que fue rechazado por la oposición de derecha e izquierda por "socializante" y "neocapitalista", respectivamente.

3. "Chilenización" de la minería del cobre, vale decir, la asociación del Estado con las empresas mineras norteamericanas para fortalecer la soberanía nacional y aumentar los ingresos fiscales a través de una mayor participación y poder decisorio del país en la producción y venta de su principal riqueza natural, concordado en una negociación no conflictiva con las empresas.

4. Combate frontal a la inflación a través de la reducción del déficit fiscal y un uso más moderado de la emisión como mecanismo de financiamiento público, el control de precios de los artículos de primera necesidad y la importación por el Estado (Empresa de Comercio Agrícola, ECA) de productos en momentos de escasez o de alza de los precios internos (carne, leche o trigo). La reducción de la inflación se concibió como un programa gradual que dirigió personalmente el Ministro de Economía.

5. Las finanzas públicas y la balanza de pagos se vieron también fortalecidas por los créditos de la Alianza para el Progreso, programa concebido por el gobierno de Kennedy para contrarrestar en América Latina el impacto político y "efecto demostración" de la revolución cubana.

Para USA la "Revolución en Libertad" era justamente el modelo de desarrollismo con justicia social, la combinación de libertad democrática y reformas estructurales, que mejor podía evitar otros procesos revolucionarios en América Latina y mantener a la región alineada con Estados Unidos en el escenario de la Guerra Fría.

En síntesis, el gobierno de Frei planteó reformas estructurales pero intentó implementarlas de manera paulatina y en paralelo con políticas desarrollistas, de modo de minimizar las tensiones sociales⁹. Al mismo tiempo promovió la organización y la participación social tanto en la ciudad como en el campo, dando origen a un proceso de movilización social que sirvió como instrumento de presión en favor de las reformas gubernativas pero que, con el tiempo, y a medida que la política fue adquiriendo características crecientemente confrontacionales, se convirtió en una marea incontenible que sobrepasó a sus impulsores.

⁹ Véase C. Gazmuri en M. Tagle ed., *op.cit.*

Desde una perspectiva de izquierda un destacado analista coincide en caracterizar a la Democracia Cristiana de entonces por su purismo ideológico y su alternativismo, señalando que se trata de un partido "no subordinado a los parámetros de las clases dominantes"¹⁰. Moulián clasifica las medidas del gobierno demócratacristiano en tres categorías:

- i. Incrementalistas, de profundización de la industrialización capitalista.
- ii. Populistas, orientadas a corregir la distribución del ingreso y elevar los niveles de participación social.
- iii. De ruptura, como la Reforma Agraria y la sindicalización campesina, y proyectos que no alcanzaron a materializarse como las reformas bancaria y urbana.

Es indiscutible, de acuerdo a este y otros análisis, que Frei llevó adelante un programa de reformismo avanzado, en plena congruencia con su plataforma electoral de 1964.

b. Resultados de la gestión económica de Frei

Resulta crucial evaluar la gestión de Frei para determinar si el conflicto global que se desencadena a partir de 1970 puede ser atribuido a fracasos y errores objetivos de ese gobierno o a una percepción generalizada en tal sentido de parte de la masa ciudadana, con la consiguiente desafección y conflictividad social.

Primero cabe destacar la notable y continuada fidelidad del gobierno a su programa inicial y los significativos avances en materia de Reforma Educativa y Vivienda y especialmente, la Reforma Agraria y la sindicalización campesina. Todas estas políticas generaron fuerte apoyo al gobierno en los sectores directamente beneficiados, en especial en la masa campesina, en cuyas organizaciones predominaron dirigentes demócratacristianos más allá del término de la administración Frei. La afiliación sindical campesina se elevó desde 10.658 miembros en 1964 a 104.666 en 1969. En conjunto, la afiliación sindical chilena se elevó de 270.000 a 533.000 miembros entre 1964 y 1969, (de un 10% a un 18% de la fuerza de trabajo)¹¹.

¹⁰ T. Moulián en M. Tagle ed., *op. cit.*

¹¹ Sergio Molina, *op. cit.*

La chilениzación del cobre, aunque duramente atacada por la izquierda, fue una demostración de independencia ante Estados Unidos, actitud que —no obstante ser el país “favorito” de la Alianza para el Progreso— marcó toda la política exterior de Frei, incluida la creación —con fuerte iniciativa chilena— de SELA, una especie de OEA sin USA¹². El frente externo, por tanto, no daba margen a reacciones adversas de tipo nacionalista o de protesta popular. Por el contrario, contó con mayoritario respaldo ciudadano.

En lo que respecta a los resultados económicos, el balance global en ningún caso puede ser calificado como un fracaso. El programa de estabilización tuvo éxito hasta 1967. La inflación heredada de casi 50% bajó a 29,3% y 20,3% en 1965 y 1967¹³. Posteriormente, por la presión sobre el gasto público y las demandas sociales por mayores salarios, reanudó su tendencia ascendente para alcanzar a 35% en 1969. “La producción nacional aumentó en 5% en 1965 y en 7% en 1966 [...] los controles de precios fueron manejados de tal manera que aumentaron los precios relativos de los bienes agrícolas y se redujeron los de los bienes industriales (que gozaban de excesiva protección). Se redistribuyó la demanda agregada hacia los bienes industriales [...] la producción manufacturera se elevó en casi un quinto en el bienio, acompañada de una expansión del empleo que alcanzó a 18% en el sector”¹⁴.

Sin embargo, como señala el mismo autor, “fracasaron los intentos para elevar la tasa de ahorro nacional y las remuneraciones nominales aumentaron por sobre los niveles programados, pues lo que en años anteriores había sido la aspiración del movimiento sindical [...] se transformó en el punto de partida de las negociaciones entre empleadores y trabajadores [...] las variaciones salariales efectivas para los trabajadores organizados ascendieron a 47,3%, 38,1% y 36,3% en 1965, 66 y 67, respectivamente, en contraste con cifras programadas de 38,4%, 25,9% y 17% para esos mismos años”¹⁵. Además, el Estado, árbitro en las negociaciones salariales y en los conflictos laborales, inclinaba habitualmente

¹² Genaro Arriagada H., *De la vía institucional a la vía insurreccional*, Instituto de Estudios Políticos. Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1974, pág. 60.

¹³ R. Ffrench Davis, *op. cit.*, pág. 57.

¹⁴ *Ibíd.*, pág. 58.

¹⁵ *Ibíd.*

la balanza en favor de los trabajadores, por entender la protección del más débil como su responsabilidad principal. "A partir de 1968, las políticas se adaptaron con cierta flexibilidad a las presiones inflacionarias de costos, incluido el manejo del control de precios, evitándose un proceso inflacionario descontrolado y dando como resultado una inflación creciente pero regulada"¹⁶, sin caer, tampoco, en políticas recesivas. En efecto, la tasa de crecimiento bajó a alrededor del 3% para 1968 y 1969, cifra modesta pero superior al promedio de la década precedente.

"No sólo se revirtió la declinación precedente a partir de 1960 sino que el incremento del producto per cápita fue claramente mayor en el período de la Administración Frei que lo que había sido durante el gobierno de Alessandri para alcanzar un máximo histórico en 1970"¹⁷.

El movimiento sindical mantuvo su conducta reivindicativa (exitosa en el logro de altos reajustes nominales), si bien se fue acentuando su retórica antisistema en paralelo con la polarización política. Los partidos de izquierda usaron su decisivo poder sindical para quebrar la política de remuneraciones del gobierno, presionando eficazmente por medio de huelgas legales e ilegales. Con el mejoramiento del nivel de vida, se crearon nuevos hábitos y demandas de consumo, produciéndose una verdadera revolución de expectativas, multiplicada a su vez por la retórica política redistributivista y de denuncia de los "ricos"¹⁸.

Algunas cifras sobre frecuencia y magnitud de las huelgas durante el gobierno de Frei desestiman la hipótesis de que la agitación y el reivindicacionismo no satisfecho de los trabajadores puedan haber provocado la radicalización política del país. En efecto, en los años 63, 65 y 69, el número de huelgas por sindicato ascendió a 0.39, 0.40 y 0.26, respectivamente. El número de trabajadores involucrados por huelga fue de 281, 259, y 281 en esos mismos años. El número de días-hombre no trabajados, que ya en 1952 y 1956 había ascendido a 1.78 y 1.66 millones, subió en 1966 a 2.0 millones para descender a 0.97 millones en 1969. Por su parte, la duración promedio de las huelgas por trabajador involucrado, que osciló en años anteriores entre 10 y

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 62.

¹⁷ A. Valenzuela, *The breakdown of democratic regimes, op. cit.*, pág. 24 y Cuadro 6.

¹⁸ Sergio Molina, *op. cit.*, pág. 133.

12 días, descendió en 1969 a 3,5 días, lo que revela una gran preocupación y celeridad en la solución de conflictos de modo favorable a los trabajadores y no se compadece con un diagnóstico de confrontación laboral aguda¹⁹. Ello no resulta sorprendente si se considera que “se había elevado la participación de las remuneraciones del trabajo en el total del ingreso de 47,9% en 1964 a 54,9% en 1970”²⁰.

En síntesis, el gobierno de Frei impulsó un conjunto de políticas sociales sin duda “progresistas”, vale decir de perfil centroizquierdista y con significativos contenidos de cambio, en abierto contraste con las de sus predecesores. Las políticas laborales tuvieron un claro sesgo protrabajador, incluido el manejo de conflictos y un populismo moderado en materia de remuneraciones y control de precios. Las estadísticas no revelan una conflictividad social mayor que en períodos anteriores, vale decir que los actores sociales no cuestionan el orden social existente.

Entonces ¿qué factores pudieron haber existido en los últimos años de Frei para provocar una alienación social, una demanda de ruptura del sistema que, al impactar el proceso político, condujeron a su radicalización?

De acuerdo con el análisis histórico realizado hasta aquí, en Chile había cristalizado una división de clases sociales suficientemente marcada, con características visibles de desigualdad, exclusión e injusticia como para reconocer en ella una potencialidad de conflicto abierto. ¿Se dieron las condiciones sociales para detonar, hacia 1970, la lucha de clases anunciada o temida por los diferentes actores políticos?

En ausencia de factores objetivos de desgobierno o fracaso gubernativo que pudieran explicarla, dos son los procesos interrelacionados que contribuyeron a agudizar la tensión social. Por una parte, la movilización popular facilitada por las iniciativas del gobierno y activada por la retórica confrontacional de los dirigentes. En segundo lugar, la exacerbación de las demandas sociales inducida por la movilización y acrecentada por el “efecto demostración” de las naciones desarrolladas y los sectores acomodados del país. Se fue generando un desequilibrio creciente entre las aspiraciones y expectativas de los diversos

¹⁹ Véase A. Valenzuela, *The Breakdown of democratic regimes*, Chile. Cuadro 9, pág. 31.

²⁰ Genaro Arriagada, *op. cit.*

sectores organizados de la sociedad y la mediocre capacidad de respuesta del sistema, dado el escaso dinamismo de la economía. Masas populares y clase media pasan a considerar soluciones integrales a los males de la sociedad y a radicar en otros actores –nacionales o extranjeros– las culpas por las insuficiencias del propio desarrollo.

El fenómeno acumulativo del proceso demandas/movilización popular/explosión de expectativas/llamados a nuevas movilizaciones/radicalización de propuestas/disponibilidad social para tales propuestas, no tiene su origen en una sociedad en estado de conflicto latente, sino que es activado desde la política por los partidos y la intelectualidad.

Tiene razón Arriagada cuando dice que, juzgado el gobierno de Frei en función objetiva de los resultados de su gestión, resulta increíble que no haya tenido continuidad²¹.

La explicación está en la evolución que experimenta el orden político operando en un entorno reivindicativo, potencialmente conflictivo, inserto en un orden social no hegemónico caracterizado por disensos moderados susceptibles de polarización. Además, el relativo estancamiento de la economía coincide ahora con la ruptura del consenso en relación con las bases mismas de estructura y funcionamiento de la economía. El cuestionamiento de fondo de la economía se produce al nivel de la ideología, generando una dramática incomunicación entre economistas, los que casi sin excepciones reconocen filas en una u otra visión global de la sociedad, dejando de compartir conceptos esenciales.

4. *El proceso político de 1964 a 1970*

Para empezar, cabe señalar que la opción del camino propio del gobierno –consolidado por el inédito éxito obtenido en las parlamentarias de 1965– tuvo su contrapunto en la oposición inmediata y tajante de la derecha, de la izquierda y del Partido Radical. El FRAP, a través de uno de sus líderes más moderados, Aniceto Rodríguez, anunció que le “negaría la sal y el agua” al gobierno.

La derecha, notificada de que su apoyo a la candidatura Frei no conllevaba concesión alguna en relación al programa de go-

²¹ Genaro Arriagada H., *op. cit.*

bierno, se alejó rápidamente por los anuncios de reforma agraria, sindicalización campesina, impuesto al patrimonio y recargos al impuesto a la renta, además de la retórica fuertemente antiderechista del partido gobernante. Si se añade a ello su debacle electoral de 1965 (sólo eligió 9 diputados), no puede extrañar que, sintiéndose amenazada de extinción, optara por refugiarse en una trinchera de oposición dura. En la democracia cristiana cundió el juicio de que efectivamente la derecha iba camino a su desaparición como actor político relevante (pese a que conservaba una representación importante en el Senado).

Por último, el Partido Radical fue pintado como la expresión más negativa del juego político; desacreditados sus rasgos clientelísticos y de negociación y acusados de corrupción muchos de sus personeros, el nuevo partido gobernante se presentó como la antítesis del estilo político radical. De ese modo, la Democracia Cristiana estableció una barrera que impidió todo acuerdo con el único partido que podría haber estado disponible para una alianza global o al menos respecto de materias específicas.

Esta es la realidad política inicial, de naturaleza polarizante. Veamos cómo evoluciona.

a. La radicalización de la izquierda

El profundo cambio de estrategia y comportamiento político de la izquierda durante el gobierno de Frei obedeció a una multiplicidad de factores externos e internos.

La revolución cubana y la Guerra Fría fueron, sin duda, los factores externos decisivos en la radicalización de la izquierda chilena durante este período.

El impacto de la revolución cubana sobre la izquierda latinoamericana radicaba sobre todo en que, por primera vez, se producía su ascenso al poder en un país de la región, en cuyos procesos políticos sólo —y aun así muy excepcionalmente— había logrado participar en el gobierno como actor secundario, como fue el caso chileno con el Frente Popular. Significativamente, además, Fidel Castro había obtenido el triunfo por las armas, confirmando de ese modo las tesis pesimistas e ideológicamente adversas a los procesos electorales que habían ido cobrando fuerza en los diversos partidos comunistas y socialistas de América Latina. El ejemplo cubano fue asumido como una lección de la historia por aquellos sectores de la izquierda chilena —tanto

intelectuales como dirigentes políticos— que habían interpretado la derrota electoral de 1964 y, en particular, el apoyo de la derecha a Frei como la manifestación de un implacable veto “burgués” a la posibilidad de un triunfo electoral de los “partidos populares”.

En segundo lugar, para la izquierda marxista independiente de la URSS, representada en Chile por el Partido Socialista, la revolución cubana ponía en cuestión la tesis del “socialismo en un solo país” que servía a la Unión Soviética para asegurar la lealtad de todos los movimientos marxistas en su confrontación con Estados Unidos, como una condición esencial para la viabilidad de la expansión del socialismo al resto del mundo. La Cuba socialista había nacido sin intervención soviética, en abierto desafío a la dominación estadounidense sobre el hemisferio occidental y a pocos kilómetros de sus costas.

En tercer término, en el campo de las ideas, en la segunda mitad de la década de 1960 los intelectuales de izquierda (con decisiva influencia sobre los dirigentes políticos de esas vertientes) hicieron suya de manera crecientemente simplista la teoría de la dependencia, al mismo tiempo que se reforzaba su convicción de que era inevitable la crisis final del capitalismo y el advenimiento del socialismo a nivel planetario. Esta combinación convirtió la construcción del socialismo en condición necesaria para el progreso económico de los países subdesarrollados, con la connotación de un destino histórico manifiesto. Al mismo tiempo, desde el mundo católico surgía la “teología de la liberación”, como visión revolucionaria cristiana confirmatoria, en sus expresiones concretas, de la “verdad socialista”.

Por otra parte, las posiciones del Partido Demócrata Cristiano así como el programa reformista de Frei, eran claramente más avanzadas las primeras y al menos de similar naturaleza el segundo, a lo que podría haber sido una propuesta socialista de corte socialdemócrata, como había sido la del FRAP. En consecuencia, para socialistas y comunistas no resultaba ya políticamente viable, por estrictas consideraciones de política interna, enarbolar banderas socialdemócratas. La marea democristiana los había sobrepasado por la izquierda. Cabe agregar que la DC planteaba explícitamente un proyecto histórico de largo alcance, con pretensiones hegemónicas. Sólo otro proyecto histórico de similar envergadura podía competir con aquél en el ideologizado escenario chileno. La construcción del socialismo se convirtió así en una necesidad política para la izquierda, de cara a la contienda presidencial de 1970.

El desplazamiento hacia la izquierda que hemos descrito sólo podía ser frenado o controlado por la férrea disciplina del Partido Comunista, sumiso a la URSS y tradicionalmente cauto y conservador. Sin embargo, varios factores fueron minando una opción comunista que siguiera combinando una retórica finalista con una praxis reformista. Desde luego, la aguda confrontación de la Guerra Fría acentuó la dureza anticapitalista y anti USA del discurso comunista, y lo forzó a adoptar una posición antagónica a un partido y un gobierno que eran percibidos como un caso paradigmático, como el "regalón" de la Alianza para el Progreso, el ejemplo de transformación social en democracia para los países en desarrollo.

Por otra parte, como hemos visto, la revolución cubana izquierdizó al Partido Socialista de modo tal que los comunistas pasan a ser vistos como burocráticos y conservadores, situación intolerable para un partido que desde siempre había sido el único dispensador legítimo de las medallas del progresismo proletario y revolucionario. Dos hechos del período fueron decisivos para dejar al PC en tan incómoda posición: el Congreso de Chillán del Partido Socialista en 1967 y el advenimiento del MIR y su control por la ultrazquierda, encarnada en Miguel Enríquez, Andrés Pascal Allende y otros, a partir de ese mismo año. El voto político aprobado por unanimidad en el plenario del citado Congreso Socialista comienza afirmando que "el Partido Socialista, como organización marxista-leninista, plantea la toma del poder como objetivo estratégico a cumplir por esta generación, para instaurar un Estado revolucionario que libere a Chile de la dependencia y del retraso económico y cultural e inicie la construcción del socialismo [...] la violencia revolucionaria es inevitable y legítima [...] constituye la única vía que conduce a la toma del poder político y económico [...] las formas pacíficas o legales de lucha (reivindicativas, ideológicas, electorales, etc.) no conducen por sí mismas al poder. El Partido Socialista las considera como instrumentos limitados de acción, incorporados al proceso político que nos lleva a la lucha armada. Reafirma asimismo, ahora de modo más categórico, la política del Frente de Trabajadores ya planteada en 1957 que propugna la unidad de acción del proletariado, campesinos y clases medias pobres, bajo la dirección del primero²².

²² Julio César Jobet, *El Partido Socialista de Chile*, 1971, vol. 2, pág. 126.

Por un tiempo, las realidades cotidianas de la política pesaron, sin embargo, más que la propuesta revolucionaria intransigente, considerada por la mayoría de los observadores de la época como una nueva expresión de verbalismo incendiario. Así, ante la proximidad de las parlamentarias de 1969 el PS terminó aceptando la tesis del PC de aglutinar todas las fuerzas antiimperialistas y antioligárquicas, en una amplia alianza de partidos marxistas y no-marxistas denominada Unidad Popular. El violento viraje del Partido Radical hacia la izquierda y la constitución del MAPU, desprendido de la Democracia Cristiana, facilitó la creación de esa alianza²³.

Entretanto, en 1964 había nacido entre estudiantes de la Universidad de Concepción el MIR, movimiento de extrema izquierda, adherente incondicional de la revolución cubana. Las vacilaciones socialistas y la gesta guerrillera del Che Guevara alimentan la fracción más radical del MIR que, a partir de ese mismo año 1967 –liderado por Miguel Enríquez– asume el control del movimiento, el que pasa a estructurarse como un movimiento político militar que clausura la discusión interna mediante la sacralización de las tesis básicas de la ultraizquierda continental²⁴.

El MIR se propone crear “focos armados” que fueron la base del ejército revolucionario. La realidad no se pliega a la tesis foquista, por lo que los jóvenes miristas optan por realizar “expropiaciones”, destinadas a financiar la organización y a redistribuir el dinero robado por los patrones [...] Estas actividades se realizan con gran despliegue publicitario, al que contribuyen los socialistas rupturistas. También son amplificadas por la derecha, por serle útil a su tesis política básica de que estaba amenazada la legalidad y el orden establecidos por acción de la izquierda y la “complicidad por tolerancia” del gobierno de Frei.

La radicalización de la izquierda, con su inspiración cubana y el desbordamiento del PC por la ultraizquierda se expresa en este período en acciones extralegales (asaltos, tomas de terrenos) pero no logra alterar la estrategia política diseñada por el PC. Sin embargo, el proceso se expresa tanto en el programa de la UP como en el tono confrontacional de la campaña de 1970.

²³ *Ibíd.*, pág. 153.

²⁴ José Rodríguez Elizondo, *Crisis y renovación de las izquierdas*, Editorial Andrés Bello, 1995, pág. 245.

Desde otro ángulo, puede decirse que la izquierda (al igual que la derecha) se vio enfrentada a una confrontación cotidiana, ante las acciones agresivamente proselitistas de la Democracia Cristiana encaminadas a lograr apoyo mayoritario para su propio proyecto histórico. La CORA, el INDAP, la promoción popular, los sindicatos campesinos, los colegios profesionales y diversos gremios de clase media se convirtieron en instrumentos o escenarios de la lucha por la hegemonía política. El triunfo del proyecto histórico de uno de estos dos bandos, entendido como un hecho definitivo, pasaba por la derrota del proyecto del rival. De este modo, ya en el tiempo de Frei la política se fue convirtiendo, en la percepción de los actores, en un juego de suma cero.

b. La radicalización de la derecha

Para la derecha el sexenio 1964-1970 es un período plagado de derrotas, amenazas y temores que producen en ella procesos de reestructuración política y transformación ideológica en el contexto de una lucha por la supervivencia.

Las elecciones parlamentarias de 1965 fueron para conservadores y liberales un golpe devastador, no sólo por su baja votación y menguada representación en la Cámara de Diputados, sino porque terminaron de sellar la ineficacia de la estrategia del apoyo a Frei. Por primera vez careció de espacio la tantas veces exitosa fórmula defensiva de acomodar posiciones en una negociación que involucraba algún género de concesiones no fundamentales en favor de las demandas "progresistas".

Distinto fue el cuadro en esta nueva fase de nuestra historia. Trabados en competencia los proyectos globales de la DC y de la izquierda en el marco de una fuerte radicalización de lo que hasta entonces habían sido el centro y la izquierda políticos, la derecha es objeto de la más violenta descalificación de parte de ambos proyectos finalistas, que coinciden en asignarle el papel del villano en el proceso político, económico y social del país, el único sector opuesto, en defensa de sus propios privilegios e intereses, a los "cambios profundos" que Chile requería y las grandes mayorías exigían.

Al discurso de sus adversarios políticos se añadió de manera progresiva lo que la derecha percibió como una amenaza frontal al derecho de propiedad, tanto a través de la Reforma

Agraria como por su cuestionamiento ideológico desde las trincheras del socialismo marxista y del comunitarismo democratacristiano.

La fusión, en 1967, de liberales y conservadores en el Partido Nacional fue ante todo un acto de supervivencia política y un paso indispensable ante la embestida de sus contrincantes, ninguno de los cuales hacía distingo alguno entre conservadores y liberales cuando de atacarlos se trataba. Esta última observación no es baladí, dado que el faccionalismo histórico de los dos partidos que terminaron por constituir la derecha habría podido dar margen a, por ejemplo, intentar separar a los conservadores más ligados a los terratenientes de los liberales más cercanos a la industria y las finanzas. La ideologización de los tiempos impidió que ello fuera siquiera considerado. La reforma agraria se transformó paulatinamente, pese a la postura moderada y desarrollista del Presidente Frei, de su equipo económico y de su Ministro de Agricultura, en un cuestionamiento más amplio al derecho de propiedad. Tal era el mensaje que emitían los partidos del FRAP, los sectores "rebeldes" de la Democracia Cristiana y en el Partido Radical, al menos la Juventud Radical Revolucionaria (JRR). Por su parte, la Corporación de Reforma Agraria mantuvo una posición ambigua respecto del otorgamiento de títulos de propiedad a los campesinos beneficiarios de la reforma (los asentados), en buena medida debido a las inmensas tareas de asistencia técnica y financiera requeridas para transformar a esos campesinos en agricultores viables, lo que exigía una prolongada transición conducida desde el Estado. En el trasfondo, sin embargo, se atisbaban, también, concepciones divergentes en la DC entre partidarios de la propiedad individual y la formación de cooperativas y sostenedores de fórmulas comunitarias y autogestionarias como estructura final de la propiedad en el campo. Es decir, la reforma agraria dejó de ser sólo una reforma estructural indispensable para aumentar la productividad del agro, para inscribirse en el gran conflicto ideológico del país.

El desarrollo del proceso de Reforma Agraria en el contexto ideológico y factual descrito unió en oposición frontal a todos los sectores empresariales urbanos del país en total solidaridad con los agricultores. La reforma agraria empezó a ser vista o presentada como la antesala de las reformas bancaria y urbana, que, efectivamente, algunas fogosas voces DC y de izquierda ya reclamaban. Este consenso del mundo propietario-empresarial facilitó enormemente la unión liberal-conservadora, eximiendo así al

nuevo Partido Nacional de la necesidad de arbitrar intereses que históricamente habían sido sensiblemente divergentes.

El nuevo Partido Nacional reunió, además de los dos partidos fundantes, a una variada gama de sectores nacionalistas de diverso perfil y, según la gráfica expresión de su presidente, Sergio Onofre Jarpa, captó las simpatías de la "gente de orden" al mismo tiempo que iniciaba activa campaña proselitista entre la "gente de trabajo", eufemismo destinado a individualizar a pequeños empresarios y profesionales liberales, presumiblemente favorables a la propiedad privada y la economía capitalista.

Sectores significativos del nuevo partido sufrieron durante el gobierno de Frei un lento proceso de pérdida de fe en el sistema democrático. La fuerte declinación electoral experimentada por el sector, en particular el desastre de 1965, enfrentó a la derecha a la perspectiva de que, en un país socialmente movilizado e intensamente participativo, vale decir en la democracia de masas en que Chile se había por fin convertido, las promesas "demagógicas" y las soluciones mágicas terminaban por cautivar a un electorado inmaduro, arrasando con los partidarios del *statu quo* o de una evolución ordenada. Este nuevo factor de debilitamiento se sumó a la pérdida de su alianza o representación política exclusiva de la Iglesia Católica, desde la aparición de la Democracia Cristiana, hecho que dividió las simpatías clericales entre "conservadores" y "progresistas"²⁵.

Sin embargo, las arraigadas instituciones políticas continuaban funcionando en plenitud. Por ello, tanto nacionales como socialistas ignoraron sus proclamas y dudas más radicales para enfrentar las elecciones de 1969 y 1970.

De todos modos, un grupo extremista de derecha llevó a cabo el atentado que le costó la vida al comandante en Jefe del Ejército, general Schneider, pocos días antes de la ascensión de Allende y la Unidad Popular, con el objetivo preciso de provocar un golpe de Estado.

En el Partido Nacional se producen en este período los primeros atisbos de discurso no democrático²⁶.

El pensamiento económico del Partido Nacional estuvo naturalmente inspirado desde su nacimiento por su compromiso con la propiedad privada y la iniciativa individual. En su interior, sin

²⁵ Timothy Scully en Scully y Mainwaring, *op. cit.*, pág. 118.

²⁶ Ver T. Moulián, *op. cit.*

embargo, convivían tendencias proteccionistas ligadas a ISI con el emergente pensamiento liberal, que ya contaba con dos plazas fuertes de gran influencia: la Facultad de Economía de la Universidad Católica, cuyo convenio con la Universidad de Chicago ya llevaba 10 años en pleno funcionamiento, y el diario *El Mercurio*, que se propone compensar la falta de pensamiento económico en la derecha²⁷. Dichas tendencias se confrontaron en el programa de la candidatura Alessandri. El sector liberal no pudo imponer sus propuestas y optó por retirarse del comando²⁸.

La derecha convirtió en bandera principal de su plataforma electoral la invocación al orden público y la legalidad. Las acciones del MIR le brindaban esa oportunidad, a la vez que infundían real temor a un eventual asalto al barrio alto de Santiago, por ejemplo. También contribuyeron a generar este clima de inseguridad las frecuentes confrontaciones —incluso con casos de muerte— con ocasión de la toma de posesión por la autoridad de predios expropiados, conforme a la ley de reforma agraria.

Al gobierno se le acusaba desde este sector de una conducta débil, de tolerancia ante las conductas extralegales, en tanto que —como era obvio— desde la izquierda se denunciaban como actos de represión deliberada los casos de enfrentamiento de la policía con sectores protagonistas de “tomas” u otras conductas perturbadoras del orden público.

c. La evolución de la Democracia Cristiana

Un núcleo central del partido mantuvo durante el período su lealtad al Presidente y su coincidencia con el programa de gobierno, vale decir reformismo avanzado en el agro, política económica desarrollista, reformas y programas sociales de gran envergadura y una acción persistente para consolidar y acrecentar su arraigo en el electorado.

Sin embargo, el proceso de radicalización ideológica trastornó el debate y el funcionamiento partidarios. La juventud y sectores intelectuales perforaron la disciplina y unidad de la militancia, fenómeno que fue adquiriendo mayor significación a medida

²⁷ Ver Angel Soto, *El Mercurio y el pensamiento político económico liberal*, págs. 35 a 37.

²⁸ *Ibíd.*, págs. 49-50.

que avanzaba el período, por el efecto acumulativo de al menos dos factores.

En primer lugar, al empuje y éxito iniciales del gobierno siguieron etapas de menor dinamismo, mayores obstáculos políticos y, en especial restricciones más severas de recursos que no permitieron continuar la expansión de los programas públicos al mismo ritmo de los dos primeros años. Paralelamente, la competencia política exacerbada se tradujo, en este contexto de radicalización, en un escalamiento de las ofertas políticas populistas estimuladas por la simultánea explosión de las aspiraciones sociales.

La insatisfacción que en los niveles dirigentes (nacionales e intermedios) de la DC produjeron las restricciones y desequilibrios mencionados se vio acrecentada por la visión negativa que, como dijimos, fue cundiendo en el ambiente político respecto de la capacidad de una "democracia burguesa", esencialmente capitalista, de impulsar un efectivo desarrollo nacional. En sectores de la DC se asumió esta lectura predominante de los tiempos como la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales más profundas que las contempladas en el programa de Frei para hacer realidad el proyecto histórico del partido.

Para los grupos más radicalizados del partido el modelo de socialismo comunitario fue sustituyendo en retórica y contenido a la visión de la revolución en libertad, tanto en cuanto definición de la "buena sociedad" que se quería construir, como en calidad de respuesta viable al socialismo marxista. Las tendencias se tradujeron en brotes más frecuentes de desacuerdo público, veto parlamentario y actos de indisciplina respecto de las iniciativas del gobierno, entorpeciendo de manera visible la eficacia de su acción.

Particular relevancia histórica posee el documento "Hacia una vía no capitalista de desarrollo", manifiesto firmado por los líderes del sector "rebelde", además de otros prestigiosos dirigentes y de altos funcionarios del propio gobierno. Se parte por rechazar la implantación, a partir de las estructuras del capitalismo subdesarrollado, de un modelo neocapitalista, para subrayar que el desarrollo económico no es un proceso ideológicamente neutral. A partir de esa orientación esencial, el documento propone "avanzar desde ya hacia la construcción de un sistema económico-social comunitario que sustituya el régimen capitalista". Para lograr este objetivo se postula la alianza entre el pueblo y la clase media progresista y se hace hincapié en la planificación y en la autoridad

del Plan. De modo más concreto, plantea el control estatal del sistema bancario, de la comercialización de los productos agrícolas claves a través de la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) y, en general, una injerencia activa del Estado en los sectores económicos "estratégicos"²⁹.

Pese a todos estos hechos, las estructuras orgánicas de la democracia cristiana no acogieron en las sucesivas Juntas Nacionales, las posturas del sector rebelde, que en 1969 se separó del partido para formar el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria), que a poco andar se incorporó a la Unidad Popular.

La amputación sufrida por la Democracia Cristiana de su "sector jacobino" (según la expresión de Aníbal Pinto) no tuvo como efecto inmediato un desplazamiento de la DC hacia el centro. Lo impedía la competencia con la izquierda por el voto popular. Además, el partido se vio más bien obligado a acentuar su tono progresista para evitar otros desprendimientos de militantes individuales o grupos (por ejemplo, los "terceristas"). Por último, aunque así lo hubieren deseado el Presidente Frei y los sectores más moderados del partido, estuvieron impedidos de hacerlo por el hecho fundamental de que nunca se puso en cuestión (al menos en público) el orden de sucesión presidencial "natural" que indicaba que después de Frei le correspondía el turno al otro gran líder del partido, Radomiro Tomic. Este, de profunda lealtad al partido (fracasaron todos los intentos por llevarlo al MAPU o la IC), impuso a su candidatura una acentuada línea de izquierda, a partir del lema de la Unidad Social del pueblo, con el que se pretendía sugerir que sólo las estructuras partidarias de la UP impedían la unión del pueblo en torno a la candidatura Tomic. Célebre fue también la frase del candidato al rechazar cualquier aproximación hacia la derecha: "cuando se pacta con la derecha, la que gana es la derecha".

La candidatura Tomic paralizó políticamente a Frei, poco entusiasta de su línea política pero forzado a darle su apoyo, en función de lealtad partidaria y personal. Por ello, la vía no capitalista de desarrollo, el desprendimiento del MAPU y la campaña de Tomic, que marcaron el momento de máxima radicalización demócratacristiana, le impidieron aprovechar el enorme prestigio personal del Presidente para competir con Jorge Alessandri por

²⁹ "Hacia una vía no capitalista de desarrollo", Separata especial de la Revista PEC, 28 de julio de 1967.

una mayor cuota de votos moderados, y desdibujaron el último año de su mandato, contribuyendo aún más a la erosión electoral del candidato.

Desde otra perspectiva, se dice que al proceso de radicalización experimentado por la izquierda y la democracia cristiana contribuyó el que “esos partidos tendieron a modernizarse mucho menos como partidos de masas orientados principalmente a maximizar su cuota en las votaciones y mucho más como partidos de cuadros orientados a imponerse y a hacer efectivo su proyecto desde el poder presidencial”³⁰. Se trataba de que los militantes fueran doctrinariamente “puros” más que de incorporar grandes contingentes ciudadanos menos comprometidos con tales principios. En esas condiciones, tendían naturalmente a imponer su respectivo proyecto histórico, arrastrando al electorado a apoyarlo, en vez de auscultar la voluntad ciudadana y ajustar de algún modo sus propias plataformas a las inquietudes concretas de la gente. Los partidos ejercieron una acción proselitista agresiva, de corte ideológico y principista, procurando transmitir a la masa ciudadana el propio fervor y hacerla partícipe de la “verdad” como opuesta al “error” encarnado en los adversarios políticos. Aún más, los partidos que cuidan su pureza ideológica restringen, justamente por esa razón, el ingreso de nuevos militantes y someten a los aspirantes a procesos de capacitación doctrinaria y premilitancia o a períodos de prueba.

Diferente es el caso de conservadores y liberales, que ciertamente nunca fueron partidos de masas pero que tampoco responden al modelo de estructuras conductoras constituidas en celosos guardianes doctrinarios. Se ha tratado siempre de partidos de “notables”, agrupaciones habitualmente poco estructuradas que lideraban personas representativas y confiables para el entorno social, cultural, de intereses económicos y creencias religiosas que constituía el mundo de sus adherentes y simpatizantes.

La crisis que condujo a su fusión en el Partido Nacional tuvo también el efecto de forzar al nuevo partido a darse una estructura operativa más sólida para asumir el desafío que le planteaba un escenario político desfavorable, lo que facilitó el progresivo predominio en su conducción de sectores nacionalistas, más

³⁰ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 10, citando a Angel Flisfisch, en *El futuro democrático de Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo - CED, 1984.

interesados en las dimensiones organizativas de la acción política y más inclinados a la lucha frontal.

Sucesivas reformas habían depurado el sistema electoral y produjeron una notable expansión de la participación electoral. En 1949 se estableció el voto femenino y en 1958 la cédula única, que puso término al cohecho. En 1970 se amplió el derecho a voto a los analfabetos y se redujo a 18 años la edad necesaria para votar. Además, la reforma de 1958 prohibió los pactos electorales de nivel regional y provincial, con la consiguiente mayor dificultad para negociaciones político-electorales. A excepción del voto femenino, todos estos cambios fueron percibidos por la derecha como contrarios a sus posibilidades electorales. No es de extrañar, entonces, que al producirse efectivamente su declinación electoral y su radicalización política surgiera en su seno un creciente pesimismo respecto de los procesos electorales. Como producto de este fenómeno surgió, en particular entre los nacionalistas y el gremialismo de la Universidad Católica, la interpretación de que este fenómeno resultaba inevitable cuando un país subdesarrollado se convertía en una democracia de masas, debido a la combinación de promesas populistas y explosión de expectativas. Esta reflexión sustentó las doctrinas autoritarias que desde esa fecha han florecido en la derecha chilena.

Sin embargo, un análisis del comportamiento electoral de los votantes no avala esa teoría, por cuanto en el período 1937-73 la derecha liberal-conservadora obtuvo un promedio de 30,1% de los votos en elecciones parlamentarias³¹ y Jorge Alessandri logró en 1970 el apoyo del 34,9% del electorado. La izquierda de socialistas y comunistas —eliminados los años de proscripción del Partido Comunista (1947 a 1957)— registra una votación promedio de 25,8% en ese mismo período. Salvador Allende ganó en 1970 con el 36,2% de los votos, obtenidos por una coalición que sumó a la izquierda tradicional al Partido Radical y al MAPU desprendido de la DC. Las cifras indican, pues, que sólo una fracción de los radicales siguió la nueva línea del partido y que el MAPU aportó a la izquierda pocos votos del entorno democratacristiano. A mayor abundamiento, en 1964 el propio Allende —sin apoyo radical— había logrado el 38,6% de la votación y ya en las elecciones parlamentarias de 1941, socialistas y comunistas suma-

³¹ A. Valenzuela, *The breakdown of democratic regimes: Chile, op. cit.*, Cuadro 2, pág. 6.

ron 33,9%. Por último el promedio de votación de los partidos de centro se elevó a 39,7% en el período que estamos considerando. Si a tal cifra se le resta el Partido Radical en su nivel 1969 (13%), queda en 26,7%, en tanto que Tomic obtuvo el 27,8% de los votos en 1970.

Por otra parte, la ampliación del electorado tuvo como componente principal a las mujeres, que en 1970 se pronunciaron con un mayoritario 39% en favor de Alessandri; Allende fue segundo en las preferencias femeninas con 31%, en tanto Tomic obtenía el 30%. La contrapartida de estas cifras la da naturalmente una gran diferencia en la votación masculina en favor del candidato de la Unidad Popular (Allende 42%, Alessandri 31,8% y Tomic 26,2%)³². En síntesis, el voto masculino se desplazó a la izquierda, pero en términos globales el aporte marcadamente conservador de las mujeres dio como resultado que la ampliación del universo electoral no se tradujo en un crecimiento paralelo del voto de izquierda. Es efectivo, sin embargo, que la izquierdización del voto masculino tuvo un efecto político neto radicalizante dado el mayor compromiso político de los hombres, el que encontró expresión en una mayor agitación social. Tampoco radicalizó la votación global la reforma electoral que otorgó derecho a voto a los analfabetos y a los mayores de 18 años.

Un estudio sobre la distribución ideológica del electorado chileno en el período 1958-1991³³ no indica en 1970 un aumento en el porcentaje de ciudadanos que se autocalifican como de izquierda en comparación con 1958, 1961 y 1964: dicha cifra es de 26% para 1970 y de 24,5%, 26,5% y 32% en las tres fechas anteriores. Aún más, en 1970 la autocalificación de derecha sube a 26,6% en comparación con 23,8% y 17,4% para 1961 y 1964, aumento que se produce a costa de una menor identificación con el centro. Este último antecedente podría atribuirse a la descalificación del concepto de centro por parte de la candidatura Tomic, que al posicionarse en la izquierda estimuló una autopercepción de derecha en ciudadanos que normalmente se habían sentido centristas.

En suma, hasta 1970 los votantes en su conjunto mantuvieron, en general, tanto su ubicación política relativa en el eje

³² Angel Soto, *op. cit.*, Cuadro 4, pág. 19.

³³ Scott Mainwaring y Timothy Scully ed., *op. cit.*, pág. 133. (Basado en datos de Carlos Huneeus, CERC 1987).

derecha-izquierda como su fidelidad a los partidos que se entendían ocupando los espacios respectivos, incluso con la sustitución del anticlerical PR por la católica DC en el centro del espectro. La radicalización ideológica de la elite política cambió en su sustancia la significación de diversos tramos del eje derecha-izquierda desde el punto de vista del análisis posterior. Finalmente, la sociedad acusaba desigualdades de clase, conflictos sectoriales e insatisfacciones suficientes en un contexto de escaso dinamismo económico, como para estar disponible para la retórica confrontacional que surge con fuerza a partir de 1970.

En esas condiciones se realizan las elecciones de 1970, y el 5 de noviembre asume la Presidencia de la República Salvador Allende, encabezando el gobierno de la Unidad Popular. Para ello debió obtener el respaldo de la Democracia Cristiana a cambio de suscribir el Pacto de Garantías Constitucionales y sortear el intento de golpe de Estado ligado al asesinato del general Schneider. Un sector de la derecha dura quiso impedir su ascenso al poder, en tanto que la DC, perfilada en la centro-izquierda, tranquilizaba a sus sectores más temerosos y más anticomunistas con el compromiso democrático asumido por Allende.

Se ha sostenido que estas elecciones pudieron haber tenido un desenlace diferente si la derecha hubiera aceptado la propuesta de la Democracia Cristiana de modificar la Constitución para introducir la segunda vuelta electoral. Esta reforma —que, desde el punto de vista de la fortaleza del sistema político, tenía el evidente mérito de otorgar una mayor legitimidad al nuevo Presidente— fue, sin embargo, rechazada por el Partido Nacional por un doble motivo. Por una parte, confiaban en el arrastre de Alessandri, por lo cual estimaron que tenía una óptima posibilidad de lograr la primera mayoría relativa por un margen suficiente como para que el Congreso Nacional respetara, también en este caso, la tradición de elegir al triunfador de la primera vuelta. En segundo lugar, dado el clima político existente, temían una alianza DC-UP en una eventual segunda vuelta, lo que pese al fuerte voto moderado y anticomunista del entorno DC, convertía esa definición en una apuesta muy riesgosa. El instantáneo reconocimiento de Tomic al triunfo de Allende y posteriores revelaciones acerca de un acuerdo de reconocimiento mutuo (denominado “pacto secreto” por la derecha, parecen comprobar y justificar dicha decisión negativa. Al menos, el desenlace de una hipotética segunda vuelta habría sido muy dudoso y un even-

tual triunfo de Allende en tal coyuntura habría acrecentado significativamente su legitimidad para imponer el programa de la Unidad Popular.

La otra instancia definitoria previa a la votación en el Congreso Pleno entre Allende y Alessandri fue la Junta Nacional del Partido Demócrata Cristiano, realizada el 3 y 4 de octubre de 1970 en un clima nacional de gran intranquilidad. Cundían rumores sobre intentos de golpe de estado en tanto que el Ministro de Hacienda (en un discurso de enorme repercusión política) había advertido del ambiente de desconfianza expresado en retiros masivos de depósitos en bancos y entidades de ahorro, la contracción de la demanda, disminución de inversiones y paralización de la construcción³⁴.

El Partido Nacional había propuesto formalmente a la DC que el Congreso Pleno eligiera a Alessandri, el que procedería a renunciar al cargo para dar lugar a nuevas elecciones en las que la derecha apoyaría a Frei, alternativa que, formalmente, era compatible con la Constitución vigente. Esta propuesta es una demostración clara del temor extremo de la derecha a la Unidad Popular pero nunca hubo la menor posibilidad de que fuera acogida por la DC. Si se hubiera intentado tal operación el país se habría visto, seguramente, enfrentado a un conflicto político-social de extrema gravedad.

En la Junta primó la tesis de reconocer la victoria de Allende, previa firma del Estatuto de Garantías. Una Comisión mixta UP-DC concordó rápidamente en un texto que se centraba en "la libertad de prensa, de trabajo, de enseñanza, de circulación o movimiento, el derecho de reunión, la participación social y el profesionalismo de las Fuerzas Armadas"³⁵. Se reflejó en este texto la preocupación y desconfianza DC respecto del compromiso de la Unidad Popular con el sistema político democrático, y su menor interés o temor por el programa económico de la UP.

5. Síntesis y conclusiones del período 1964-1970

El orden político democrático se mantiene plenamente vigente; las instituciones conservan su legitimidad aunque en la segunda

³⁴ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 23.

³⁵ *Ibíd.*, pág. 24.

mitad de la década del 60 comienza a cuestionarse la democracia en el nivel del discurso político. Desde la izquierda se trató de una "descalificación derivada", en cuanto se imputa al orden democrático burgués o formal el carácter de custodio del sistema económico capitalista, cuya sustitución por el socialismo se plantea como condición de existencia de una "democracia real".

La pérdida del consenso en torno al orden económico es el hecho central de estos seis años. No se rechaza el modelo de industrialización por sustitución de importaciones ni se le considera agotado *per se*. El blanco de los ataques es mucho más amplio y profundo; se dirige a la esencia del sistema económico: el mercado, el lucro, la propiedad privada, la inversión extranjera y demás componentes del capitalismo. El cuestionamiento se traslada de las políticas económicas al problema del poder económico. Se considera que el intervencionismo estatal en el marco del dominio burgués es un paliativo ineficaz o incluso, en las versiones más drásticas de la crítica, un instrumento de fortalecimiento del poder económico explotador. En verdad, no se objetaba el modelo ISI que, en sí mismo, era más bien visto como un mecanismo de fortalecimiento de la soberanía nacional.

El gobierno de Frei marca el inicio de la dramática fase de conflicto prolongado vivida por Chile hasta 1989-90. No se dieron ya las condiciones que sostuvieran el Estado de Compromiso.

En primer lugar, se esfumó la capacidad de entendimiento y acuerdo entre los partidos, atrincherado cada uno de los tres bloques en que se dividió el ancho espectro político nacional en su respectivo y excluyente proyecto global de sociedad.

También en el orden social se elevó el umbral de los conflictos, que fueron adquiriendo una mayor connotación de enfrentamiento de clases, sin que se registrara un incremento significativo de los conflictos laborales abiertos.

Ya no puede hablarse de un círculo virtuoso en que cada orden contribuía a sostener la estabilidad de los otros. Sin embargo, no se vio afectada aún la legitimidad de las instituciones fundamentales, sin perjuicio de producirse las primeras conductas extralegales de sectores extremistas, especialmente del MIR.

Apoyada en las instituciones, la administración Frei pudo gobernar e incluso lograr resultados positivos en su gestión. Los conflictos no adquirieron una virulencia que provocase una contaminación mutua entre los tres órdenes que los hubiera desequilibrado, aunque ya se detecta una considerable influencia de

los partidos en una radicalización social notoriamente estructurada en torno de la oposición de clase.

En la competencia entablada entre los dos enfoques críticos del capitalismo, la visión socialista marxista resultó más potente que el comunitarismo demócratacristiano, al menos por dos razones: a) por tener un modelo de referencia de extensa aplicación en el mundo, supuestamente eficaz, que incluso se había impuesto en un país de la región. La opción comunitaria de economía autogestionada no tenía más referente que la Yugoslavia de Tito, que, por mucho que fuesen sus diferencias y autonomía respecto de la URSS, era un régimen socialista políticamente centralizado, conducido por el respectivo partido comunista. b) La opción comunitaria, con su énfasis en empresas autogestionadas y el cooperativismo, era percibida como ambigua y compleja y no contaba con el respaldo de una tradición fuerte en el país.

La derecha percibe el rechazo doctrinario al capitalismo como una amenaza a los valores e intereses fundamentales del sector, generándose una fuerte movilización en defensa del orden económico tradicional. El cuestionamiento al orden político democrático surge aquí porque se desconfía de su capacidad de defender el orden económico-social vigente y se comienzan a percibir los riesgos de la alternancia en el gobierno, percepción exacerbada por parecerle poco auspiciosas sus perspectivas electorales futuras.

La economía no tuvo dinamismo suficiente para contrarrestar el cuestionamiento ideológico del orden económico, ni menos para mantener vigente una coalición social de apoyo al sistema vigente. Por el contrario, si bien no se rompió el consenso social en torno a la economía en el sentido de un movimiento social anticapitalista de gran fuerza y consistencia, que la brecha entre aspiraciones y realidad había aumentado al punto de que predominaba un estado de insatisfacción social y la consiguiente existencia de masas disponibles para la prédica política confrontacional y de exigencias de cambio, concepto que pasó a ser un objetivo político ampliamente compartido, si bien (o tal vez justamente por esa razón) podría atribuírsele muy diverso contenido.

IV. El gobierno de la Unidad Popular: 1970-1973

Salvador Allende asume la Presidencia de Chile el 4 de noviembre de 1970 en condiciones políticas extremadamente difíciles y en un clima de tensión que constituía en sí mismo un obstáculo serio para el éxito de su gestión de gobierno. La violenta muerte del general Schneider y el pánico financiero (con retiros de depósitos, paralización de inversiones y expatriación inmediata de algunos empresarios) daban cuenta del temor y desconfianza de la derecha y el empresariado y constituyeron manifestaciones tempranas de la disposición de esos sectores a recurrir —para utilizar la jerga de sus enemigos marxistas— a “todos los medios de lucha” para bloquear la ejecución del programa de la Unidad Popular.

El nuevo Presidente, por su parte, no tardó en dejar en claro su efectivo compromiso con dicho programa que se propone “terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile”¹. Para acometer la sustitución del sistema capitalista el nuevo gobierno contaba con el magro respaldo del 36,2% de los votos ciudadanos, y debía enfrentar una mayoría opositora en el Congreso Nacional, o sea, estaba en una doble minoría, ciudadana y parlamentaria. Por último, Allende se había comprometido a respetar las libertades cívicas en el Estatuto de Garantías solemnemente suscrito con la Democracia Cristiana.

El principal factor político favorable al nuevo gobierno era el tono casi tan anticapitalista como el de la Unidad Popular de la plataforma de la candidatura Tomic, que comprometía en medida significativa a la Democracia Cristiana. Es decir había concordancia entre ambas fuerzas políticas en el objetivo de sustituir el

¹ Programa básico de la Unidad Popular. (Aprobado por los partidos de la Unidad Popular el 17 de diciembre de 1969). Recopilación del Centro de Documentación de Historia Contemporánea de Chile, pág. 11.

capitalismo, aunque sus respectivas visiones de la "buena sociedad" del futuro eran fuertemente divergentes, como lo eran también, aunque con menos nitidez, los métodos e instrumentos para llevar a cabo el cambio. En suma, un eventual acuerdo con la Democracia Cristiana no era absolutamente imposible, en el supuesto de que la UP hubiera estado dispuesta a las concesiones propias de toda negociación.

La alternativa, en el contexto del respeto pleno a la democracia que Allende había comprometido, era lograr el apoyo de una mayoría popular traducida en mayoría parlamentaria, para lo cual debía esperar hasta 1973, o sea, hasta transcurrido casi la mitad de su mandato, opción de difícil viabilidad en el radicalizado contexto nacional.

Por otra parte, Allende estuvo desde el principio impedido de ejercer de modo efectivo las prerrogativas presidenciales propias del régimen político consagrado en la Constitución vigente. En efecto, en el Pacto de la Unidad Popular, documento suscrito el 26 de diciembre de 1969, se establecía que "en el Gobierno de la Unidad Popular, la acción del Presidente de la República y la de los partidos y movimientos que lo forman será coordinada a través de un Comité Político integrado por todas estas fuerzas. [...] En cada nivel de trabajo y en las esferas decisivas de la administración estatal estarán presentes todas las fuerzas que generen el gobierno popular; actuando conjuntamente entre sí y con las organizaciones sociales"². De este modo, los partidos de la UP "no reconocen al Presidente Allende un espacio de autonomía conceptual. A años luz de la concepción del partido transversal de gobierno dentro de una coalición, los dirigentes prefieren tenerlo bajo control cercano; con lo cual, de paso, renunciaron a la tradicional fuerza suprapartidaria del Presidente de la República³. Esta estructura dio origen al "cuoteo político" que tanto contribuyó a enterrar y desprestigiar a la Administración Allende. Ello fue socavando la autoridad y capacidad de maniobra del Presidente, que luego se habría de quejar de que "más que un Jefe de Estado, es un simple coordinador de los partidos de la UP".

² Pacto de la Unidad Popular (suscrito el 26 de diciembre de 1969), *op. cit.*, pág. 42.

³ José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, págs. 301, 302, 303.

Esta concepción de la gestión del gobierno fue refrendada de modo aún más preciso por el Partido Socialista en un Pleno Nacional en octubre de 1970, donde "entre otras resoluciones se aprobó lo siguiente: los cargos que correspondieren al partido serán ocupados por militantes activos y la proposición de su designación será atribución del Comité Central [...] los organismos partidarios, y en particular el Presidente, podrá sugerir nombres y antecedentes al Comité Central [...] los militantes en quienes recaiga una designación deberán entregar anticipadamente su renuncia sin fecha a los cargos".

Se ha subrayado esta rigidez estructural del gobierno porque impidió al Presidente imponer, por vía del arbitraje de última instancia, sus propios criterios por sobre los diferendos partidarios. De este modo, para preservar la unidad de la coalición de gobierno se otorgó de hecho poder de veto a los partidos de mayor peso (PC y PS) respecto de toda materia que consideraran de trascendencia.

Los partidos de la UP, vale decir la "vanguardia consciente", se autoerigieron en guardianes del programa y de la Revolución, lo que reflejaba además sus recelos mutuos y su desconfianza respecto de la firmeza del compromiso ideológico del Presidente. No es de extrañar que desde el inicio las cosas se hayan planteado de este modo, si se considera que Allende estuvo siempre en minoría en el Comité Central de su partido y que ciertamente no era comunista. Sus lazos con Fidel Castro (a través de OLAS) y con el MIR contribuían a alimentar las prevenciones de un PC temeroso del influjo de la ultraizquierda.

La capacidad de conducción del Presidente sufrió otro revés de gran envergadura al ser elegido Carlos Altamirano nuevo Secretario General del Partido Socialista en el Congreso de La Serena (1971). Por esos curiosos faccionalismos personalistas que tanto ha sufrido ese partido, la postulación de Altamirano, representante de la corriente más radical, fue apoyada por el propio Allende en contra de la candidatura moderada de Aniceto Rodríguez, más bien socialdemócrata.

Enfrentado a las limitaciones descritas el gobierno optó por poner en marcha su programa con énfasis en la nacionalización del cobre y en medidas económicas de corte redistributivo. Se pensó correctamente que de este modo aumentaría su votación en las elecciones municipales de 1971, fortaleciendo su legitimidad y así su capacidad para imponer su programa.

A. LA UNIDAD POPULAR

1. *Proyecto histórico y programa de gobierno*

Para comprender lo ocurrido en el período 1970-1973 es indispensable analizar el proyecto histórico de la Unidad Popular, la construcción del socialismo en Chile, expresado en tres versiones estratégicas y tácticas, encarnadas en el Presidente Allende, el Partido Comunista y el Partido Socialista (bajo la dirección de Carlos Altamirano) y la ultraizquierda, respectivamente. El programa básico de la Unidad Popular fue una combinación de instrumento electoral de corte populista redistributivista destinado a ganar votos más allá del núcleo duro de izquierda y de enunciación sumaria de algunos elementos de su proyecto histórico. En su introducción señala que la "tarea fundamental que el gobierno del pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile"⁴.

El análisis retrospectivo permite discernir tres formulaciones distintas de este objetivo político fundamental, a saber: la vía chilena al socialismo ("con sabor a vino tinto y empanadas")⁵, la vía política-institucional, y la vía insurreccional⁶ (la tesis de la inevitabilidad de la vía armada).

Allende fue el único proponente de la vía chilena de transición al socialismo, entendida como la construcción del socialismo sin pasar por la dictadura del proletariado, vale decir en el marco de la democracia y el pluralismo, con pleno respeto a las libertades y garantías individuales, reconociéndolas como valiosas conquistas de la humanidad. Al decir de Allende, "había dos formas de construir el socialismo. La primera era la de Rusia, la segunda la que se estaba intentando en Chile"⁷. Fue este planteamiento el que provocó expectación a nivel mundial y una gran ola de simpatía y apoyo a este experimento inédito, la esperanza de que en este lejano confín del mundo se había dado con la fórmula para conciliar libertad con igualdad.

⁴ Programa básico de la Unidad Popular, *op. cit.*, pág. 11.

⁵ Frase popularizada por el Presidente Allende.

⁶ Según la terminología de Genaro Arriagada, *op. cit.*

⁷ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 66.

La vía chilena no era una formulación socialdemócrata de estilo europeo, encaminada a dar al capitalismo un rostro más igualitario y de compromiso activo con las mayorías desfavorecidas. Se trata de la "edificación progresiva de una nueva estructura de poder, de que a la legalidad capitalista suceda la legalidad socialista"⁸. "Chile tiene ahora en el gobierno una nueva fuerza política cuya función social es dar respaldo, no a la clase dominante tradicional, sino a las grandes mayorías. A este cambio en la estructura de poder debe corresponder, necesariamente, una profunda transformación en el orden socio-económico que el Parlamento está llamado a institucionalizar [...] A lo ya avanzado (Reforma Agraria en marcha, nacionalización del cobre) cumple agregar ahora nuevas reformas, sea por iniciativa del Parlamento o del Ejecutivo [...] sea con apelación legal al fundamento de todo poder que es la soberanía popular expresada en consulta plebiscitaria". Al año siguiente, enfrentado ya a las demandas rupturistas de la ultraizquierda, el Presidente afirma que "mi gobierno mantiene que hay otro camino para el proceso revolucionario, que no es la violenta destrucción del actual régimen institucional y constitucional [...] Sólo si el aparato del Estado es franqueable por las fuerzas sociales populares, la institucionalidad tendrá suficiente flexibilidad para tolerar e impulsar las transformaciones estructurales sin desintegrarse"⁹. Consciente de las presiones, afirma luego que "los cambios cualitativos exigidos por el desarrollo del país y la consolidación del proceso revolucionario deben ser realizados planificada y orgánicamente con la mayor velocidad posible". Y reivindica la "vía chilena" al añadir que "como nuestro régimen reposa formalmente en el principio de la legalidad, contemplamos transformar las instituciones a través de modificar las normas legales. En esa línea, exige al parlamento que no bloquee la transformación del sistema jurídico: "Del realismo del Congreso depende, en gran medida, que a la legalidad capitalista suceda la legalidad socialista, conforme a las transformaciones socio-económicas que estamos implantando, sin que una fractura

⁸ Salvador Allende: Primer Mensaje al Congreso Pleno. La Vía Chilena hacia el Socialismo (21 de mayo de 1971). *Obras escogidas, op. cit.*, págs. 329, 331 y 324.

⁹ Segundo Mensaje al Congreso Pleno (21 de mayo de 1972), págs. 410-411.

violenta de la juridicidad abra las puertas a arbitrariedades y excesos que, responsablemente, queremos evitar”.

La aquiescencia del Congreso requería de un acuerdo político con la Democracia Cristiana o, en ausencia de una mayoría parlamentaria, una capitulación del Congreso a las exigencias de la UP, ya por temor, ya por el peso de la legitimidad popular del proyecto del gobierno. Las citas precedentes no contienen insinuación o disponibilidad alguna para una negociación política. Allende, en efecto, recurre a la presión directa sobre el Congreso, proyectando como alternativa el mal mayor de la violencia, a partir de una suerte de inevitabilidad del socialismo como una decisión popular y política ya tomada y asumida.

Surge de este análisis el carácter fuertemente utópico de la vía chilena (en ausencia de mayoría) o su necesario descarte si los partidos “burgueses” atrincherados en el Congreso no se allanaban a las transformaciones exigidas. “Por la razón o la fuerza”, reza el escudo de Chile. Ese es el planteamiento que Allende hace a la oposición. Como no se impone la razón, la vía chilena desaparece del escenario porque sólo queda el uso de la fuerza, vale decir la eliminación del pluralismo democrático y las libertades cívicas como fórmula para la transición al socialismo.

El Partido Comunista no compartió el concepto de la vía chilena al socialismo; en ningún momento abandona la tesis de la dictadura del proletariado como fase necesaria del proceso revolucionario. Lograr la totalidad del poder debía ser el objetivo político estratégico fundamental de la Unidad Popular. Lo mismo piensa la ultraizquierda. Comunistas, socialistas y MIR comparten “el modelo de revolución como tal, como categoría política [...] tienen un modelo representacional de revolución, deducido de la crítica de Marx al capitalismo y conformado por su sistema simbólico y conceptual de referencias a un socialismo futuro. Más allá tienen un modelo operacional común deducido de la revolución soviética y conformado por la técnica insurreccional y por el sistema político y económico de la Unión Soviética”¹⁰.

La diferencia entre el Partido Comunista y la ultraizquierda (PS-MIR-MAPU-IC) es de método, de táctica. Los comunistas imaginaban la construcción del socialismo como un tránsito dentro de un proceso de larga duración que se desarrolla, incluso, en va-

¹⁰ José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, pág. 198.

rios gobiernos sucesivos y logra el copamiento progresivo del Poder¹¹. En sus primeras fases tal proceso se apoya en una alianza de clases con sectores de clase media o pequeña burguesía y el uso de la institucionalidad y de elementos de la ideología burguesa. Se plantea así la vía político-institucional para la transición al socialismo, en acuerdo táctico con la vía chilena de Allende y en abierta confrontación con el camino insurreccional y la lucha armada propugnados por la ultraizquierda, con la que el PC tiene, en cambio, coincidencias estratégicas que lo separan de la utopía inicial allendista.

A comunistas y socialistas, “el triunfo de Allende planteaba más directamente el problema del poder y, secundariamente y subordinado a él, el problema de la transición al socialismo”¹². Luis Corvalán, Secretario General del Partido Comunista, dijo en su informe al Comité Central de 26 de noviembre de 1970 que “el pueblo ha conquistado el gobierno, que es una parte del poder político. Necesita afianzar esta conquista y avanzar todavía más, lograr que todo el poder político, que todo el aparato estatal pase a sus manos en una sociedad pluralista”. Por su parte, el voto político aprobado en el XII Congreso General ordinario del Partido Socialista (La Serena, enero de 1971) expresaba que “el triunfo electoral del camarada Salvador Allende y la posterior instalación de la Unidad Popular en el gobierno han generado nuevas y favorables condiciones a la clase obrera y a las masas chilenas para una efectiva conquista del poder que haga posible iniciar la construcción del socialismo en el país”. Finalmente, el MAPU lanzó la consigna: “a convertir la victoria en poder y el poder en construcción socialista”¹³.

Por lo demás, esta cuestión ya había sido resuelta por los tratadistas marxistas en el sentido de que —en palabras de Oskar Lange—, “la revolución proletaria precede a la aparición de las relaciones socialistas de producción. El socialismo es aún el resultado de la actividad consciente y deliberada de la dictadura del proletariado”¹⁴. Por eso para el comunista chileno Sergio Ramos, ...el movimiento popular chileno se plantea ahora la con-

¹¹ Tomás Moulián en M. Tagle ed., *op. cit.*

¹² Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 91.

¹³ *Ibíd.*, pág. 91.

¹⁴ Oskar Lange citado por Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 92.

quista de la totalidad del poder político desde el control de una parte de él, desde el control de la rama ejecutiva del gobierno que es donde se concentra parte decisiva del poder político. Por su parte, el socialista Alexis Guardia, asesor económico del Presidente, afirmaba que “la lucha por consolidar la hegemonía de la clase obrera es el rasgo dominante del proceso [...] la irreversibilidad de las transformaciones económicas no está asegurada mientras no se conquiste la hegemonía del proletariado, vale decir la dictadura de esta clase social”¹⁵.

En suma, obtener todo el poder, “significa conquistar la capacidad de ejercer de manera incontrarrestada la violencia organizada y sistemática de una clase sobre otra, en nuestro caso del proletariado sobre la burguesía”¹⁶.

Así pues, la vía político-institucional es la táctica adoptada por la Unidad Popular para alcanzar el poder total, vale decir la dictadura del proletariado. El carácter táctico de la propuesta se percibe con toda nitidez en las expresiones de Joan Garcés, eminencia gris del gobierno de Allende, al señalar que en la “conquista del Estado se distinguen tres grandes vías principales: la guerra popular con su variante guerrillera, la insurreccional y la político-institucional. No son excluyentes entre sí sino que, desarrolladas determinadas condiciones, pueden encontrarse. Las tres tienen muchos elementos comunes pero mientras las dos primeras presuponen el enfrentamiento armado, la tercera —con dos años de experiencia en Chile— lo contempla como una posibilidad, no como exigencia ineludible”¹⁷. Ello concuerda del todo con la posición sostenida por el Partido Comunista de la validez de todas las formas de lucha.

De este modo la vía político-institucional se convirtió en la posición oficial de la Unidad Popular, sustentada por el Partido Comunista y en los hechos por el Presidente Allende, cuya visión personal carecía de apoyo relevante pero que tácticamente coincidía con el PC.

Los problemas políticos al interior de la Unidad Popular, que fueron agudizándose con el tiempo, provinieron del hecho de que la vía político-institucional nunca fue hegemónica en la UP; siempre hubo una pugna con quienes propugnaban la vía arma-

¹⁵ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 93.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 96.

¹⁷ Escrito de Joan Garcés de mayo de 1973.

da como opción inevitable, posición asumida activamente por el MIR y con la que concordaba la línea política formal vigente en el Partido Socialista, aunque éste se abstuvo de predicarla por lo menos hasta octubre de 1972.

Posiciones similares asumió la Izquierda Cristiana, surgida en 1971 por amalgama de un nuevo desprendimiento de la DC y el abandono del MAPU por algunos dirigentes cristianos. Ni siquiera el Partido Comunista estuvo libre de tensiones al respecto. En efecto, sectores de las juventudes comunistas (diputados Gladys Marín y Jorge Insunza) manifestaron tempranamente sus reservas respecto de la vía político-institucional.

En su dimensión propiamente política, la vía político-institucional se proponía aprovechar la legalidad burguesa y usar en su favor algunos elementos de su ideología. Veremos su aplicación a la política económica, la política de alianzas sociales y la política militar de la Unidad Popular.

Como hemos visto, una de las características más arraigadas en el sistema político chileno es la primacía de la legalidad y, en particular, el respeto a sus formas. Allende afirmó una y otra vez que su mayor fuerza era la legalidad. Joan Garcés, insiste en que "el camino revolucionario actualmente seguido por Chile presupone la legitimidad institucional que le dio la forma de llegar al gobierno y su ejercicio dentro de los márgenes de la Constitución y la ley" [...] la posición contraria "parte de un comienzo inaceptable: regalarle la legalidad al adversario [...] negar que el dominio del campo institucional pertenece al enemigo es precisamente la tarea que enfrenta día tras día, en la acción práctica, el gobierno popular"¹⁸.

Sin embargo, el cambio con respeto a la legalidad planteaba a la Unidad Popular problemas de difícil manejo en el contexto ideológico y programático de su proyecto histórico. En primer término, la credibilidad de este compromiso del gobierno dependía, dado el ambiente de temor y desconfianza y la retórica revolucionaria prevaleciente, de que se expresara sin excepciones, en todos los ámbitos del Estado de Derecho. A falta de mayoría parlamentaria propia y si no había disposición para negociar acuerdos con la Democracia Cristiana el gobierno quedaba reducido a lo que pudiera lograr a través de las facultades del

¹⁸ Joan Garcés, 1972.

Poder Ejecutivo y/o a la aquiescencia, por temor o por dinero, de los actores sociales afectados por los cambios. Ese fue precisamente el camino escogido. La confrontación política se dio, pues, en alto grado, en el terreno jurídico, pues la oposición fue oponiendo a las medidas administrativas e interpretaciones jurídicas del gobierno, recursos legales de diversa índole. De este modo se fueron involucrando el Parlamento, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. Dada la naturaleza esencialmente política de la confrontación, este proceso determinó que la legalidad se fuera politizando, perdiendo su legitimidad basada en su majestad formal de cuerpo normativo de objetividad no discutida.

De este modo, el instrumento principal del gobierno para llevar adelante su proyecto fue cuestionado en el mismo terreno jurídico en que la UP lo había situado, por lo que fue perdiendo eficacia, agotándose eventualmente su viabilidad y constituyéndose en cambio en factor de exacerbación del conflicto político.

En segundo lugar, el respeto al Estado de Derecho significaba también asegurar el mantenimiento del orden público y prevenir-castigar las conductas extralegales. Al gobierno de la UP esta cuestión le resultaba particularmente incómoda y difícil. ¿Cómo podía reprimir a quienes utilizaban la movilización social y la agitación callejera para exigir el cumplimiento del programa revolucionario y presionar a los enemigos políticos del régimen? Además, la tolerancia gubernativa frente a las acciones de presión social organizadas por la ultraizquierda constituían una condición central para mantener la convivencia entre la Unidad Popular y el MIR (y también entre el gobierno y el PS de Altamirano), aliado estratégico en la construcción del socialismo. Por último, las tomas de fábricas, terrenos y predios agrícolas fueron con frecuencia instigadas o al menos aplaudidas por la Unidad Popular, hasta el punto de convertirse en un instrumento político de la política económica del gobierno. Por todas estas circunstancias el gobierno de Allende no pudo impedir que se fuera produciendo cada vez más acentuadamente un clima de indisciplina social e inseguridad ciudadana con la consiguiente percepción de que el Estado de Derecho se estaba desmoronando.

Desde el punto de vista sustantivo, la vía política-institucional en el marco del orden legal vigente no aseguraba la irreversibilidad de los cambios, condición esencial para la construcción del socialismo. La irreversibilidad sólo queda asegurada mediante la conquista de todo el poder y constituye una justificación lógica e

indiscutible de la consigna revolucionaria. La realización continuada de elecciones y la separación de los poderes del Estado en un sistema político pluralista resultaban frontalmente contradictorias con este requisito. De ahí, entonces, que un primer objetivo de la Unidad Popular fuera el de lograr una hegemonía ciudadana que se expresara en una mayoría parlamentaria. De ese modo, la acción coligada de los Poderes Ejecutivo y Legislativo realizaría, desde dentro del Estado, los cambios institucionales necesarios para asegurar la irreversibilidad.

El programa básico de la Unidad Popular contemplaba algunos de los cambios institucionales destinados a la conquista del poder. En efecto, "para construir desde la base la nueva estructura del poder se creará (en una nueva Constitución) una organización única del Estado estructurada a nivel nacional, regional y local que tendrá a la Cámara Unica -Asamblea del Pueblo- como órgano superior de poder. En ella confluirán y se manifestarán las diversas corrientes de opinión [...] en cada uno de los niveles del Estado Popular se integrarán las organizaciones sociales con atribuciones específicas"¹⁹. Para comprender sus propósitos resulta esclarecedor remontarse al origen de esta proposición; su antecedente es el programa del Partido Comunista aprobado en su XIV Congreso celebrado entre el 23 y el 29 de noviembre de 1969 (apenas 21 días antes del programa básico de la UP). "Los comunistas proponemos que se establezca una Cámara Unica entre cuyas facultades figuren las de designar al Presidente de la República, los Ministros de Estado y los miembros de los tribunales superiores de justicia"²⁰. Resulta obvia la similitud entre el cuerpo legislativo propuesto y el Soviet Supremo de la URSS, organismos a los que se atribuye la plenitud del poder pero que en el hecho se convierten en órganos de legitimación "por aclamación" de las decisiones de la jerarquía gobernante conformada por la vanguardia consciente que es el Partido²¹.

Confirmando la aseveración anterior, el Programa Básico de la UP señala más adelante que "concebimos la existencia de un Tribunal Supremo cuyos componentes sean designados por la Asamblea del Pueblo, sin otra limitación que las que emanen de

¹⁹ El programa básico de la Unidad Popular (aprobado el 17 de diciembre de 1969), *op. cit.*, pág. 18.

²⁰ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 128.

²¹ Ver *ibid* (citando a Patricio Aylwin), pág. 129.

la natural idoneidad de sus miembros [...] entendemos que la nueva organización y administración de justicia devendrá en auxilio de las clases mayoritarias"²².

Dado que sólo en 1973 tendrían lugar las siguientes elecciones parlamentarias, la estrategia gubernativa contemplaba la secuencia hegemonía social-y-mayoría popular-plebiscito-Constitución del Pueblo. La hegemonía social debía expresarse en las elecciones municipales de 1971 y a través de las organizaciones sociales movilizadas, en particular la CUT. Señalaba al respecto Joan Garcés: "quien tiene la mayoría no puede encontrar en el Estado chileno obstáculo en la Constitución. Los inconvenientes verdaderos no están en la estructura formal sino en la base material de la sociedad burguesa: en las relaciones capitalistas de producción". De modo más directo y preciso Allende afirma: "y hemos dicho que aprovecharemos aquellos aspectos de la Constitución actual para abrir paso a la nueva Constitución, la Constitución del Pueblo. ¿Por qué? Porque en Chile podemos hacerlo. Nosotros presentamos un proyecto y resulta que el Congreso lo rechaza; nosotros vamos al plebiscito ... si planteamos que no haya más un Congreso Bicameral y lo rechaza el Congreso, vamos a un referéndum y lo ganamos, bueno se acaban las dos Cámaras y tenemos que ir a la Cámara Unica, como lo hemos planteado. ¿Y a quién va a elegir el pueblo en esa Cámara? Supongo que a sus representantes"²³.

Pese a la alta votación obtenida en las elecciones municipales de 1971, jamás se intentó realizar dicho plebiscito. Después, las elecciones complementarias de parlamentarios le fueron desfavorables, con lo cual esa opción perdió toda viabilidad. A partir de entonces la actitud de la UP fue que las elecciones eran una formalidad burguesa con la que había que cumplir, pero advertían que "tales consultas populares no significaban bajo ningún concepto un reconocimiento de la necesidad de introducir modificaciones a la política del gobierno"²⁴.

El desconocimiento del valor de las elecciones como mandato para la orientación de política gubernativa y, en especial, la expectativa de introducir cambios institucionales definitivos en cuanto se dispusiera de la mayoría necesaria para ello (digamos,

²² Programa básico, *op. cit.*, pág. 18.

²³ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 128.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 124.

una hegemonía momentánea de opinión) implicaba el rechazo implícito al concepto de derechos de la minoría y de la noción de alternancia en el poder. La mayoría lo puede todo y no es aceptable que una vez que se haya pronunciado en favor del socialismo pueda existir una mayoría distinta que se proponga revertir la institucionalidad socialista. Aquí subyace la concepción de la inevitabilidad histórica de la revolución socialista; dado su carácter de "buena sociedad", resultaba inconcebible su invalidación posterior.

2. *La política económica de la Unidad Popular*

Ya vimos que la situación de la economía chilena al término del gobierno de Frei, si bien no podía ser calificada de boyante, era sensiblemente mejor que la existente en 1964. La economía chilena podía calificarse como de rendimiento mediocre, con tendencia al estancamiento sin presentar síntomas de crisis, sea en las cifras objetivas, sea en la percepción de los actores. Sin embargo, la polarización política, la competencia consiguiente de ofertas populistas y el efecto demostración interno y externo habían producido una explosión de aspiraciones y expectativas.

Radicalmente diferente fue el diagnóstico de la Unidad Popular (como también de la candidatura Tomic) que entroncaba —radicalizándolo y dándole el respaldo ideológico del análisis marxista— con las visiones críticas y pesimistas de larga tradición en el país, ahora avaladas por el clima político-ideológico imperante y por el agotamiento del modelo ISI.

El pensamiento económico de izquierda siempre aludió al objetivo de superar las flagrantes desigualdades sociales y la penuria material crónica de los sectores populares. Para Aníbal Pinto, frente a esa incapacidad histórica para resolver las desigualdades hay tres opciones, a saber²⁵:

- a. La contracción violenta de las presiones sociales para equilibrar las aspiraciones con su base material.
- b. El populismo (políticas redistributivistas autodestructivas por no asumir los problemas de fondo).

²⁵ Aníbal Pinto S.C., *Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile*, op. cit., pág. 56.

c. Selección de aspiraciones de los grupos desfavorecidos como objetivo prioritario de la política económica y redirección de los recursos económicos en función de esas preferencias”.

Debido a la naturaleza estructural y a la tendencia a la agudización de esas desigualdades, Pinto coincide con la teoría de la dependencia en que “no es posible repetir los procesos de desarrollo de las economías centrales [...] lo que se requiere es una drástica reasignación e incremento de los excedentes invertibles”²⁶.

La Unidad Popular recoge y profundiza este diagnóstico negativo sobre la economía chilena. En la introducción al programa básico se expresa que “Chile vive una crisis profunda que se manifiesta en el estancamiento económico y social, en la pobreza generalizada y en las postergaciones de todo orden que sufren los obreros, campesinos y demás capas explotadas [...] lo que ha fracasado en Chile es un sistema [...] Chile es un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que derivan precisamente de sus privilegios de clase, a los que jamás renunciarán voluntariamente”²⁷.

De este modo, al diagnóstico se añade la identificación de los culpables: la burguesía nacional y el capital extranjero. Para no dejar dudas sobre la diferencia radical entre el programa de la UP y las políticas que le antecedieron, el citado documento las descalifica de modo rotundo: “en Chile las recetas reformistas y desarrollistas que impulsó la Alianza para el Progreso e hizo suyas el gobierno de Frei no han logrado alterar nada importante. En lo fundamental ha sido un nuevo gobierno de la burguesía al servicio del capitalismo nacional y extranjero, cuyos débiles intentos de cambio social naufragaron sin pena ni gloria entre el estancamiento económico, la carestía y la represión violenta contra el pueblo [...] el reformismo es incapaz de resolver los problemas del pueblo”. Así, pues, las concepciones socialdemócratas y socialcristianas se consideran fórmulas que “objetivamente” sirven los intereses de la burguesía y el imperialismo.

De más está decir que las cifras en los diversos documentos de la Unidad Popular en respaldo de dicho diagnóstico corresponden en gran medida a la realidad económica del país, inclui-

²⁶ Aníbal Pinto S.C., *Estructura social e implicancias políticas*. 1968.

²⁷ Programa básico de la Unidad Popular, *op. cit.*, págs. 4 y 5.

das la pobreza y la distribución del ingreso existentes²⁸. Lo que interesa destacar es que, por convicción ideológica y por la necesidad política ya comentada derivada del programa de reformismo avanzado de la Democracia Cristiana, la Unidad Popular propone un programa económico revolucionario encaminado a iniciar la construcción del socialismo.

El diagnóstico económico de la UP surge con mayor precisión en las afirmaciones de Pedro Vuskovic, primer Ministro de Economía y personaje clave en el diseño de las políticas del gobierno de Allende: "i. La distribución desigual del ingreso generaba un patrón dado de consumo y demanda y, de este modo, el mercado estaba dominado por los bienes en demanda por los grupos de altos ingresos. En consecuencia, las firmas producían sólo para satisfacer este tipo de demanda; ii. Existía un sistema productivo dual, con un sector moderno de alta tecnología y otro sector atrasado. Sólo el sector moderno incorporaba el progreso tecnológico a su producción para los grupos de altos ingresos [...] la creciente participación de la inversión extranjera reforzaba la estructura dual prevaleciente en la economía; iii. Debido al volumen total relativamente reducido de bienes demandados por los grupos de altos ingresos y dado su amplio espectro, las firmas modernas trabajaban a un bajo nivel de producción; por lo tanto operaban a una escala inadecuadamente baja con un pobre nivel de eficiencia"²⁹.

En suma, la pequeña escala de producción llevaba a un mayor nivel monopólico de concentración, que reforzaba el sesgo inicial del patrón de distribución del ingreso, dando lugar a un círculo vicioso y a una alta y creciente concentración del poder. La interrelación entre poder político y económico reforzaba la estructura prevaleciente en el país.

a. Primer objetivo: la conquista del poder económico

Para corregir este estado de cosas había que forzar un patrón de consumo diferente por medio de una redistribución masiva del

²⁸ Ver, entre otros, Programa básico de la Unidad Popular, Exposición de la Hacienda Pública de noviembre de 1970, Angel Soto, *op. cit.*, págs. 35 y 36.

²⁹ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 37, citando a Pedro Vuskovic, Cuadernos de la Realidad Nacional N° 5, setiembre de 1970.

ingreso y compatibilizar la estructura productiva con ese patrón de consumo, para lo cual —nuevamente según Pinto— se requería una drástica reasignación del excedente, es decir el control político del proceso de ahorro e inversión. Para lograrlo debía alterarse sustancialmente la estructura de propiedad. De ahí el papel clave atribuido al “área de propiedad social” que debía surgir de la estatización de los sectores claves y empresas estratégicas de la economía. El área estatal sería dominante y quedaría integrado por “la gran minería, el sistema financiero del país, el comercio exterior, las grandes empresas y monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos y en general aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, tales como: la producción y distribución de energía eléctrica y el transporte ferroviario, aéreo y marítimo, las comunicaciones, el petróleo y sus derivados incluido el gas licuado, la siderurgia, el cemento, la petroquímica y química pesada, la celulosa, el papel”³⁰. El programa afirmaba que la mayoría de las empresas permanecería en el área de propiedad privada, porque de “30.500 industrias existentes en 1967, sólo unas 150 controlaban monopolícamente todos los mercados”.

Como lo declaró Pedro Vuskovic a poco de asumir el Ministerio de Economía, el control estatal se proyecta para destruir la base económica del imperialismo y la clase dominante, al poner fin a la propiedad privada de los medios de producción³¹, afirmación bastante más radical que las propuestas del ya drástico programa básico.

Queda claro pues que la política económica del gobierno de Allende tenía como objetivo central la conquista del poder, el logro de una hegemonía sin contrapeso, única forma de producir la transformación deseada en la propiedad, la inversión y los patrones de consumo y distribución, es decir la transformación revolucionaria del país. Se trataba de “que el área de propiedad social fuera teniendo un carácter dominante, sometiendo por lo tanto al área privada y al área mixta a las condiciones de funcionamiento que puedan determinarse desde esa misma área de propiedad social”³². Es decir, el área privada (o mixta) de la

³⁰ Programa básico de la Unidad Popular, *op. cit.*, pág. 21.

³¹ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 39.

³² Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 104. (Citando a Pedro Vuskovic, *La experiencia ...*, *op. cit.*, pág. 102).

economía no debía gozar de autonomía y por consiguiente de poder económico privado.

Tal estructura económica hacía inevitable la confrontación político-social, por cuanto por definición resulta insostenible el funcionamiento de un sector privado auténtico en situación de dependencia respecto del Estado, pese a la mayoría numérica de empresas privadas contempladas en el programa de la UP. Sólo en la medida que los intereses efectivos de medianos y pequeños empresarios fueron esencialmente contradictorios con los de la gran empresa privada podían aceptar la tutela del Estado. En ese supuesto optimista se basaba explícitamente el programa de la UP, hipótesis no compartida por la ultraizquierda, que sostenía que eran más fuertes los lazos que unían a todos los propietarios, por lo que serían inevitablemente aliados en el enfrentamiento con el proletariado. La decisión de acelerar y profundizar la reforma agraria y la creación de los Centros de Reforma Agraria (CERA), entes estatales formados por la fusión de predios geográficamente cercanos anteriormente privados, acentuó el carácter subordinado y la percepción de acorralamiento del sector privado, incluidos los medianos y pequeños productores³³.

b. Segundo objetivo: ganar apoyo popular a través de la redistribución del ingreso

Ya hemos señalado que la estrategia del camino político-institucional para la conquista del poder confiaba en el aumento del apoyo popular y la movilización social de las masas como primera etapa de ese proceso. La política económica debía servir a dicho objetivo.

Como la economía chilena presentaba —a juicio de la UP— un alto nivel de capacidad no utilizada y elevado desempleo, y como existía un considerable colchón “de oferta” constituido por reservas internacionales e inventarios industriales, el gobierno consideró que se daban las condiciones para llevar a cabo una política de corto plazo agresivamente expansionista que, por lo demás, respondía a la tradición populista del país y en particular de la izquierda.

De ahí que las principales medidas e instrumentos de la política macroeconómica de corto plazo fueron: a) reajuste de los

³³ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 42.

salarios nominales y control de precios, lo que constituiría el principal mecanismo redistributivo; los mayores salarios reales aumentarían la demanda por bienes básicos, lo que induciría niveles más altos de producción y empleo. Así se reactivaría y expandiría la economía, empleando la capacidad no utilizada existente; b) mayor gasto público, para complementar a los mayores salarios reales en la reactivación de la economía; c) políticas monetaria y crediticia pasivas para proporcionar la liquidez requerida para la expansión de la economía; la política monetaria no debería actuar de freno para detener la reactivación; d) tipo de cambio nominal fijo que ayudaría a evitar presiones de costo sobre la producción interna; e) la nacionalización del cobre y demás recursos básicos expandiría las exportaciones y la disponibilidad de divisas al eliminarse las remesas de utilidades al exterior; f) la existencia de un nivel relativamente alto de reservas internacionales proporcionaba una válvula de ajuste a través de las importaciones para eventuales problemas de desequilibrio³⁴.

Se confiaba en que esta política de corto plazo impulsaría y empalmaría con la ejecución de las reformas estructurales, que solucionarían, en el mediano plazo, los problemas de fondo de la economía nacional.

c. Desarrollo de la política económica

Los resultados de 1971 parecieron darle la razón al gobierno y llenaron de optimismo a la Unidad Popular. En efecto, el PGB creció en 8% (3,6% en 1970), la inflación se redujo de 36,1% en 1970 a 22,1%, el desempleo bajó de 5,7% a 3,8% y los salarios reales se incrementaron en la extraordinaria cifra de 22,3%. La industria y el comercio lideraron el crecimiento del PGB con 13,6% y 15,8% respectivamente³⁵. Era el triunfo de la visión nekeynesiana, ingenua y simplista de la izquierda. El propio Vuskovic anticipó el éxito y la euforia: "las bases materiales para esa mayor producción existen; había y hay capacidad instalada, equipos y mano de obra desocupada, pero ¿qué ocurrió? Muy sencillo: no

³⁴ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 40.

³⁵ *Ibíd.*, pág. 47.

había poder de compra. Fue justamente este último elemento el que introdujo la Unidad Popular para crear ese poder de compra y cuidar que él no se perdiera por alzas de precios"³⁶. Según Arriagada, parecía que la Unidad Popular había logrado poner a Lord Keynes al servicio de Marx³⁷. Su eufórica satisfacción y desprecio ideológico por los economistas "de mercado" les hizo ignorar las múltiples advertencias que les formularon académicos opositores respecto de las inconsistencias de la política oficial y de la imposibilidad de sostenerla en el mediano plazo: "los actuales pitonisos de la inflación sostienen que el aumento de los medios de pago, la expansión crediticia, las bonificaciones a determinados servicios [...] etc. configuran un cuadro financiero que, a través de los mecanismos habituales de la economía capitalista, tienen necesariamente que romper la actual política de precios y llevar a una inflación desenfrenada en los próximos meses. No entienden nada de lo que está ocurriendo"³⁸. Como por otra parte, en 1971 también se registraron avances significativos en la constitución del "área de propiedad social", el gobierno conservaba una visión optimista global pese a los múltiples nubarrones políticos que oscurecían el horizonte.

Pero los malos augurios tenían fundamento. En efecto, el déficit fiscal aumentó de 3,5% del PGB en 1970 a 9,8% en 1971, y el del sector público de 6,7% a 15,3%. El crédito sólo al sector público creció en 124%, incluido un 90% por vía de emisión del Banco Central. El stock de reservas internacionales cayó de US\$ 394 millones a US\$ 163 millones. El consumo global creció en 12,4% en tanto que la inversión caía en 2,3%³⁹. La cantidad de dinero aumentó en 110% en ese año, y el gasto fiscal en 70%⁴⁰. Por último, aparecen ya los primeros síntomas de escasez.

El año 1972 fue, efectivamente, de ruptura de los equilibrios macroeconómicos y de declinación general de la economía. Desde luego, la inflación anual a diciembre había ascendido a 163,4%, en línea con un aumento en la cantidad de dinero en los mismos 12 meses de 164,9%⁴¹. Según cálculos de CIEPLAN, la inflación

³⁶ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 116.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Angel Soto, *op. cit.*, págs. 47 y 48.

⁴⁰ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, pág. 61.

⁴¹ *Ibíd.*, pág. 65.

real se elevó en 1972 a 260%⁴². Como consecuencia de lo anterior, los salarios reales cayeron ese año en 11,3% y el PGB per cápita se redujo en 0,9%. El enorme aumento del empleo en el área social impidió que también subiera el desempleo el que, incluso, bajó al 3,1% (de 3,8% el año anterior). El PGB de la agricultura cayó en 7,4%, en tanto que la minería acusaba una reducción de 3,8%⁴³.

De ese modo, a fines de 1972 la participación del trabajo en el ingreso nacional, que había llegado al 61,6% en 1971, había bajado a 54,4%, lo que era 0,5% inferior al nivel registrado al término del gobierno de Frei⁴⁴. Estas cifras revelaban un grave revés para la política de gobierno que tanto énfasis y esfuerzo había puesto en la redistribución. Por otra parte el déficit fiscal y el del sector público habían subido al 14% y 24% del PGB respectivamente. La cantidad de dinero aumentó en 190,5% en dicho año, presagiando la hiperinflación que se desataría en 1973⁴⁵. Estas cifras revelan que en los tres años de gobierno de Allende el aumento del circulante fue muy superior al incremento de los precios. Todo esto ocurrió pese al acuerdo de controlar la variable monetaria suscrita por el Gobierno y los partidos, a requerimiento del Partido Comunista, en el conclave de la Unidad Popular celebrado en El Arrayán a comienzos de 1972, el que no pudo cumplirse debido a la imposibilidad política de disciplinar el gasto fiscal y las empresas del área de propiedad social⁴⁶. Por su parte, la inversión volvió a caer en más de 8% respecto del año anterior.

Todo esto ocurrió pese a que el gobierno, nuevamente por iniciativa del Partido Comunista⁴⁷ había lanzado la llamada "batalla de la producción", un llamado fervoroso a los trabajadores a hacer suyos los objetivos de disciplina laboral, eficiencia, autoridad e inversión, proceso que debían liderar las empresas que habían pasado a manos del Estado y eran controladas por sus trabajadores bajo la conducción de interventores designados por el Estado. Ya nos detendremos en el fracaso de esta apuesta a la

⁴² Angel Soto, *op. cit.*, pág. 49.

⁴³ *Ibíd.* (Citando cifras del Banco Central, CIEPLAN y ODEPLAN)

⁴⁴ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 226.

⁴⁵ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, pág. 65.

⁴⁶ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 230.

⁴⁷ El Partido Comunista había asumido la conducción de la economía con el nombramiento de Orlando Millas como Ministro de Hacienda.

responsabilidad laboral. Lo concreto es que en 1972 el déficit total de las empresas en manos del Estado fue equivalente al 60% de los ingresos tributarios del Fisco. En ese mismo año y a mediados de 1973, Vuskovic —ahora Vicepresidente de la Corporación de Fomento— proyectaba las pérdidas de esas empresas en un nivel nueve veces más alto que el del año anterior⁴⁸.

En 1973, el desequilibrio se convirtió en catástrofe. El déficit del sector público se elevó a 30% y la inflación en 12 meses a agosto de ese año se estimaba desde un mínimo de 1.087% según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas a un máximo de 2.096% de acuerdo a cálculos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile⁴⁹. El PGB cayó en 4,3% y los salarios reales en 38,6%⁵⁰.

En el curso de 1973 la economía se vio afectada por problemas agudos de desabastecimiento, colas y mercado negro que causaron en la población un impacto quizás mayor que la hiperinflación y la declinación económica general, de la cual fueron un inevitable corolario.

El gobierno enfrentó el problema de modo políticamente agresivo mediante la creación de las Juntas de Abastecimientos y Precios —JAP—⁵¹, que nacieron para garantizar la distribución de bienes esenciales a los barrios populares de las grandes ciudades, para contrarrestar el poder de compra en el mercado negro de los sectores de mayores ingresos. Esta función fue cumplida con razonable fidelidad gracias a que las JAP fueron dirigidas por activistas de la UP que procuraron convertirlas en una vasta red de racionamiento de la oferta, manejada con estricto sentido de clase. Como tantos otros mecanismos de la política económica, desde este punto de vista las JAP fueron otro factor importante en el proceso de polarización y confrontación político-social, porque produjo en la clase media urbana una fuerte percepción de inseguridad y amenaza.

En efecto, en octubre de 1971, antes de su reconocimiento oficial, Vuskovic señalaba que “los trabajadores a través de las JAP comenzaban a tomar en sus manos la tarea de vigilancia, la tarea

⁴⁸ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 236.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 49.

⁵¹ Por resolución de DIRINCO de abril de 1972, aunque existían de hecho desde mediados de 1971. Ver Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 204.

de informar sobre las dificultades de abastecimiento, de proponer las soluciones". Añadía que "a través de esta vía no sólo se estaba resolviendo el problema particular planteado a la política económica, sino que estamos resolviendo ese otro problema de fondo, estamos resolviendo en los hechos la sustitución del Estado burgués por el Estado Socialista"⁵².

El balance económico del gobierno de Allende es, en definitiva, desastroso. Se trató, sin duda, en sus resultados de la peor gestión económica en toda la historia del país. Desde el punto de vista técnico-sustantivo la razón del fracaso hay que buscarla en el menosprecio y desconocimiento de los líderes políticos de la UP, empezando por el propio Presidente Allende e incluida la mayoría de los economistas de gobierno, de la lógica y reglas de funcionamiento de una economía de mercado. Pese al acentuado y creciente intervencionismo estatal, Chile siempre fue una economía regida por los parámetros y leyes del comportamiento económico en el mercado, sobre el que la acción estatal ejercía fuerte influencia pero sin, en modo alguno, llegar a sustituirlo.

Los economistas de la escuela marxista, en cambio, creían en la planificación conducida por el Estado como un ordenador racional capaz de lograr una asignación socialmente óptima de recursos. Sus áreas de competencia en el diseño de políticas e instrumentos de acción eran la fijación de metas cuantitativas de producción (como las 10 millones de toneladas de azúcar en Cuba), de aumentos de rendimiento por hectárea o de productividad física, así como el uso de cuadros de insumo-producto y balances de materiales. Su modelo operativo era la economía soviética. Consideraban la política monetaria como un instrumento imperialista administrado por el FMI y —quizás por mera reacción— tenían como credo propio el keynesianismo simple. Por lo demás, la izquierda nunca había asumido funciones de gobierno en el área económica, de modo que carecían totalmente de experiencia de gestión en la materia.

No cabe extrañarse, pues, de que la política económica haya quedado subordinada a los objetivos y estrategias políticas del gobierno y haya sido el sector más fácilmente cautivo de las posiciones ultristas, que en economía se reducían a la necesidad de la abolición de la economía capitalista y de los agentes suscepti-

⁵² Pedro Vuskovic, citado por Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 204.

bles de reproducirla en cualquier forma, porque una vez logrado este objetivo bastarían decisiones administrativas para el funcionamiento macroeconómico. Vuskovic, destacado profesor de Economía de la Universidad de Chile(!) dice al respecto "...allí de donde han salido dirigentes empresariales con experiencia de muchos años y llega a sustituirlos un interventor que con frecuencia no tiene ni capacitación personal ni experiencia [...] las cifras de producción aumentan rápida y sustantivamente", o sea la devoción revolucionaria vale más que la formación profesional y la experiencia⁵⁵.

Por otra parte, aunque a los ojos de la ultraizquierda el socialismo ruso se había burocratizado y ya no constituía una vanguardia revolucionaria (encarnada ahora por Cuba y China), la Unión Soviética tenía la obligación y necesidad de dar apoyo pleno a todos los movimientos revolucionarios socialistas, por lo que Chile podía contar con dicho respaldo. En verdad, lo que hubo fue una profusión de créditos atados a exportaciones de bienes de capital y otros productos desde los países del Este (los que crearon un sinnúmero de problemas de calidad, eficiencia, repuestos y servicios de mantención, como fue el caso de los tractores rumanos), además de advertencias desde la URSS acerca de la irresponsabilidad de la gestión económica de la UP.

En suma, en 1971 la política económica de la UP cumplió con el objetivo político de lograr una masiva redistribución del ingreso y aumentar el apoyo popular a su gestión. En los dos años siguientes ambos propósitos fueron afectados por la economía de modo radicalmente inverso, constituyéndose en factores de regresión y pérdida de apoyo. No estoy sosteniendo que haya sido un elemento decisivo en el Golpe Militar del 11 de septiembre de 1973, sin embargo.

Ya vimos el papel crucial que debía desempeñar la constitución del área de propiedad social en la transformación revolucionaria del país. El gobierno emprendió esta tarea en cuatro sectores principales de la economía: la gran minería, la agricultura, la banca y la industria.

i. *La gran minería.* El gobierno logró la aprobación unánime de una reforma constitucional para la nacionalización de la Gran Minería, por parte del Congreso Nacional. La Democracia

⁵⁵ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 112.

Cristiana estaba de acuerdo con esta medida desde la candidatura Tomic; el Partido Nacional, influido por sus propios sectores nacionalistas, no quiso o no se atrevió a hacer cuestión del derecho de propiedad para no aparecer defendiendo intereses norteamericanos contra el legítimo derecho nacional de controlar las riquezas básicas del país, principio que gozaba de abrumadora legitimidad en la época. Se resolvieron sin mayor dificultad política interna –aunque al costo de empeorar las relaciones con USA y de desalentar la inversión extranjera (lo que para la UP era un fin deseado)– los problemas de indemnización, de modo de no pagar nada a los antiguos propietarios del cobre completándose al finalizar 1971 el proceso de nacionalización de toda la Gran Minería del país⁵⁴.

ii. *La intensificación de la Reforma Agraria.* El gobierno emprendió con decisión la tarea de convertir la reforma agraria gradual de Frei en un proceso rápido y masivo, aunque no tenía mayoría parlamentaria para eliminar el límite legal de 80 hás. básicas.

A mediados de 1972, casi todas las haciendas de más de 80 hás. básicas habían sido expropiadas. A falta de la ampliación de las facultades legales, la reforma agraria se profundizó a través de las ocupaciones ilegales de tierras (“tomas”) promovidas y organizadas por el brazo campesino del MIR con la complicidad o tolerancia de los funcionarios de gobierno (ciertamente de socialistas, MAPU e Izquierda Cristiana). Las tomas se convirtieron en un sistema paralelo de expropiación *de facto*, al que el gobierno –comprometido con la vigencia del Estado de Derecho– nunca intentó seriamente oponerse.

A comienzos de 1973 se habían expropiado cerca de 10 millones de hás. –casi seis mil predios– que comprendían el 60% de la tierra agrícola del país⁵⁵. Dos tercios de esta superficie fue expropiada en el período de la UP.

El gobierno de Frei había creado los asentamientos como sociedad de explotación transitoria para facilitar el apoyo técnico y financiero del Estado, con miras a privilegiar posteriormente la formación de cooperativas campesinas. La Unidad Popular atacó esa política, calificándola de reformismo burgués. Consideraba además que la eventual asignación de propiedad a los campesi-

⁵⁴ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 42.

⁵⁵ *Ibíd.*

nos crearía en ellos una mentalidad pequeñoburguesa incompatible con el socialismo⁵⁶. Por ello, el gobierno de Allende creó los Centros de Reforma Agraria (CERA), que debían ser dirigidos por una Asamblea campesina que generaría los correspondientes órganos de gestión de la unidad. En la práctica los CERA eran embriones de granjas colectivas controladas por los activistas políticos del MIR y la UP bajo la tutela y con el apoyo del Estado. Así lo entendieron los campesinos que reaccionaron activamente en contra de la reforma agraria de Allende, concebida para liberarlos del yugo del patrón.

Desde el punto de vista estrictamente agrícola, la reforma agraria acabó reducida a un mero reparto de la tierra, proceso que tampoco logró realizarse de modo ordenado, pues en mayo de 1973 sólo el 60% de los predios expropiados estaba más o menos organizados⁵⁷. Este hecho, unido a la incertidumbre generalizada respecto de la propiedad provocada por las tomas, y a la insuficiencia del aparato estatal de apoyo, llevó a que el mismo gobierno previera para 1973 una caída de 16,8% en la producción y una reducción de 22% en la superficie sembrada⁵⁸. Todo ello —nuevamente de acuerdo a cifras oficiales— favorecía a unos 55 mil familias campesinas, en tanto que existía un número de 400 ó 500 mil campesinos minifundistas y asalariados “afuerinos”, no inquilinos ni medieros que quedaban al margen de los eventuales beneficios del proceso y, en cambio, resultaban seriamente perjudicados por la caída de la producción, los problemas de abastecimiento de insumos y comercialización y por la hiperinflación.

En definitiva, la reforma agraria de Allende no se atuvo al principio inicial de una delimitación precisa del área de propiedad social y dejó al margen de la política agrícola a una mayoría de la población campesina.

iii. *La estatización de la banca.* La banca pasó a manos del Estado en el curso del año 1971. Allende anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley para estatizar el sistema bancario, iniciativa que nunca se materializó porque no habría tenido posibilidad alguna de ser aprobado sin mediar una negociación política con la Democracia Cristiana, para lo que no había

⁵⁶ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 196.

⁵⁷ *Ibíd.*, pág. 197.

⁵⁸ *Ibíd.*

consenso en la Unidad Popular. Además, el gobierno la consideró innecesaria por la eficacia con que en el intertanto estaba operando la vía administrativa que combinaba un poder comprador de acciones abierto por la CORFO a precios muy atractivos con la presión oficial sobre los bancos más renuentes a la venta. Bajo la apariencia formal del poder comprador de acciones se producían en realidad negociaciones bilaterales entre el Estado y unos pocos grandes accionistas de los bancos. Cuando éstos se manifestaban reticentes, utilizaron las atribuciones administrativas del Estado para fijar precios, conceder créditos, fiscalizar evasiones tributarias y reglar conflictos laborales para vencer su resistencia. En ese contexto, junto con el anuncio de apertura del poder comprador de acciones, el gobierno redujo la tasa de interés en aproximadamente un 25% (con el consiguiente efecto en la rentabilidad) y designó en los bancos inspectores delegados del Superintendente de Bancos con amplias atribuciones, lo que implicaba, de hecho, la coadministración del sistema bancario privado. En febrero de 1971 el gobierno retiró los depósitos fiscales de los bancos comerciales privados. Dos meses más tarde el Banco Central revocó las autorizaciones vigentes de los bancos comerciales para operar divisas en el mercado libre de corredores, una de las actividades más lucrativas de la banca comercial. En mayo, dos bancos cuyos sindicatos estaban controlados por la Unidad Popular fueron "tomados" por grupos de trabajadores y sus dirigentes sindicales solicitaron su estatización. Paralelamente, la Superintendencia de Bancos utilizó sus amplias facultades discrecionales para decretar la intervención y asumir en el espacio de unos cinco meses la administración de seis bancos.

Por otra parte, la compra de todas las acciones bancarias por CORFO significaba una clara violación de la ley antimonopolios (al Estado se le podía conceder un monopolio sólo en virtud de una ley especial), infracción que debía ser conocida y fallada en calidad de tribunal por la Comisión Antimonopolios, integrada por dos funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República y por un Ministro de la Corte Suprema. Al cabo de diversas maniobras dilatorias realizadas por la mayoría oficialista del tribunal, la controversia quedó radicada en la Comisión. Pero los funcionarios de gobierno nunca dieron quórum para que funcionara la Comisión⁵⁹.

⁵⁹ *Ibíd.*, págs. 146 a 148.

Este caso ilustra la forma en que la vía político-institucional hacía uso de la "legalidad burguesa" para lograr los objetivos de la Unidad Popular. Los accionistas de los bancos enfrentados a esta implacable ofensiva no intentaron o no pudieron realizar una defensa política de la actividad bancaria. No hubo, en este caso, una posición colectiva del empresariado ni una acción eficaz del Partido Nacional, en tanto que en la Democracia Cristiana la banca privada no gozaba de mayores simpatías. En esas condiciones, los accionistas optaron por vender, completándose el proceso de nacionalización hacia fines de 1971. El gobierno había tenido pleno éxito al precio de una seria erosión de las confianzas, en cuanto el Estado dejaba de ser un árbitro imparcial que hacía respetar la letra y el espíritu de la norma jurídica independientemente de la opinión de los gobernantes para constituirse en un agente que procuraba aprovecharla a cualquier precio para el logro de sus objetivos. Como el cumplimiento de éstos implicaba precisamente destruir las instituciones que la norma debía proteger, la vía político-institucional conducía al fin del consenso nacional en torno al sistema jurídico. La manipulación de la legalidad produjo la pérdida de legitimidad de la norma, rechazada y despreciada por la Unidad Popular en cuanto expresión del capitalismo burgués y progresivamente cuestionada por sus adversarios en tanto perdía vigencia real.

iv. *La industria y el comercio.* Las reflexiones precedentes adquieren particular relevancia en relación con la constitución y expansión masiva del área de propiedad social en la industria y el comercio, sectores en que, a diferencia de lo ocurrido con la banca, las empresas opusieron tenaz resistencia al proceso expropiatorio con el inmediato apoyo político incondicional del Partido Nacional al que se fue sumando, aunque de modo más matizado, la Democracia Cristiana.

Se trataba en su gran mayoría de empresas de propiedad familiar cuyos dueños, respondiendo a una lógica más cercana a la identificación con la tierra de los agricultores que a la falta de compromiso con sus activos que prevaleció en el sector financiero, no estuvieron, salvo excepciones, dispuestos a vender, pese a las presiones y amenazas del Estado.

En estas condiciones, el gobierno profundizó la estrategia de utilización de la legalidad vigente, dando lugar a lo que se conoció como los "resquicios legales". En efecto, al hurgar dentro de la legalidad vigente se habían descubierto:

"a. disposiciones legales olvidadas que habían sido dictadas por regímenes que durante breves períodos hicieron esfuerzos por cambiar las estructuras económico-sociales del país (República Socialista de 1932) y que por olvido o negligencia no habían sido formalmente derogadas.

b. preceptos promulgados en épocas en que sin procurar tales cambios, se trató de proporcionar al Poder Ejecutivo facultades más amplias, atribuyéndole poderes discrecionales no reglados rigurosamente"⁶⁰.

Dos eran las disposiciones legales sobrevivientes de la república socialista de 1932. Una permitía la expropiación por causa de utilidad pública de cualquier empresa productora de artículos de primera necesidad. La segunda autorizaba la requisición de empresas para solucionar irregularidades en el proceso de producción, vale decir la incautación por el Estado del conjunto de una empresa con todos sus equipos e instalaciones, designándose un interventor responsable de su administración. Esta última norma no conllevaba traspaso de propiedad y era por definición transitoria, pero había omitido fijar un plazo máximo para su duración, por lo que en la práctica las requisiciones dispuestas por el gobierno de Allende se prolongaron en forma indefinida. Esta fue la norma más usada, porque sólo podía recurrirse de modo limitado a las expropiaciones debido al elevado costo involucrado en las indemnizaciones correspondientes. De hecho, de 500 empresas incorporadas al área de propiedad social al 11 de setiembre de 1973, sólo 8 habían sido expropiadas. En la mayoría de los casos, sus bienes se encontraban requisados o intervenidos.

Para hacer uso de su facultad de intervención, la Unidad Popular actuó a través de sindicatos o grupos de trabajadores adictos, los que provocaban un conflicto laboral que entorpecía o paralizaba la producción, dando lugar a la intervención del Estado para normalizar el abastecimiento de la población. Si bien las facultades del interventor se circunscribían, en tal caso, a la solución del conflicto laboral, se producía posteriormente la intervención plena si la administración de la empresa no se allanaba a las exigencias del interventor⁶¹.

⁶⁰ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 138. Citando a Eduardo Novoa, artífice máximo de los resquicios legales.

⁶¹ *Ibíd.*, pág. 139.

El uso constante de los "resquicios" no sólo produjo el efecto de pérdida de legitimidad y de daño al imperio de la legalidad existente. Cada toma de fábrica, seguida de la correspondiente intervención, era celebrada por los personeros de gobierno y de los partidos de la UP, así como por los medios de comunicación que le eran adictos, como triunfos del pueblo en su lucha por la conquista del poder y el socialismo. De ese modo, la política de los resquicios implementaba de manera concreta y formal la lucha de clases en el país.

La situación se fue agravando porque el gobierno perdió toda posibilidad de circunscribir el proceso al ámbito enunciado en su programa básico, el que, ciertamente, carecía de precisión suficiente. Los activistas de la ultraizquierda procuraron generar conflictos en el mayor número de empresas posible, amparados en la consigna de la erradicación del capitalismo y la conquista del poder para el pueblo, e incentivados por el ambiente de triunfo que rodeaba tales acciones.

El área de propiedad social no adquirió pues, contornos precisos ni tuvo la mediana empresa la certeza de que estuviera efectivamente generalizada su permanencia en el "área privada". En efecto, el traspaso de una nueva industria al área social era un problema de hecho que podía provocar una minoría del colectivo de trabajo en una empresa de cualquier tamaño e importancia.

Por último, empresas medianas y pequeñas sufrían la incertidumbre provocada por las intervenciones discrecionales del Estado en materia de precios, abastecimiento de insumos, distribución de productos y manejo laboral, y también sentían el clima de reprobación que rodeaba toda actividad "capitalista". No es de extrañar, entonces, la progresiva radicalización anti UP de la pequeña burguesía. Como dato ilustrativo, entre fines de 1970 y noviembre de 1972 el número de requisiciones e intervenciones de empresas ascendió a 328⁶², cifra que no da cuenta de un sinnúmero de conflictos que no desembocaron en una intervención formal.

Desde la perspectiva de la Unidad Popular no se percibió que el área de propiedad social se afirmaba sobre cimientos débiles en cuanto, salvo contadas excepciones, el Estado carecía de

⁶² Arturo Valenzuela, *op. cit.*, pág. 64.

títulos jurídicos sobre las empresas intervenidas; todo era precario y transitorio, sujeta su consolidación a la eventual rendición del enemigo (renuncia de los propietarios a sus derechos), a la conquista efectiva del poder total o a un acuerdo político con la Democracia Cristiana.

El proceso tuvo también como efecto la pérdida de control del gobierno sobre la gestión de las empresas estatales. Cada empresa iba constituyendo un mundo propio que tomaba unilateralmente decisiones en materia de precios, remuneraciones, comercialización y manejo financiero. En este último campo se generalizó el no pago de obligaciones previsionales, tributarias y deudas en general, con lo cual perdía viabilidad todo intento de política macroeconómica responsable. Particularmente negativo fue el hecho de que en muchas empresas estatales los trabajadores recibían pagos en especie (de la producción de la empresa), incorporándose como oferentes en el mercado negro. En ese contexto, la "batalla de la producción" no era un objetivo capaz de generar un compromiso real entre los trabajadores, entregados de lleno y con considerables cuotas de poder a la más cruda conducta reivindicativa y populista. Testimonio impactante de ello es la concordancia pública del MIR (en las postrimerías de 1972) con la demanda en favor de reajustes masivos mensuales de remuneraciones. Se trataba de destruir el sistema y acentuar —a cualquier costo— la movilización de masas.

Alexis Guardia, destacado economista socialista, analiza en retrospecto la experiencia de la UP y señala que "desde el punto de vista económico se produjo una situación sin ninguna de las ventajas del socialismo, o sea, la planificación del uso de los recursos públicos y la garantía de mantención del poder de compra real de los salarios, al tiempo que se concretaban todas las desventajas del sistema capitalista"⁶³. En esta afirmación confluye una fuerte autocrítica con la excesiva fe de los economistas marxistas en la planificación y su subestimación y desconocimiento de las capacidades y reglas de funcionamiento de las economías de mercado.

⁶³ Matías Tagle ed., *op. cit.*, comentario de Alexis Guardia.

3. *La polarización social*

El programa básico de la Unidad Popular, las posiciones oficiales de los Partidos Comunista y Socialista y la plataforma de la campaña de Allende, confirmada en sus primeras intervenciones públicas como Presidente, configuraron un cuestionamiento radical del orden social existente. El compromiso de la UP era producir una transformación drástica de dicho orden, transfiriendo el poder social desde la minoría privilegiada a las grandes masas populares. Se trataba de producir un cambio de hegemonía social, reconociéndose explícitamente la naturaleza confrontacional que inevitablemente asumiría un proceso calificado de revolucionario por todos los sectores de la izquierda.

Como vimos, había dos visiones en la izquierda respecto del alineamiento de los diferentes grupos sociales en el enfrentamiento previsto. El Partido Comunista, Allende, el Partido Radical y los sectores más moderados del socialismo creían en la comunidad básica de intereses entre la clase media y el pueblo obrero y campesino, lo que debía traducirse en que la gran burguesía capitalista y terrateniente, aliada del imperialismo, se vería enfrentada a una abrumadora mayoría popular. Esta convicción no estaba muy distante del sentir de una mayoría de demócrata-cristianos, incluida la dirigencia que se había aglutinado con mayor fervor en torno a la candidatura Tomic. En esta apreciación común, y la consiguiente identificación del empresariado y la derecha política como los "malos", como la encarnación del "error", que serían encarados por la "verdad de los buenos", hubo una corriente de entendimiento potencial que fue desaprovechada por los nuevos gobernantes.

La tesis de la comunidad de intereses de clase era sostenida por el Partido Comunista, en el entendido de que la alianza que el partido propiciaba sería transitoria y sólo podía concebirse con hegemonía de la clase obrera. El líder socialdemócrata del Partido Radical, Alberto Baltra, veía en cambio la comunidad de intereses de clase como fruto de la contradicción entre el lucro y las remuneraciones del trabajo, de modo que la clase media no se hallaba entre el capital y el trabajo, sino que se alineaba del lado del trabajo. El Partido Radical, sin embargo, no postulaba ninguna hegemonía de clase. Por su parte, la Democracia Cristiana —doctrinariamente opuesta al concepto de lucha de clases— tendía a sostener posiciones similares a la de Baltra. La DC

afirmaba su convicción de que los "sectores medios debían comprender que sus intereses son opuestos a los de la derecha, que representa sólo a sectores oligárquicos y terratenientes". Allende concordaba con los comunistas, aunque nunca quedó claro si la suya era también una posición táctica o si realmente postulaba un pluralismo no hegemónico de clases como visión democrática estratégica. De hecho, siempre procuró realzar su propio compromiso revolucionario y mantener relaciones fluidas con la ultraizquierda.

La ultraizquierda (PS, MIR, MAPU, IC) sostuvo invariablemente que la pequeña burguesía jamás adoptaría posiciones revolucionarias. Su visión en esta materia coincidía con el análisis de diversos intelectuales de izquierda que habían puesto de relieve fenómenos de conservadurización de diversos sectores obreros y medios, la heterogeneidad creciente de la clase obrera, que incluía a sectores con identificación subjetiva de clase media y las aspiraciones "burguesas" (de movilidad social, propiedad y consumo) de la clase media. Enzo Faletto señalaba que la conciencia de clase de los campesinos tenía como referente concreto al patrón, sin que ello significara asumir una visión ideológica a nivel nacional.

Pinto añade que "las vanguardias clásicas del mundo obrero no parecen dispuestas hoy a jugar los papeles histórico-teóricos que se les asignaron en tiempos pasados. Por último, los intelectuales advertían, en directa referencia a los sectores marginales a los que la UP y el MIR procuraban atraer, que no es lo mismo estar fuera del sistema que estar en contra del mismo, de modo que tampoco podía esperarse del fenómeno de la marginalidad un aporte significativo al potencial revolucionario⁶⁴.

Todas estas posturas tuvieron expresión concreta y enorme relevancia en la evolución social y política del período de la UP. En primer lugar, la izquierda gobernante nunca logró uniformar su criterio y definir una política consistente y confiable de alianza de clases. En verdad, tanto para los comunistas como para Allende resultaba inviable enfrentar la posición clasista excluyente de la ultraizquierda desde una perspectiva teórica, porque habrían sido violentamente descalificados como reformistas y por consiguiente condenados por Fidel Castro, el nuevo dueño de

⁶⁴ Aníbal Pinto S.C., *op. cit.*

las "medallas revolucionarias". En esas condiciones, Allende y los comunistas estuvieron siempre a la defensiva, procurando morigerar sus conductas pero sin atreverse jamás a hacer frente a la ultraizquierda e imponer una política efectiva de apertura a la clase media, y a la DC como partido más representativo de la misma.

En segundo término, la incapacidad de plantear una política de alianzas creíble convirtió las advertencias que hemos recordado en profecías autocumplidas. Las conductas concretas de la ultraizquierda fueron polarizando las relaciones sociales y radicalizando a las capas medias y sus organizaciones en contra de la Unidad Popular. Por ejemplo, se sostuvo desde los inicios del gobierno que era indispensable delimitar con precisión el área de propiedad social para dar a las empresas medianas y pequeñas la seguridad de que no serían afectadas por el proceso, lo que nunca ocurrió. Por el contrario, la multiplicación de las acciones espontáneas que hemos reseñado, unida al clima permanente de agitación y conductas extralegales y a la retórica descalificatoria de "lo burgués" (que, ciertamente no excluía a los sectores medios), fueron produciendo un paulatino alineamiento de la clase media con los grupos sociales más privilegiados y conservadores. Fue la clase media la que presionó a la Democracia Cristiana, forzándola a alinearse finalmente con el Partido Nacional, y fueron dirigentes más cercanos a la extrema derecha los que terminaron encabezando los gremios más representativos de ese sector social.

En definitiva, se fue produciendo un alineamiento progresivo de los diversos sectores sociales con los partidos en pugna. Es cierto, como señala Arturo Valenzuela, que "la conciencia de clase del proletariado obrero (y de los marginales) no era en Chile tan acentuada y combativa como para que hubieran rechazado cualquier solución no revolucionaria del conflicto nacional [...] Tampoco podría sostenerse que amplios segmentos de clase media se hubieran vuelto tan reaccionarios como para no aceptar nada que no fuera un gobierno de corte fascista⁶⁵". Sin perjuicio de lo anterior, la persistencia y virulencia de la prédica política encontró terreno fértil en las condiciones sociales del país, y en sus niveles de conflictividad abiertos y latentes, como para agudi-

⁶⁵ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, pág. 60.

zar la autoidentificación de clase de la gente y su percepción de la contradicción de intereses entre ellas, estimulando, o al menos validando desde la sociedad, la polarización política⁶⁶. Lo corrobora el incremento espectacular de la votación de la UP en las elecciones municipales de 1971, del 36,2 a un 48,6%. Aún más sorprendente es el 43,9% que obtiene en las parlamentarias de marzo de 1973, cuando el desastre económico y el fracaso del gobierno era evidente (aunque el restablecimiento transitorio del orden público por el gabinete militar durante el período preelectoral contribuyó a tranquilizar el ambiente). Al respecto, resulta reveladora una encuesta del año 1972: ante la pregunta de si en ese momento le resulta fácil o difícil comprar bienes esenciales para el consumo de sus hogares, el 99% de los encuestados de clase alta y el 77% de los de clase media responden que les resulta difícil, en tanto que el 75% de personas de clase baja contestan que les era fácil hacerlo⁶⁷. Aún descontando la falta de costumbre y mayor intolerancia de los sectores acomodados frente a dificultades de abastecimiento, la dicotomía en las respuestas es tan fuerte que cabe deducir que el sistema de racionamiento a través de las JAP operó con claro sentido discriminatorio de clase, contribuyendo así a la autoidentificación clasista.

La Unidad Popular y la ultraizquierda se equivocaron, sin embargo, al confundir conciencia de clase con adhesión a postulados revolucionarios, aceptación de la agitación callejera permanente y del desorden generalizado, o tolerancia ante la inseguridad ciudadana provocada por las tomas y las continuas amenazas de la ultraizquierda, incluida su invocación al poder armado del pueblo y la inevitabilidad de la guerra civil.

La constitución del área social y la política de reforma agraria no concitaron, pese al ambiente de confrontación de clases, el apoyo unánime de los respectivos sectores de trabajadores. Caso emblemático fue la solidaridad con los propietarios y ejecutivos de los empleados y obreros de la Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones. "La Papelera", que pasó a ser símbolo de la resistencia a la Unidad Popular, tuvo en su favor el hecho de que

⁶⁶ Se hizo célebre en ese tiempo un dicho popular atribuido al MAPU: "Este será un gobierno de m... pero es el mío".

⁶⁷ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, Cuadro 21, página 59 (publicado en Revista Ercilla, 13 a 19 setiembre de 1972).

su control habría dado al gobierno un poder incontrarrestable sobre la prensa, a través del suministro del papel de diario y su precio, por lo que movilizó a la Democracia Cristiana, el Partido Nacional, las asociaciones de profesionales y, en general, a todos los gremios de clase media. En ese ambiente polarizado, los trabajadores de la Papelera rechazaron el paso de la compañía al área social.

No fue el único caso en que una mayoría de trabajadores impidió la consumación de una intervención. Entre los factores que contribuyeron a esta falta de unanimidad al interior del mundo obrero, cabe señalar en primer término la existencia entre los afiliados a la CUT de un número significativo de trabajadores cristianos, que no compartían las visiones revolucionarias y el concepto de poder total en cuyo nombre se exigía la estatización de empresas. Su anticapitalismo era más reivindicativo y participacionista que revolucionario. A una actitud similar tendían las mujeres trabajadoras, que en muchos casos ejercieron una influencia moderadora directa e indirecta.

Pero el factor decisivo en la no solidaridad con el área social de trabajadores demócratacristianos y de los no militantes fue el sectarismo y la conducta hegemónica de los dirigentes sindicales y políticos de la UP. Consecuentes con su bien fundada desconfianza en el espíritu revolucionario de los trabajadores con "desviaciones burguesas", los activistas UP exigían para sí la conducción del proceso. Además, los partidos de la UP y el MIR habían entablado entre sí una feroz lucha por la preeminencia, en que cada cuota de poder era objeto de disputa, por lo que no quedaba margen para compartirlo con "afuerinos".

El conjunto de estos factores generó dudas de diversa naturaleza. "Si el objetivo último del proceso era la estatización de las empresas, ¿cuál será el papel de los sindicatos en este nuevo esquema? ¿Qué pasaría con las luchas reivindicativas? El cuoteo sectario hizo temer a cuadros técnicos y obreros calificados que la politización de las jerarquías técnicas y administrativas condicionaría sus ascensos e incluso, eventualmente, la estabilidad de sus ocupaciones"⁶⁸. Añade Arriagada: "ninguna de las luchas políticas desarrolladas durante el gobierno de la Unidad Popular fue más dramática que aquella librada por grupos de trabajadores que estaban en contra y a favor de la estatización".

⁶⁸ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 211.

Los dirigentes sindicales DC y del resto de la oposición en muchos casos plantearon la consulta plebiscitaria al colectivo de trabajadores sobre si estaban o no de acuerdo con el traspaso de la empresa al área social. La UP rechazó tales plebiscitos como mecanismo válido de consulta; su método eran los acuerdos de asamblea con votación a mano alzada, donde se podía ejercer presión y amedrentar a los disidentes. Incluso hubo casos (como las industrias Ceresita y Calaf) en que el Estado intervino y mantuvo en su poder las empresas hasta el 11 de septiembre de 1973, pese al resultado, adverso a la intervención, de los plebiscitos realizados en ellas. Esta conducta fue minando la convivencia al interior de las industrias.

La progresiva división interna del mundo sindical tuvo su expresión más espectacular en las elecciones de la CUT de 1972 y en su posterior ruptura interna. La Democracia Cristiana acudió a estas elecciones pese a que las organizaciones en que era más fuerte no se habían afiliado a la CUT (por ejemplo las federaciones campesinas) y a la duda sobre la limpieza de un proceso controlado por la UP.

Pese a denuncias plausibles de irregularidades (la DC no conoció el padrón electoral⁶⁹), la Democracia Cristiana prácticamente empató el segundo lugar con el Partido Socialista con 148.000 votos, en tanto los comunistas obtenían la primera mayoría con 173.000. Además, en Santiago, la DC se convirtió en la primera fuerza electoral individual.

En los meses siguientes, en las elecciones del Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación, el más numeroso de los sindicatos chilenos, la DC obtuvo el 38,3% de los votos, contra 24,5% de comunistas y socialistas sumados, que hacían mayoría sólo gracias al 23,6% del Partido Radical, tradicionalmente muy fuerte en el profesorado, el que representaba votos izquierdistas pero nada de revolucionarios. Finalmente, en la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud la lista DC-PIR (desprendido del Partido Radical e integrante de la oposición) obtuvo el 41,6% de los votos, superando a listas divididas de izquierda en que PS-MIR-IC superaban a una combinación PC-MAPU por 29% a 22%. Este resultado no fue respetado por la izquierda, la que impuso un recuento de los votos que revirtió el resultado inicial por estrecho margen en favor de la lista PS-MIR.

⁶⁹ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 222.

La conflictividad interna culminó con la división de la CUT, al marginarse de ella la CUT Santiago dirigida ahora por la DC

Desde un punto de vista de conductas de clase fue aún mayor como golpe a la doctrina dicotómica de la UP –explotadores versus explotados– la fuerte presencia demócratacristiana entre las organizaciones campesinas. En este sector no hubo elecciones que enfrentaran a los partidos, por lo que la adhesión relativa a unos y otros se expresó en el número de campesinos afiliados a cada organización. De acuerdo a información oficial, no corroborada por antecedentes fidedignos, las organizaciones campesinas ligadas a la DC –Triunfo Campesino y Libertad– sumaban 100.000 afiliados, en tanto que la Ranquil Comunista y la Unidad Obrera-Campesina (UOC) del MAPU reunían 172.000⁷⁰.

Estas cifras no incluyen a los afiliados a organizaciones cooperativas, en las que el predominio demócratacristiano era abrumador, de modo que cabe sostener que al menos un 50% de los campesinos organizados pertenecía a agrupaciones contrarias a la Unidad Popular. Los campesinos, en su mayoría, aspiraban a la propiedad individual de la tierra o al menos a una estructura cooperativa que contemplara tales derechos, opción que no contó con el apoyo de la Unidad Popular.

A fines de 1972 las organizaciones de trabajadores agrícolas no adictas a la UP se plegaron al “paro de octubre”, conducido por los gremios urbanos de clase media, comprobación dramática del hecho de que “el gobierno de Allende, lejos de obtener el respaldo de ese grupo social, había dividido profundamente al campesinado, destruyendo así la exigencia de una fuerte unidad obrero-campesina que el propio Allende había definido como uno de los fundamentos de su gobierno”⁷¹.

En definitiva, el alineamiento de los sectores proletarios con la Unidad Popular y el MIR fue mayoritario pero no hegemónico, con tendencia a la declinación a medida que se fortalecía la presencia demócratacristiana en las organizaciones pertinentes y en tanto se debilitaba su compromiso por el cambio, postergado el anticapitalismo DC por la polarización a dos bandos del proceso político en torno a la cuestión más fundamental de la conquista del poder total y la construcción de un socialismo que perdía la credibilidad de su “rostro democrático”.

⁷⁰ Genaro Arriagada, *op. cit.*, págs. 199 y 200.

⁷¹ *Ibíd.*, pág. 201.

El fracaso de la "batalla de la producción" fue un grave revés para la política social del gobierno de Allende. Hoy resalta el carácter utópico del intento de Allende y del Partido Comunista de transformar la conducta ultrareivindicacionista de los trabajadores, inducida y manipulada por el propio gobierno en favor del proceso de estatización, en una actitud disciplinada de vanguardia consciente que, al servir los intereses de su nuevo patrón, el Estado, contribuía al éxito de la revolución emancipadora de los proletarios. El gobierno y los partidos primero fomentaron las demandas salariales, la indisciplina y las tomas, para luego pedir a esos mismos trabajadores un comportamiento totalmente inverso. Ilustra la actitud hiperideológica de la ultrazquierda en esta materia el que el MIR "opta por hacer cuestión del régimen jurídico de las unidades productivas. Dictamina que los trabajadores sólo pueden preocuparse por la producción generada en el sector estatal de la economía, pero no por la que se origina en el sector privado"⁷².

Ya dijimos que la indisciplina en las empresas del área social fue en aumento hasta el extremo de que sus trabajadores se convirtieron incluso en oferentes en el mercado negro. Desde el punto de vista macrosocial, baste señalar que el número de huelgas, la cantidad de trabajadores involucrados en ellas y el número de días-hombre perdidos por huelga subió de 977, 275.000 y 972.000 respectivamente, en 1969, a 3.289, 397.000 y 1.654.000 en 1972⁷³.

Todo ello evidencia la relativa debilidad e inconsistencia del apoyo social al proyecto político de la Unidad Popular. De mayor impacto político directo, sin embargo, fue la radicalización de la clase media y el rol abiertamente político y de confrontación con la Unidad Popular asumido por las organizaciones gremiales y profesionales representativas de ese sector, posición que cristalizó a partir del "paro de octubre" de 1972.

El efecto conjunto de los fenómenos y procesos descritos alejaron a los profesionales y a la clase media en general. La visión revolucionaria y el apoyo a la conquista del poder total tuvo adeptos y promotores claves entre los intelectuales, pero ninguna acogida en el sector profesional, el que reaccionó de modo adverso a la politización impuesta por la UP, que sustituía

⁷² José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, pág. 261.

⁷³ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, Cuadros 9 y 22, págs. 31 y 63.

las jerarquías vinculadas a la competencia técnica por los factores confianza y compromiso político en el ascenso funcionario, el otorgamiento de contratos de prestación de servicios y el destino de los ex ejecutivos de las empresas estatizadas. Los pequeños y medianos empresarios sufrían la incertidumbre y amenaza del conflicto laboral provocado con finalidad política, la interferencia sectaria de las JAP en la distribución, las crecientes dificultades de abastecimiento de insumos, el impacto de una inflación descontrolada (a partir del 2º semestre de 1972), los criterios políticos en el otorgamiento de créditos por la banca estatizada, y el mercado negro. Profesionales, técnicos y pequeños empresarios sufrían por igual el ambiente de indisciplina social y de descalificación creciente a su "clase" por parte de los dirigentes políticos de la UP. En suma, "un proceso de convulsión social como el que vivía el país destruía en sus cimientos las seguridades básicas que determinaban la situación presente y las expectativas de la pequeña y mediana burguesía"⁷⁴.

La decisión política fundamental a este respecto –precisar el ámbito del área social y hacerlo respetar rigurosamente– no fue tomada por falta de acuerdo entre los partidos de la UP y la oposición del MIR. Se argumentó que definir las áreas de la economía significaba restringir la movilización de masas al congelar la agitación obrera, lo que habría debilitado al proletariado y restado decisivo impulso a la revolución transformadora.

De modo más específico, los comerciantes minoristas toman partido contra el gobierno al crearse las JAP, percibidas como canal estatal de comercialización paralelo al comercio establecido, proceso naturalmente revestido de la correspondiente retórica descalificadora de los comerciantes burgueses. La aparición en gran escala del mercado negro tuvo también un efecto devastador sobre el comercio, al hacer desaparecer líneas enteras de productos de sus estanterías.

En este cuadro de amenazas e incertidumbre no es extraño que un episodio que podría haber sido menor haya producido la incorporación de los transportistas al frente gremial anti UP que lanzó y lideró el paro de octubre de 1972, equivocadamente entendido y descalificado por la izquierda como "paro patronal". En efecto, en el contexto de un conflicto local, el gobierno

⁷⁴ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 202.

intentó crear una empresa estatal de camiones en la lejana provincia de Aysén. El 11 de octubre se decretó paro nacional del gremio de camioneros, al que se sumó el 13 de octubre el comercio y luego una variada gama de sindicatos de empleados, la confederación sindical "Triunfo Campesino" y los colegios profesionales de mayor gravitación (ingenieros, médicos, abogados, dentistas y arquitectos)⁷⁵.

De todas las confrontaciones político-sociales vividas durante el período de la Unidad Popular, ésta tuvo como ninguna otra un carácter totalizador, de enfrentamiento social global, en que una eventual derrota se percibía como un desastre definitivo. Resulta acertada la síntesis de Arriagada al expresar que el paro de octubre puso de manifiesto un pesado empate de fuerzas en el conflicto que desangraba al país y desintegraba al Estado⁷⁶. El paro terminó al constituirse un nuevo gabinete, presidido como Ministro del Interior por el Comandante en Jefe del Ejército, Carlos Prats, en calidad de moderador y garante de la paz social y de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, produciéndose un interregno de calma hasta dichas elecciones a las que los contendores en pugna apostaron sus últimas "fichas" institucionales dentro del juego democrático.

Sin embargo, desde el punto de vista social el paro de octubre marcó la división del país en dos bandos "de clase", definitivamente enfrentados. Aún más, marcó la cercanía de la clase media con las posiciones políticas más duras de la oposición y el inicio de su tránsito hacia la vía insurreccional, la que se consolida con los paros de mayo y agosto de 1973 y los demás acontecimientos de ese año. El paro de octubre puso de manifiesto y fortaleció la relación entre las organizaciones en conflicto y los dirigentes políticos del Partido Nacional y del movimiento gremialista de la Universidad Católica, e incluso con el movimiento de ultraderecha Patria y Libertad, nacido a comienzos del período.

Como consecuencia de ello la Democracia Cristiana no pudo desempeñar un rol moderador y se hizo inevitable su alianza con el Partido Nacional para no perder los votos de su entorno principal de adherentes. Es decir, el "centro social" se radicalizó hacia la ultraderecha, quitando toda sustentación a posiciones políticas centristas.

⁷⁵ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 208.

⁷⁶ *Ibíd.*, pág. 208.

Desde la lógica de la guerra que a partir de octubre de 1972 preside el comportamiento de los actores (con la tregua militar-electoral ya señalada), resulta lógica e inevitable la creación en 1973 de los cordones industriales y comandos comunales que, aunque diseñados principalmente para contener una eventual sublevación militar, constituyeron la respuesta social generada por los partidos de ultraizquierda a las falanges gremiales de la oposición. Volveremos sobre este tema en la sección siguiente. En todo caso, su aparición, rodeada de un lenguaje violento y amenazante, completó el cuadro de ruptura del orden social histórico de coexistencia tolerante, conflictividad moderada y hegemonía de clase en constante declinación y su sustitución por la intolerancia, por relaciones sociales tensadas al límite por sentimientos de odio y temor.

4. *La evolución del proceso político*

Hemos visto la estrategia política, el camino político-institucional adoptado por el gobierno de Allende y su efecto sobre el orden económico y el orden social. Desde el punto de vista de la Unidad Popular, el mérito de la estrategia residía en haber logrado producir un acuerdo táctico entre el Presidente y el Partido Comunista, preservando también la coincidencia estratégica de proyecto —con fuertes diferencias tácticas— entre comunistas y socialistas. Revisemos ahora el proceso político propiamente tal en su trayectoria del 5 de noviembre de 1970 al 11 de septiembre de 1973.

El margen de maniobra del Presidente (y del PC) se redujo sensiblemente con la designación en la dirección del Partido Socialista (1971) de Carlos Altamirano y Adonis Sepúlveda, líderes de la línea dura, voceros de la vía armada y opuestos a toda alianza de clases con sectores burgueses y, en consecuencia, con la Democracia Cristiana. El apoyo de Allende a esas postulaciones es un testimonio más de la complejidad de las relaciones políticas y personales del Presidente al interior de su partido. Sólo ese fenómeno explica la desconcertante declaración del Presidente en el sentido de que el Estatuto de garantías firmado con la Democracia Cristiana había sido un mero paso táctico para asegurar sus votos en el Congreso Pleno. En la misma época, Allende afirmó que él no era Presidente de todos los chilenos, en referencia obvia a sus enemigos "burgueses". Estas declaraciones

fueron los primeros *faux-pas* que afectaron la credibilidad de Allende ante la DC y la clase media.

Las primeras medidas redistributivas del gobierno y la habitual reacción ciudadana de voto de confianza en el gobierno recién electo, sumadas a un clima general de expectativa en relación con la vía chilena y a una cierta sensación popular de que el socialismo estaba históricamente "a la puerta" y constituía una opción razonable de "buena sociedad" (a lo que sin duda contribuyó la plataforma radical de Tomic) dieron como resultado el gran triunfo de la Unidad Popular en las elecciones municipales de marzo de 1971, con casi el 50% de los votos.

Fue éste el momento de máximo apoyo ciudadano a la Unidad Popular, que no tuvo efecto político práctico más allá de elevar el optimismo del gobierno y su confianza en que el proyecto histórico que encarnaba estaba destinado a lograr un respaldo social abrumador. Se ha dicho que "el resultado de esas elecciones tuvo un efecto perverso porque aumentó la legitimidad sin aumentar la capacidad de acción. Después de ello, podía argumentarse que era factible seguir adelante con la estrategia extra-parlamentaria de reformas porque se había obtenido una especie de mayoría moral"⁷⁷. En ausencia de un acuerdo político de mayoría, para el gobierno resultó cómodo utilizar su victoria como legitimación de sus cuestionables procedimientos jurídicos. Lo cierto es que la Unidad Popular perdió aquí su segunda gran oportunidad de seguir un camino diferente. Por una parte, la votación obtenida le permitía abordar una negociación con la Democracia Cristiana en condiciones más favorables que al asumir Allende. En la DC soplaban nuevos vientos de escisión, consumados pocos meses más tarde con el desprendimiento de quienes formaron la Izquierda Cristiana, y predominaba aún la posición anticapitalista y antiderecha como orientación general del partido. Una negociación en ese momento pudo asegurar una sólida mayoría parlamentaria para un área de propiedad social de considerable envergadura, que habría producido una profunda transformación de la estructura económica y un significativo traspaso de poder al Estado. Naturalmente, la condición para tal acuerdo era una delimitación precisa del área social, garantías efectivas para la propiedad privada de medianas em-

⁷⁷ Tomás Moulián en *La crisis de la democracia en Chile*, Editorial Andrés Bello, 1992, pág. 249.

presas y para los campesinos, y el abandono del objetivo estratégico de conquista de todo el poder. No se sabe si ello hubiera permitido "iniciar la construcción del socialismo" (al menos de un socialismo democrático), pero sin duda se habría alterado radicalmente el desarrollo político posterior.

En ese momento el gobierno pudo haberse jugado por una opción más audaz y más de acuerdo con sus propósitos revolucionarios: provocar la consulta plebiscitaria para la reforma constitucional, tantas veces insinuada por Allende, para establecer la Cámara Unica o Asamblea del Pueblo, el Poder Judicial emanado de dicha Cámara y las demás reformas contenidas en el programa de la Unidad Popular. Si bien tal estrategia habría significado jugar el destino del gobierno a una sola carta, tenía como aliciente la posibilidad real de vencer o bien ante el presumible temor a la derrota de una oposición a la defensiva, negociar un acuerdo institucional con la DC, aislando al Partido Nacional.

El gobierno no se atrevió a intentar esta opción, que habría concitado una mayor unidad interna. Prefirió esperar un momento aún más propicio, en la expectativa de que sus políticas se traducirían, en plazo no muy largo, en el logro de una mayoría indiscutida. Además, la percepción de que la DC tenía el alma dividida entre el conservadurismo y el cambio, y que había sectores del partido que propiciaban el apoyo a la UP (la futura Izquierda Cristiana) hizo pensar a la Unidad Popular que podría llevar a la Democracia Cristiana a su desintegración.

Nunca tuvo Allende una mejor oportunidad para negociar con la DC. En junio de 1971, el asesinato del ex Ministro del Interior de Frei, Edmundo Pérez Zujovic, a manos de un grupo extremista, endureció a la DC y marcó el inicio del predominio de quienes desconfiaban del compromiso democrático de Allende, de su voluntad de hacer respetar la legalidad y el orden público.

Además de la relevante personalidad de Pérez Zujovic, sucedió que la prensa adicta a la UP lo había hecho objeto de la campaña más violenta de diatribas, con la consiguiente responsabilidad moral y política en el asesinato que la DC atribuyó a la coalición de gobierno⁷⁸.

⁷⁸ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 153.

Paralelamente, las fortunas electorales de la UP sufrieron un doble traspíe. En efecto, perdió una elección complementaria de diputado por Valparaíso y luego la elección de Rector de la Universidad de Chile —politizada al extremo—, en que la UP levantó contra el autor de este texto la candidatura del abogado Eduardo Novoa, asesor jurídico del Presidente, autor principal de los “resquicios legales” y ciertamente profesor universitario de gran prestigio⁷⁹. En ambas elecciones se produjo de hecho un frente unido entre la Democracia Cristiana y la derecha, sentando precedente y emitiendo señales concretas del viraje de la DC.

A fines de 1971 el avance del programa mediante los “resquicios legales” empezó a mostrar signos de embotellamiento. Surgió el contraataque jurídico y judicial de la oposición, se produjeron los primeros conflictos con la Contraloría (que se negó a tomar razón de decretos de requisición de ocho empresas por considerarlas ilegales), imponiendo luego su criterio el gobierno a través de “decretos de insistencia”⁸⁰.

A comienzos de 1972 se produjo asimismo el primer conflicto serio con la Corte Suprema, por un fallo contrario a una actuación del Ejecutivo en relación con la requisición de la industria Yarur.

En ese contexto, el Presidente anunció el envío de un proyecto de Reforma Constitucional, que en un solo texto establecía la Cámara Unica junto a propuestas programáticas populistas de indudable atractivo popular en el campo de los derechos sociales. Se trataba de provocar un plebiscito a partir del rechazo del proyecto, concentrando el debate público en torno de esas últimas materias y obteniendo, de paso, la aprobación popular para la transformación del Estado. Sin embargo, la oposición aprobó todas las propuestas programáticas y rechazó la totalidad de las reformas institucionales.

⁷⁹ Las sucesivas elecciones en la Universidad demostraron que, existiendo voluntad política de las partes, aún era posible en Chile dirimir incluso conflictos políticos altamente polarizados acudiendo a la tradición democrática, al respeto por la legalidad y al apego a los procedimientos electorales.

⁸⁰ Recurso administrativo extraordinario que permitía al Ejecutivo hacer prevalecer su criterio mediante un Decreto Supremo firmado por la totalidad de los ministros de Estado. No se había concebido para permitir al Gobierno imponer permanentemente a la Contraloría determinadas tesis jurídicas o criterios administrativos de legalidad. Su uso reiterado se estimó, por tanto, como un abuso de poder.

El gobierno encara una nueva oportunidad de jugar la estrategia del todo o nada, llevando a plebiscito las reformas rechazadas por el Congreso. Pero la coyuntura no se presentaba electoralmente tan favorable como en marzo del 71, por lo que el Gobierno, desbaratada su maniobra populista, rehuyó el desafío y postergó indefinidamente la tramitación parlamentaria del proyecto⁸¹.

Enfrentado a estos obstáculos objetivos al avance del programa, en febrero de 1972 Allende convocó a la Unidad Popular al muy publicitado cónclave de El Arrayán, que sólo sirvió para comprobar que no había acuerdo para un cambio de estrategia y que, en aras de la unidad, Allende y el PC cedían al veto del Partido Socialista, MAPU y la Izquierda Cristiana, pese a que una nueva derrota electoral del gobierno en elecciones complementarias de senador y diputado en enero había hecho utópica la eventual transformación del Estado a través de una Reforma Constitucional plebiscitada.

El Partido Comunista y el Presidente, sin embargo, comprendían la necesidad de, al menos, un acuerdo táctico con la Democracia Cristiana, y en julio Allende y la DC acordaron abrir negociaciones para someter al parlamento un proyecto consensuado de constitución del área de propiedad social. Pese a que a nivel de comisión negociadora se registraron avances significativos, las conversaciones fueron canceladas al cabo de 15 días. Se había impuesto una vez más el veto de la ultraizquierda.

Para la DC la negociación era muy difícil por la desconfianza hacia el gobierno ya prevaleciente en su seno y la hostilidad de su base social a cualquier acuerdo que implicara concesiones significativas a la Unidad Popular. Sin embargo, para el gobierno habría aún sido posible, de no mediar el veto socialista, consolidar un avance programático significativo. Un análisis desde una visión de izquierda atribuye gran importancia a ese diálogo frustrado: "después del fracaso de las negociaciones de 1972, en que se estuvo a punto de llegar a un acuerdo, la Democracia Cristiana terminó por entenderse con la derecha, proporcionando base popular de masa a una oposición movilizada hacia un objetivo de derrumbe del régimen"⁸².

⁸¹ Genaro Arriagada, *op. cit.*, págs. 159-160.

⁸² Tomás Moulián en Matías Tagle ed., *op. cit.*, pág. 250.

En efecto, se había logrado bastante progreso en las conversaciones, incluyendo la transferencia al área social o mixta de alrededor de 80 empresas, con normas para la compensación, la exigencia de ley especial para futuras estatizaciones, limitación de los poderes de intervención temporal de empresas por el Ejecutivo, normas para la participación de los trabajadores en la administración de las empresas mixtas y la creación de empresas autogestionadas de trabajadores⁸³.

De acuerdo con Valenzuela, un sector de la DC rechazó el compromiso pactado y desahució las conversaciones al forzar en el Senado una votación política de acusación constitucional contra un Ministro de Estado. Simultáneamente, la ultraizquierda también rechazaba el proyecto de acuerdo.

Moulián, por su parte, reconoce que “la Unidad Popular no pudo resolver el problema básico de las relaciones con el centro, porque dentro de ella había un sector (en verdad mayoritario) insensible a la necesidad de negociar y de ceder [...] había desarrollado un purismo fundamentalista que lo llevaba a abominar de los compromisos. Pensaba en ellos en términos morales, como traiciones, puesto que la revolución estaba ahí, al alcance de la mano, siempre que se supiera usar bien esa especie de fuerza mística de las masas [...] la Unidad Popular no tomó el único camino que minimizaba las posibilidades de crisis catastrófica, por la razón de que un sector se fue introduciendo cada vez más en la lógica de la no transacción”⁸⁴. Así, el fracaso de las negociaciones de julio resultó decisivo porque fue la última oportunidad real que tuvo la Unidad Popular de “avanzar transando”, como sustituto realista de la utópica fórmula del “avanzar sin transar”, aunque para llegar a acuerdo a esa fecha habría tenido que pagar un precio más alto que si hubiese negociado después de las municipales de 1971.

Por lo demás, el desenlace de las negociaciones de julio confirmó lo ocurrido en marzo —otra oportunidad perdida por la UP—, cuando Allende encargó una negociación similar al Partido de Izquierda Radical (PIR) que se había apartado de un Partido Radical plegado al marxismo, pero se mantenía en la UP y se había recién incorporado al gobierno. El Ministro Vuskovic torpedeó esas negociaciones, iniciadas en forma auspiciosa por la relación de confianza

⁸³ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, pág. 76.

⁸⁴ Tomás Moulián en Matías Tagle ed., *op. cit.*, pág. 251.

existente entre el PIR y la DC, al acelerar deliberadamente el proceso expropiatorio. El PIR se retiró del gobierno al renunciar el Ministro de Justicia de sus filas, Manuel Sanhueza. Allende, de manera arrogante y confrontacional, aceptó la renuncia con "sumo agrado".

Estos episodios contribuyeron a reforzar la desconfianza democratacristiana y el recelo generalizado de los sectores medios respecto del compromiso democrático de Allende. Múltiples gestos y actuaciones suyas —seguramente inducidas en buena medida por su difícil inserción en su propio partido— alimentaban tales recelos. En efecto, el senador Allende fue fundador y presidente de OLAS (Organización Latinoamericana de Solidaridad), entidad nacida en La Habana de solidaridad con los movimientos guerrilleros de América Latina. En tal título protegió y acompañó hasta Tahiti, en un episodio muy publicitado, a un grupo de guerrilleros bolivianos refugiados en Chile y deportados por el gobierno de Frei. Creó el GAP (Grupo de Amigos Personales) en calidad de escolta y guardaespaldas, conformado casi exclusivamente por jóvenes del MIR, movimiento con el cual mantenía estrecha comunicación personal a través de conexiones familiares, en especial de su hija Beatriz. Por último, en el segundo semestre de 1971, invitó por espacio de un mes a Fidel Castro, el que se involucró abiertamente en la política interna, operación política absolutamente contraproducente y de alto costo para la Unidad Popular.

A partir de ese momento el proceso político se desliza por un tobogán que condujo, ya sin pausa, a la ruptura final, con tan sólo el interregno táctico de las elecciones parlamentarias de 1973. En el período 71-72, la DC —de vuelta de su proyecto histórico fracasado— trató de desempeñar, por primera vez y en circunstancias muy difíciles, el papel de partido de centro que le asignaba la ciencia política y que siempre había rechazado. En ese breve período pudo haberse restablecido el esquema de tres bloques; sin embargo, la DC fue arrastrada (por la clase media) y empujada (por la Unidad Popular) a integrar la oposición en la confrontación dicotómica que condujo a la crisis final.

En efecto, como bien señalan Moulián y Valenzuela⁸⁵, el fracaso de las negociaciones de 1972 y la radicalización social dejaron sin espacio a la DC para intentar desempeñar un rol moderador claramente diferenciado del Partido Nacional. A partir de ese momento,

⁸⁵ Ver Moulián, *op. cit.*, pág. 250 y Valenzuela, *op. cit.*, pág. 76.

la DC caminó inexorablemente hacia un entendimiento con la derecha, procurando moderar la estrategia de ésta pero con escasa capacidad de iniciativa propia. De ahí en adelante la oposición fue endureciéndose en su conjunto, un escenario en que la voz cantante correspondió crecientemente a los gremios radicalizados, decididos a producir el fin del régimen de la Unidad Popular.

La derecha, derrotada con Alessandri en 1970, con una representación en el Parlamento digna pero insuficiente para el desarrollo de una estrategia política, evolucionó rápidamente hacia posiciones intransigentes hacia la UP. A su pérdida de fe en las elecciones como mecanismo de defensa de sus intereses, acentuada por las presidenciales de 1970 y las municipales de 1971, se sumó la creación del movimiento de ultraderecha Patria y Libertad –casi explícitamente comprometido con el derrocamiento de Allende a cualquier precio–, la influencia ideológica del movimiento gremialista de la Universidad Católica y el propio liderato nacionalista duro (Sergio Onofre Jarpa) del Partido Nacional. Entre el Partido Nacional y los gremios de clase media se fue generando una relación de complicidad mutua, al menos con todos aquellos dirigentes no militantes de la DC.

Su debilidad política inicial forzó al Partido Nacional a una estrategia encaminada a evitar todo acuerdo entre la UP y la DC. Las circunstancias y procesos relatados le facilitaron esta tarea. Las elecciones complementarias del período, en que las más de las veces la derecha apoyó a demócratacristianos, demostraron la racionalidad y necesidad política de esta “entente”, que terminó de gestarse con el paro de octubre de 1972 y la formación de la CODE (Confederación Democrática) para enfrentar las elecciones de 1973. En esencia, sin embargo, podría afirmarse que hacia mediados de 1971, lanzada ya la estrategia político-institucional por la vía de los resquicios y explicitada por los socialistas y la ultra –con tibio disenso comunista– la voluntad de conquista de todo el poder, la derecha había abandonado el camino democrático como estrategia política central. Su objetivo fundamental era la caída de la UP: si podía lograrse por vía democrática, enhorabuena, pero cualquier otro camino resultaba aceptable, lo que significaba de hecho crear condiciones para el golpe de Estado. Esta posición fue encontrando adeptos en los sectores medios no militantes y finalmente, en 1973, entre los propios demócratacristianos.

A las negociaciones fallidas de julio del 72 siguió el ya mencionado paro de octubre, cuyo protagonismo correspondió a los

gremios de comerciantes, transportistas y bancarios, coligados con el Partido Nacional e incluso con Patria y Libertad.

El gobierno pudo salir airoso de esa grave crisis, que algunos líderes más audaces del movimiento creyeron podía conllevar la caída del régimen, incorporando al Gabinete a los militares encabezados por el Comandante en Jefe del Ejército, Carlos Prats. El nuevo Gabinete cumplió con eficacia su cometido. Se detuvieron las intervenciones de empresas, no hubo nuevos decretos de insistencia, se restableció el orden público y se garantizó la normalidad de las elecciones parlamentarias.

Ante este nuevo cuadro, el Partido Nacional decidió jugar una última carta constitucional para provocar el fin de la UP, convenciendo a la DC de que era posible lograr para el CODE los dos tercios del Congreso y destituir constitucionalmente a Allende, con la consiguiente convocatoria a nuevas elecciones, en que presumiblemente el candidato sería Eduardo Frei, de lejos la figura más prestigiada y popular de la oposición.

Allende y el PC también habían planteado como objetivo político ganar las elecciones parlamentarias, al rechazar frontalmente —de un modo rara vez conocido durante su mandato— la creación de facto de una Asamblea del Pueblo en Concepción en julio de 1972, para fijarse un objetivo político concreto, encuadrado dentro del proceso democrático.

Las elecciones de marzo tuvieron como resultado un virtual empate político. Por una parte, la oposición, aunque claramente mayoritaria, estuvo lejos de obtener los dos tercios que se había fijado como objetivo. La Unidad Popular obtuvo un sorprendente 43,9% de los votos, lo que hizo decir a Altamirano (cuyo Partido Socialista había superado en votos al PC, 18% a 16%) que la revolución chilena no se juega en elecciones y, en vez de dar oportunidad a la rectificación, radicalizó aún más a la ultraizquierda, que de ahí en adelante no dejó de vaticinar y “prepararse” para el inevitable enfrentamiento armado. El Partido Comunista intentó contener la marea ultrista con el lema de “no a la guerra civil”, pero terminó por ser desbordado y obligado a sumarse a la lógica del enfrentamiento.

En verdad, Allende tenía ante sí tres opciones⁸⁶. Una primera alternativa, atractiva para el Presidente, consistía en la continuidad

⁸⁶ Ver A. Valenzuela, *op. cit.*, págs. 87 y 88.

de un gabinete militar. Para los militares (sometidos a una cada vez más intensa presión política, social y de su entorno familiar) esto sólo resultaba posible si se detenía definitivamente el proceso de intervención de empresas, y se les daba poder para impedir las tomas y demás conductas extralegales de la ultraizquierda y si se contenía su retórica incendiaria. Estas condiciones resultaban inaceptables para los partidos de la ultra, ya muy frustrados con la detención del proceso transformador durante el período electoral. En suma, no era un camino viable.

La segunda opción consistía en una tregua y un acuerdo con la democracia cristiana en torno de las tres áreas de la economía. Sin embargo, si esas negociaciones no habían tenido éxito en 1972, resultaba altamente improbable que pudieran tenerlo entre actores que habían endurecido sus posiciones y se encontraban más "amarrados" a los grupos extremos de uno y otro lado. Allende hubiera querido jugar esa carta; de hecho procuró no cerrar la puerta, pero los acontecimientos polarizantes se precipitaron con tanta rapidez que la oportunidad se presentó, como veremos, de un modo que implicaba una rendición del gobierno, opción inaceptable para la Unidad Popular y para la dignidad revolucionaria del propio Allende. El Presidente, conciliador, aprovechó la ceremonia de juramento de su nuevo gabinete civil para invocar la necesidad del pleno respeto a la legalidad y el pluralismo, consciente como estaba de la fuerza con que ya comenzaban a soplar los vientos insurreccionales. Esa misma tarde, en una concentración de la CUT, algunos de sus nuevos ministros no sólo atacaron dura y frontalmente a la DC sino que pidieron la clausura del Congreso. Este episodio revela hasta qué punto había perdido autoridad el Presidente sobre los partidos de la Unidad Popular y cuán rápido se deterioraba su imagen ante el país.

Quedaba pues la tercera opción, vale decir seguir adelante, avanzar sin transar, generando hechos consumados, apoyándose en el considerable respaldo popular que aún conservaba y en la doctrina Schneider (no deliberación, respeto irrestricto a la Constitución y obediencia al Presidente de las Fuerzas Armadas) para evitar o contener eventuales intentos insurreccionales.

Los hechos se precipitaron. Para una mejor comprensión del proceso que culminó el 11 de septiembre, vale la pena detenerse en el simultáneo enfrentamiento del Ejecutivo con el Legislativo, la Corte Suprema y la Contraloría General de la República. En apretada síntesis los hechos fueron los siguientes:

a. El conflicto con el Parlamento

Elegido el camino de seguir adelante, el gobierno –nuevamente un gabinete civil UP– pasó inmediatamente a la ofensiva. El 16 de marzo ordenó a la Contraloría tomar razón de un decreto de insistencia por el que se requisaban 43 empresas. La Democracia Cristiana respondió mediante la activación de la reforma constitucional que facultaba al Congreso a aprobar enmiendas a la Constitución por simple mayoría. Así, el 25 de abril la mayoría absoluta del Congreso rechazó los vetos del Presidente de la República y el 7 de mayo envió al gobierno el texto para que lo promulgara o llamara a plebiscito dentro del plazo de 30 días estipulado por la Constitución. El Tribunal Constitucional, pese a estar integrado por una mayoría favorable al Ejecutivo (3x2), se declaró incompetente, rechazando un requerimiento del Presidente para fallar en su favor. Allende, entonces, envió a la Contraloría un decreto promulgando parcialmente la reforma, con exclusión de la enmienda en controversia. El 2 de julio, la Contraloría rechazó el decreto gubernativo concordando con el Congreso en que o se promulgaba en su integridad la reforma aprobada por el Congreso o el Presidente debía convocar a plebiscito⁸⁷.

La promulgación integral de la reforma habría significado la aprobación del proyecto Hamilton-Fuentealba sobre las tres áreas de propiedad. Tuvo aquí el gobierno su última oportunidad de llegar a un acuerdo político con la DC. Las condiciones eran mucho más desfavorables que en 1972; ahora se trataba de una cuasirrendición al dictado demócratacristiano y ello resultó absolutamente inviable en el ambiente de confrontación. Objetivamente, sin embargo, la Unidad Popular, aún en esta fecha, habría logrado consolidar un área de propiedad social y habría podido seguir avanzando en su ampliación, cierto que mucho más lenta y limitadamente, a través de un proceso de persuasión, presión y negociación caso a caso. Era lo que el PC y algunos analistas posteriores han definido como la estrategia de “consolidar para seguir avanzando”, reducida en junio de 1973 a su versión menos favorable para la UP. Sin duda que si hubieran existido las condiciones políticas en la izquierda para dar ese paso, el golpe de

⁸⁷ Genaro Arriagada, *op. cit.*, págs. 270-271.

Estado, ya inminente, se habría alejado, abriéndose posibilidades de nuevos acuerdos con la DC de connotación anticapitalista pero naturalmente ajenas e inconducentes a la conquista del poder total. La viabilidad de esa opción dependió siempre de que Allende y el PC fueran capaces de garantizar la alternancia en el poder, lo que significaba un grado de revisionismo doctrinario que ese partido no estuvo en disposición ni condiciones de aceptar. Como dice José Rodríguez Elizondo, "los comunistas chilenos tendrían que haber asumido la necesidad del ajuste doctrinario entre lo que han hecho en su país y lo que dicen los manuales soviéticos [...] enfrentando el fantasmón de la herejía y la consiguiente excomunión en lugar de exigir que cambien los otros. Pero si no lo hicieron antes, si mantuvieron siempre la ambigüedad del concepto de validez de todas las formas de lucha, así como la dictadura del proletariado como etapa necesaria de la construcción socialista, el año 1973 ciertamente ya no da para gestas dramáticas"⁸⁸.

En efecto, a esas alturas del proceso no sólo la ultraizquierda rechazaba frontalmente renunciar al camino revolucionario. El propio Partido Comunista no se encontraba ya en disposición de ceder, sino que se desplazaba hacia una coincidencia con los socialistas y el MIR a partir de la fracasada asonada militar del 29 de junio (el llamado "tancazo") y del ánimo insurreccional visible de la derecha, de los gremios y de sectores militares (no todavía los mandos institucionales).

El enfrentamiento con el Congreso tuvo gravísimas consecuencias políticas. La Unidad Popular se lanzó a una campaña de descalificación del Parlamento en los más duros términos, acusándolo de ser un mero bastión de las fuerzas reaccionarias, por lo que los sectores más radicalizados llamaban directamente a su clausura. De este modo, la Unidad Popular le quitó al Congreso el reconocimiento de su legitimidad institucional. Por su parte, el Parlamento y los partidos de oposición —frontalmente el Partido Nacional y de modo más ambiguo la DC— denunciaron la ilegitimidad del Ejecutivo en razón del atropello sistemático a la Constitución y la Ley.

La crisis institucional quedaba así declarada. Ninguno de los dos poderes políticos del Estado poseía ya la autoridad tradicional, radicada en el reconocimiento consensual de su legitimidad.

⁸⁸ José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, pág. 279.

b. El conflicto con la Corte Suprema

Hacia mediados de 1972 la pugna entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial era muy aguda y parecía resuelta definitivamente en favor de este último. Los jueces habían ordenado la devolución de varias industrias a sus propietarios, correspondiéndole a la fuerza pública hacer cumplir esas sentencias. Era la muerte definitiva de los resquicios pero, por sobre todo, la vuelta atrás en el área social⁸⁹.

En septiembre, el Poder Judicial, iniciando una sucesión de fallos similares, ordenó la aplicación de "medidas precautorias", resguardos que cautelaban el patrimonio de los dueños afectados, restringiendo así la capacidad de operación de los interventores. Estas y otras sentencias favorables a los privados se fueron sucediendo en los meses siguientes.

En enero de 1973 el Intendente de Santiago anunció —como reacción del gobierno a esos fallos— que "no se concederá la fuerza pública para los desalojos ordenados por diversos tribunales de industrias que están intervenidas"⁹⁰, privando así de imperio a las resoluciones de los tribunales.

Se producía así el desenlace de una larga batalla jurídico-política librada en los tribunales, dando lugar a un conflicto frontal entre el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema, a la que la Unidad Popular descalificó con singular violencia, originándose un nuevo fenómeno de deslegitimación por parte de un sector político relevante de una de las instituciones fundamentales del país. Se rompió el tradicional respeto ciudadano por la autoridad del Poder Judicial.

Es indudable que en esta larga confrontación, el sistema jurídico se politizó en tal grado que jueces y abogados por igual estaban identificados con alguno de los bandos en pugna. Es difícil pensar que en ese clima los protagonistas de la "guerra legal" no hayan visto influidos sus juicios jurídicos por su posición emocional o ideológica en favor de una u otra posición. Una polarización política tan extrema como la que vivía el país tenía, inevitablemente, que perforar la capacidad de cualquier institución de cumplir con sus funciones con la objetividad o prescindencia política requeridas.

⁸⁹ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 251.

⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 253.

De clara intencionalidad política fueron, sin duda, los acuerdos con que la Corte Suprema respondió a las acciones y descalificaciones gubernativas. El 7 de mayo, la Corte denunció el quiebre de la juridicidad del país y el 26 proclamó la crisis del Estado de Derecho en Chile, acuerdos comunicados por oficio al Presidente de la República. Siguió un violento intercambio epistolar entre Allende y la Corte, el que marcó el rompimiento definitivo entre ambos poderes del Estado.

Para Allende y la Unidad Popular, el Poder Judicial había perdido su legitimidad. A su vez los oficios de la Corte Suprema sirvieron a la oposición política para cuestionar la legitimidad del Ejecutivo, constituyéndose en elementos de gran importancia en la arremetida final del Congreso contra Allende (acuerdo del 23 de agosto de 1973, de la Cámara de Diputados).

Por último, también llegó al punto de ruptura el conflicto entre el Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República, provocado por el uso reiterado de decretos de insistencia. El organismo contralor pasó a integrar la lista de las instituciones descalificadas por la Unidad Popular, en tanto que sus protestas y denuncias (especialmente en contra del decreto que ordenaba tomar razón de la requisición de 43 empresas, el que había sido retenido mientras estuvo en funciones el Gabinete militar⁹¹) fueron también utilizadas por la oposición en su campaña de deslegitimación del Poder Ejecutivo.

B. LAS FUERZAS ARMADAS: DE LA PRESCINDENCIA POLÍTICA AL GOLPE DE ESTADO

1. *Antecedentes y tendencias hasta 1970*

La intervención de los militares en política, de decisiva importancia para el retorno al presidencialismo y la dictación de la legislación social, llegó a su término en 1931, con la caída de la dictadura de Ibáñez, en un ambiente de hostilidad civilista, particularmente de la derecha, a cuyo entorno pertenecieron las milicias republicanas creadas para contener el militarismo. Sobrevino un largo período de aislamiento, de repliegue, dedicadas a sus

⁹¹ *Ibíd.*, págs. 255 a 257.

labores profesionales, prescindentes en política y con mentalidad de "ghetto", sumidas en la percepción de no ser comprendidas ni adecuadamente valoradas por los civiles.

La prescindencia política devino en el fortalecimiento de la doctrina democrática de unas fuerzas armadas no deliberantes, jerarquizadas y supeditadas al poder político civil encarnado en el Presidente de la República y en la Constitución. En los casi cuarenta años transcurridos hasta 1969, hubo algunos intentos golpistas cuyos protagonistas fueron oficiales aislados y sólo un episodio abortado de involucramiento militar más masivo, el movimiento Línea Recta del segundo gobierno de Ibáñez, en connivencia con el general-Presidente. Los altos mandos se mantuvieron escrupulosamente al margen de la contingencia política y enfrentaron airosamente las dos primeras pruebas del período de polarización, a saber, en 1969 el movimiento gremial-político del nacionalista general Viaux, formalmente limitado a peticiones salariales y de equipamiento militar, y el asesinato en 1970 del general Schneider.

Al inicio del gobierno de la Unidad Popular, las fuerzas armadas eran respetadas en el mundo político y se enorgullecían de su estricto profesionalismo. Eso no significa que hayan dejado de tener simpatías o inclinaciones relativas en materia política. Históricamente, a partir de 1920 tuvieron inclinaciones reformistas, en tanto que su oficialidad estaba enraizada en la clase media y en particular en la clase media provinciana (en el caso del Ejército en buena medida a través del matrimonio de oficiales que cumplían destinaciones en provincias). Por su carácter de instituciones nacionales, responsables de la seguridad de la patria, eran marcadamente estatistas, distantes por igual del mundo empresarial-derechista y de la agitación social y movilización callejera de una izquierda poco respetuosa del orden público. Carlos Prats sostiene que hacia 1969 las fuerzas armadas están integradas en un 80% de su personal por una planta de tendencia centro-izquierdizante, no proclive al marxismo, en tanto que el 20% restante se divide en pequeños sectores de oficiales y suboficiales de simpatías antagónicas: uno de tendencias derechistas y otro infiltrado por la propaganda marxista⁹².

⁹² Carlos Prats G., *Memorias. Testimonio de un soldado*, Ed. Pehuén, Santiago, 1985, pág. 141 (citado por José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, pág. 239).

Por otra parte, la Guerra Fría y el advenimiento de la revolución cubana y de los movimientos guerrilleros en América Latina, dio origen a un activo programa de perfeccionamiento profesional, especialmente en lucha antiguerrillera, y de concientización anticomunista de los militares latinoamericanos, emprendida por Estados Unidos. En ese contexto, a partir de 1964 y como justificación y racionalización del golpe militar de ese año, se desarrolló en Brasil una versión latinoamericana de la doctrina de seguridad nacional creada por los franceses en Argelia, que otorgaba a las fuerzas Armadas un rol político central no sólo en la lucha anti-subversiva anticomunista y anticastrista, sino también en sentido más general en la preservación de las instituciones y el orden público. Dicho de otro modo, las Fuerzas Armadas se autoasignan un rol tutelar, el embrión de lo que ha venido a acuñarse en Chile como "garantes de la institucionalidad".

En Chile, hasta 1970, no hay expresiones visibles de esta doctrina aunque, sin duda, es objeto de estudio en las Academias militares y puede presumirse que resulta atrayente a unas Fuerzas Armadas orgullosas de su historia bélica, invictas en 3 guerras del siglo XIX, que se sienten menospreciadas por políticos e intelectuales.

2. *La política militar de Allende*

Allende asume la presidencia plenamente consciente de que para realizar el programa de transformación revolucionaria de la Unidad Popular, resulta vital la lealtad de las Fuerzas Armadas. El respeto a la institucionalidad y legalidad burguesas como elemento principal de la vía chilena y de la vía político-institucional, se percibió correctamente como condición necesaria para lograr dicho propósito, ya que las Fuerzas Armadas no podían sino mirar con preocupación a un gobierno encabezado por el Presidente de OLAS, cuyo eje político era el Partido Comunista, y que era sostenido, además, por una izquierda revolucionaria obnubilada por la "vía armada", la que sólo podía concebirse como eventual enfrentamiento con los detentores legales del monopolio de las armas.

Allende y sus asesores creían que era posible hacer prevalecer la tradición institucional de las Fuerzas Armadas de sometimiento al poder civil legítimo, reconociendo que su composición de clase la vinculaba a los sectores medios. Estrechamente ligada a la polé-

mica táctica entre comunistas y ultraizquierda, la visión optimista, expresada por Joan Garcés, es que "no hay antagonismo social, de clase, entre el gobierno de Allende y las fuerzas coercitivas del Estado"⁹³. La ultraizquierda, en cambio, afirma que su carácter de brazo represivo del Estado burgués hace inevitable el enfrentamiento armado. A esta previsión fatalista de la ultraizquierda la respuesta más equilibrada desde la UP es que las Fuerzas Armadas, no siendo neutrales, pueden ser neutralizadas pero no en su carácter de clase, sino en cuanto amenaza de Golpe Militar, en la medida que no se llegue a su límite de tolerancia⁹⁴.

La política militar de la vía político-institucional asumida por Allende consistió en el respeto al carácter profesional de las Fuerzas Armadas, el reconocimiento de su monopolio del poder armado, su incorporación al aparato del Estado en términos de otorgarles una participación importante en las tareas del desarrollo (concepción, dicho sea de paso, planteada por varios gobiernos, que ninguno supo concretar en una política y medidas tangibles) y, por último, la satisfacción de sus reivindicaciones de orden económico e institucional⁹⁵.

A no rebasar el límite de tolerancia de las FFAA. dedicó Allende sus mejores energías al radicalizarse el proceso político. Sin embargo, aunque tácticamente enfrentado en este tema a la ultraizquierda, el gobierno de Allende reconoció desde el comienzo que "si la vía político-institucional resulta bloqueada, se hará inevitable la quiebra de la institucionalidad" y entonces el gobierno no podrá "continuar evitando que la destrucción de las otras instituciones estatales no se convierta en la condición necesaria para seguir el desarrollo de la lucha de clases y la radicalización de los antagonismos sociales"⁹⁶.

3. *Evolución de los militares, 1970-1973*

La derecha, como expresión operativa de su progresivo desencanto con la democracia, desarrolló desde el inicio del gobierno

⁹³ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 241, citando a Joan Garcés.

⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 241 (citando un análisis elaborado por el Centro de Estudios de la Realidad Nacional).

⁹⁵ *Ibíd.*, págs. 129 y 130.

⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 286 (citando a Joan Garcés).

de Allende un trabajo persistente de acercamiento con los militares, destacando su rol de sostenedores de la legalidad y el orden público, honrando su tradición victoriosa, envolviendo a los oficiales y sus familias en redes de relación social para restablecer la comunicación y la confianza mutuas largamente interrumpidas. El liderato nacionalista del Partido Nacional contribuyó al éxito de estos propósitos. Simultáneamente, el extremista movimiento Patria y Libertad creaba vínculos discretos con los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, relación que adquirió significación práctica en los críticos meses finales de 1973.

Halagados por Allende y cortejados por la derecha, los militares se encontraron en la novedosa situación de ser requeridos como aliados —sin menoscabo formal de su prescindencia!— por los dos bandos en pugna. Sólo los demócratacristianos permanecieron distantes, invocando el profesionalismo de las Fuerzas Armadas sin voluntad ni capacidad de entrar a competir con Allende y la derecha por el “corazón” de los militares, tanto por la posición histórica civilista de la DC como por los desencuentros producidos durante el gobierno de Frei. En suma, cuando los militares son inducidos y requeridos a tomar partido en la lucha política no hay sobre ellas acción persuasiva ni influencia del centro político en el trascendental momento en que la DC intentó asumir su rol político natural. Dicho de otra manera, las Fuerzas Armadas son tironeadas fundamentalmente desde los polos radicalizados del espectro político, no se ejerce sobre ellas influencias moderadoras ni se les protege desde una posición democrática de la directa agresión y descalificación de que son objeto por parte de la ultraizquierda.

La ultraizquierda se convierte, sin el contrapeso de una mediación civil democrática, en la demostración objetiva de la exactitud de los diagnósticos y estrategia militar regional de Estados Unidos, al corporizar a un enemigo interno que, a diferencia de los comunistas legales de orientación soviética, de los socialistas históricos y de sectores socialdemócratas y socialcristianos, da pruebas fehacientes de sus intenciones de hacer saltar el aparato militar del Estado burgués junto con todo el sistema⁹⁷.

Las Fuerzas Armadas viven así a partir de 1970 un proceso de ideologización anticomunista y de paulatino debilitamiento de su doctrina de profesionalismo apolítico, con el consecuente au-

⁹⁷ José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, pág. 115.

mento en la influencia de la doctrina de seguridad nacional, sin que tales fenómenos tengan entonces repercusión pública ni expresión política alguna por parte de los altos mandos.

La situación sufre un cambio brusco con el paro de octubre de 1972. Allende, presionado por los gremios y la oposición política, llama a las Fuerzas Armadas a presidir el gabinete. Esta audaz maniobra política se traduce en un triunfo táctico del gobierno sobre la oposición, una pacificación transitoria del país, una disminución visible de las conductas extralegales y un clima de tranquilidad de cara a las elecciones parlamentarias de marzo de 1973.

Sin embargo, el costo de esta operación resultó enorme. En primer lugar, por iniciativa directa del Presidente se involucró a los militares en la política contingente, lo que impulsó y legitimó su politización que se fue haciendo cada vez más explícita y visible. En segundo lugar, les hizo tomar conciencia de que el poder de las armas les daba la capacidad de constituirse en árbitros de última instancia de los conflictos. Hoy podemos decir que el gabinete Prats de octubre y los que siguieron en 1973 implicaron reconocer de hecho a las Fuerzas Armadas —con coro aprobatorio de nacionales y demócratacristianos— el rol de garantes de la institucionalidad que posteriormente con tanta pertinacia se han arrogado.

En todo caso, para el grueso del país, y alentando a los sostenedores de la vía político-institucional y potenciando la confianza de Allende en su capacidad de manipulación política, los militares aún son vistos a fines de 1972 como un poder neutral, el único que conservaba esa connotación en el convulsionado ambiente político-social del país. Esa percepción no era sino una ilusión: “los políticos habían pedido a los militares que les solucionaran sus problemas y en ese proceso habían contribuido a la politización de las instituciones armadas. Llamados a solucionar problemas políticos, los militares simplemente no podían actuar como una fuerza neutral; hay allí una contradicción en los términos”⁹⁸.

No es de extrañar, por ello, que esa percepción de neutralidad no haya sobrevivido los primeros meses de 1973. La Unidad Popular, salvada de la destitución por el Parlamento que pretendía el Partido Nacional, era privada definitivamente de la mayoría

⁹⁸ A. Valenzuela, *op. cit.*, pág. 83.

parlamentaria a que había aspirado. No soporta más la detención del proceso y se dispone a avanzar en el cumplimiento de su proyecto histórico. Las Fuerzas Armadas, pese a la buena disposición y cercanía a Allende del general Prats y del Comandante en Jefe de la Armada, almirante Montero, no están en condiciones de aceptar los resquicios legales, las tomas de tierras ni los decretos de insistencia, instrumentos a los que ni Allende ni el PC están dispuestos a renunciar.

Comienza la etapa decisiva, la disputa en serio por la adhesión militar entre el gobierno y la oposición, lo que es un correlato lógico del agotamiento de la vía político-institucional. A partir del momento en que actores claves de la política se encaminan al desahucio de la democracia, el factor militar pasa a ser decisivo.

Ante la ofensiva programática del gobierno desencadenada por el comentado decreto de insistencia que ordenó la requisición de 43 empresas, y vista la virulenta reacción de la oposición a la iniciativa gubernativa, el Comandante en Jefe del Ejército, reunido a puertas cerradas con 800 oficiales en un regimiento santiaguino, formuló un llamado a respetar al gobierno constitucional, que fue recibido por un coro de tosidos reprobatorios. Este incidente mostraba hasta qué punto los constitucionalistas se encontraban ya en minoría y a la defensiva al interior del Ejército⁹⁹. Desde ese momento, la lealtad al gobierno queda limitada a los Comandantes en Jefe (salvo el de la Fuerza Aérea, general Ruiz Danyau, disciplinado pero distante del gobierno y objeto reiterado de las manipulaciones del Presidente en el desempeño de sus funciones ministeriales) y algunos miembros de los altos mandos, además de la superioridad de Carabineros. El resto de la oficialidad, particularmente en la Marina, asumía ya posiciones de franca hostilidad y rebeldía larvada.

La sublevación de un regimiento de tanques conocida como el "tancazo" (29 de junio) por iniciativa personal del comandante de un regimiento, en connivencia con Patria y Libertad, pero sin ningún involucramiento institucional y que por ello, fue rápidamente sofocado por intervención directa del general Prats, marcó el comienzo de la última etapa del proceso que culminaría el 11 de setiembre.

Basta una mirada a los eventos de esos meses para percibir que las soluciones políticas se habían agotado y que de ahí en

⁹⁹ Revista Ercilla, 25 a 31 de mayo de 1973.

adelante el escenario sería ocupado por la "cuestión militar". No es que no hayan existido intentos de diálogo e iniciativas políticas, pero en retrospecto se percibe su debilidad, su falta de sustentación o, en algunos casos, su carácter tardío. Entre las iniciativas políticas de Allende se encuentra la petición de Estado de Sitio, tras el "tancazo", que es rechazada por 14 votos a 4 por el Consejo Nacional de la Democracia Cristiana. Esta se niega luego a autorizar a militantes del partido a integrar el gabinete de conciliación nacional y encabezado por un hombre de sólida e indiscutida reputación democrática, el socialista Carlos Briones.

El diálogo entre Allende y la DC promovido por el Cardenal Raúl Silva Henríquez, con todo el prestigio de su investidura y el respeto que inspiraba, tampoco prosperó, descalificado desde su inicio por el socialismo de Altamirano y la ultraizquierda y visto con desconfianza por los demócratacristianos, temerosos de ser víctimas de un intento de Allende de manipular el fervor pacifista del Cardenal. No podía ya la DC concurrir a un acuerdo que no significara una explícita renuncia del gobierno a una parte muy sustancial de su programa con una sólida garantía de cumplimiento, la que para la DC sólo podían dar los militares entronizados de nuevo en el gabinete y premunidos de amplia autoridad, vale decir una suerte de interdicción del Presidente de la República.

El 6 de agosto se instala un último y breve gabinete con participación militar, con el general Prats en la cartera de Defensa, que no logra sobrevivir a la renuncia del general a la Comandancia en Jefe del Ejército el 22 de agosto, después de una manifestación hostil a su persona protagonizada por un centenar de esposas de altos oficiales del arma.

Como decíamos, el drama real se desarrolló en esos últimos meses en el escenario militar. El episodio del 29 de junio puso en el primer lugar de la agenda de la UP y del MIR la cuestión del poder dual.

La ultraizquierda había creado dos expresiones concretas del poder popular, en abierto desafío a Allende, el Partido Comunista y la CUT: los cordones industriales y los comandos comunales. "Los cordones industriales surgieron durante el Paro de Octubre, como agrupaciones de sindicatos de los barrios industriales con tareas iniciales de vigilancia y autodefensa, y luego, de iniciativas encaminadas a utilizar los trabajadores asociados a ellos como instrumentos de presión y apoyo para la ampliación del área

social”¹⁰⁰. Ello significa “que los cordones rompen con toda la burocracia, se están transformando en un organismo de poder dual, en un organismo que tiene la fuerza suficiente para ejercer el poder popular en ese sector”¹⁰¹.

Los cordones industriales eran organismos de la clase obrera. Para incorporar al subproletariado urbano y a las capas más pobres de la ciudad y del campo al poder popular, se crearon los comandos comunales, unos órganos de poder popular de alcance local.

A partir del tancazo, la ultraizquierda convirtió este poder popular en el eje de su retórica revolucionaria, con profusos comunicados públicos respecto de las acciones a realizar en caso de asonada militar o crisis. En verdad, cordones y comandos tuvieron escasa presencia el 29 de junio, a pesar de lo cual —o quizás precisamente por eso— se les convirtió en piezas claves para el enfrentamiento final que se anunciaba.

La CUT mantuvo aún por breve lapso su oposición a los cordones o la exigencia de que se entendieran como incorporados y supeditados a la CUT. Sin embargo, la marea en la izquierda se hace incontenible y el 27 de julio, el Secretario General del PC, Luis Corvalán, acabó reconociendo el poder popular. Aunque se insistía en que los cordones estaban integrados a la CUT se aceptaba que tendrían “una generación democrática”¹⁰².

En relación con las Fuerzas Armadas la ultraizquierda hace un llamado público y persistente a suboficiales y tropa a desobedecer a los “oficiales golpistas”, a “no aceptar actos de represión contra el pueblo” y a denunciar todo intento de golpe.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, actúan en primer término contra los cordones industriales, comandos comunales y demás organizaciones de la UP y del MIR mediante la aplicación de la ley de Control de Armas, promulgada a fines de 1972, realizando allanamientos masivos a lo largo del país, a menudo violentos y abusivos, por orden de las respectivas jefaturas regionales o locales con el doble objetivo de amedrentamiento de las estructuras UP-MIR y de prevenir o eliminar cualquier amenaza al monopolio de las armas.

¹⁰⁰ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 299.

¹⁰¹ Un dirigente del Cordón Vicuña Mackenna a la revista Punto Final, N° 193, 8 de mayo de 1973.

¹⁰² Ver Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 297.

Paralelamente, y como respuesta a los llamados a la desobediencia, las Fuerzas Armadas se dieron a la tarea de detectar intentos de infiltración de la UP en las instituciones militares, formulándose con gran despliegue publicitario denuncias contra dirigentes de la UP por intentar producir insubordinación en sus filas, la más espectacular de ellas por la Marina en contra de los jefes del PS y MAPU, Carlos Altamirano y Oscar Guillermo Garretón.

Asimismo, parece haberse producido apoyo y participación de servicios de inteligencia militares a diversos actos de sabotaje y explosiones de bombas orquestados principalmente por Patria y Libertad y destinados a extremar el clima de violencia y temor.

Entretando se libraba al interior de las instituciones militares una dura lucha por el mando, que enfrentaba a una mayoría de oficiales del Ejército y la Marina con los respectivos Comandantes en Jefe -Prats y Montero-, cuya lealtad a Allende se mantuvo hasta el final. Formalmente se discutían dos opciones de conducta militar. La primera, representada por el propio Prats, proponía la contención del MIR y demás sectores ultristas, con el consiguiente desmantelamiento de lo que hubiera de efectivo poder popular y de armas en "manos del pueblo". Prats extremó sus esfuerzos, al punto de entrevistarse con el líder del MIR, Miguel Enríquez, y con otros dirigentes de la ultra, con el propósito de persuadirlos para evitar el enfrentamiento¹⁰³.

La segunda opción apuntaba derechamente a la intervención militar, precisamente en razón de la acción de la ultraizquierda, la que por tanto convenía dramatizar y potenciar ante la opinión pública. Los servicios de inteligencia militar son los centros neurálgicos de esta segunda opción, trabajada en estrecho contacto con Patria y Libertad¹⁰⁴, lo que hace decir a Prats "ahora me queda claro que no podía contar con el servicio de inteligencia militar"¹⁰⁵.

Para evitar el riesgo de división interna de las Fuerzas Armadas y la consiguiente guerra civil, no podía darse el golpe de estado sin el pleno acuerdo, participación y, en definitiva, liderato de los altos mandos respectivos, lo que para los conjurados hacía indispensable lograr la salida de Prats y Montero.

¹⁰³ General Carlos Prats, *Memorias...*, *op. cit.*, pág. 327. Cit. pág. 273.

¹⁰⁴ José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, págs. 273 y 274.

¹⁰⁵ General Carlos Prats, *Memorias...*, *op. cit.*, pág. 403.

La presión sobre ellos se hace cada vez más dura y el Presidente de la República no puede evitar sus sucesivas renunciaciones. El 13 de agosto se acoge a retiro Ruiz Danyau, dejando libre el campo en la Fuerza Aérea a los sectores duros ahora al mando del general Leigh. El 22 de agosto renuncia Prats, que es sustituido por Pinochet, hasta ese momento ajeno a la planificación del pronunciamiento institucional, y, finalmente, el 7 de setiembre Montero cede su lugar al almirante José Toribio Merino, quien junto a otros oficiales navales parecen haber sido los verdaderos cabecillas y conductores iniciales de la operación junto con los generales de Ejército Arellano y Bonilla.

El 22 de agosto la Cámara de Diputados otorga a las FFAA. el "certificado" que requerían para dar el golpe en nombre de la Constitución y de la ley al adoptar con votos de nacionales y demócratacristianos un acuerdo que empieza por acusar al gobierno "de haberse empeñado en conquistar el poder total" para terminar afirmando que "el gobierno ha hecho de las violaciones de la Constitución y de la Ley un sistema permanente de conducta [...] ha amparado la creación de poderes paralelos ilegítimos [...] con todo lo cual ha destruido elementos esenciales de la institucionalidad y del Estado de Derecho"¹⁰⁶. Se trataba de una declaración política que, aunque no se pronunció en favor de un golpe de Estado, fue eficazmente utilizado para justificarla.

Al margen de las acciones insurreccionales de la izquierda y de la red conspirativa tejida por las Fuerzas Armadas y la oposición política, la ciudadanía percibía la existencia de un clima de violencia desde setiembre de 1972 (83% de encuestados, incluido un 75% de los sectores de ingresos bajos)¹⁰⁷. A setiembre de 1973 la tensión, incertidumbre y temores existentes resultaban ya insoportables para una gran mayoría de los ciudadanos: incluso un porcentaje no despreciable de personas que votaron por la Unidad Popular en marzo de 1973 esperaban el golpe inminente o al menos lo aceptaban con un mal menor, como el término de una pesadilla. A nadie puede sorprender entonces que los intentos de última hora de salvar el régimen democrático hayan pasado casi desapercibidos. El Presidente Allende había encargado al Ministro del Interior Briones redactar un llamado a plebiscito sobre las 3 áreas de

¹⁰⁶ Genaro Arriagada, *op. cit.*, pág. 324.

¹⁰⁷ A. Valenzuela, *op. cit.*, pág. 69. Cuadro 25.

propiedad a ser anunciado el 12 ó 14 de setiembre. Por su parte, el presidente de la Democracia Cristiana, Patricio Aylwin, junto al Rector de la Universidad de Chile y al diputado Claudio Orrego habían logrado un acuerdo de los parlamentarios de oposición para entregar las renunciaciones colectivas a sus cargos en notaría el jueves 14, sujeta su ratificación a que el Presidente de la República hiciera lo propio. El objetivo era devolver la decisión final al pueblo, mediante nuevas elecciones de Presidente y Congreso Nacional, a semejanza del procedimiento democrático que había logrado resolver en 1972 una virulenta lucha por el poder en la Universidad de Chile.

El 11 de setiembre de 1973 se produce —aunque duela decirlo, con el respaldo de una amplia mayoría ciudadana— la intervención institucional de las Fuerzas Armadas, iniciándose un interregno de 17 años de gobierno militar.

4. *Síntesis de las razones de la intervención militar*

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

2. La presión sobre las Fuerzas Armadas (de carácter público, personal y familiar) instándolas de modo cada vez más directo e imperioso a intervenir, proveniente de los sectores sociales que constituían sus referentes naturales de relación.

3. El sentimiento anticomunista de las Fuerzas Armadas, alimentado por la doctrina de seguridad nacional y la ola guerrillera desatada por el castrismo en América Latina.

4. La intensa politización de los militares promovida y materializada por diversos sectores. En primer término, su manipulación por el Presidente Allende al incorporarlos al gobierno y utilizarlos como escudo protector contra los sectores más radicalizados de la izquierda, y al intentar obtener su apoyo para la ejecución de su programa. En segundo lugar, la constante prédica y llamados públicos de la derecha a su "responsabilidad patriótica" y las relaciones subterráneas que se fueron desarrollando entre Patria y Libertad y los servicios de inteligencia. Por último, la descalificación política de que eran objeto por parte de la

ultraizquierda tenía que producir inevitablemente una reacción igualmente política de los uniformados.

5. La conciencia readquirida con fuerza en esos 3 años de su capacidad y poder para actuar como árbitros de última instancia.

6. El peligro de división interna en las propias Fuerzas Armadas provocado por su politización, fenómeno que tuvo expresión dramática en la prolongada pugna Prats-oficialidad en el Ejército así como entre Montero y una mayoría de almirantes.

7. El rechazo a toda eventualidad de desarrollo de un poder armado paralelo y el consiguiente temor al poder popular armado tan irresponsablemente proclamado por la ultraizquierda. Es difícil juzgar cuán real era la amenaza, cuán precisas eran las informaciones de los servicios de inteligencia al respecto o en qué medida se trató principalmente de un pretexto justificatorio. En todo caso las 48 ó 72 horas de guerra interna posteriores al golpe, aunque muy desequilibradas, al menos prueban que en la ultraizquierda existía la voluntad de combatir unida a un limitado poder de fuego.

8. El peligro de insubordinación de suboficiales y tropa, por infiltración de elementos de ultraizquierda y sus llamados a la desobediencia.

9. La situación generalizada de desorden, quiebre del orden público e inseguridad ciudadana que constituía para los militares una situación inaceptable, que afectaba elementos esenciales de la doctrina militar.

10. Factores específicos irritantes como el proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU), percibido como un intento de adoctrinamiento y control marxista de la juventud.

11. El peligro para la seguridad externa del país derivado de la situación interna, particularmente en relación con eventuales designios atribuidos en ese tiempo al Perú.

C. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de intentar más adelante un análisis más global de las causas inmediatas y remotas del dramático desplome del sistema democrático chileno, procuraremos formular algunas conclusiones sobre el gobierno de la Unidad Popular, hacer presente las oportunidades que tuvo para haber optado por un camino diferente, especular sobre los escenarios alternativos que Chile podría haber enfrentado y, por último, reflexionar sobre las ca-

racterísticas, influencias recíprocas y mutaciones del orden político, la economía y el orden social.

En primer término, y a modo de epitafio del fallido proyecto histórico de transición al socialismo, cito las palabras del ex parlamentario del Partido Comunista Luis Guastavino, quien después de dejar constancia de la ilegitimidad del golpe y de asignar responsabilidades a las Fuerzas Armadas, la oposición política y Estados Unidos, dice en 1992: "Creo que toda la concepción del gobierno de la Unidad Popular y su ejecutoría están invadidas por un 'vacío histórico', por una batería ideológica marxista-leninista pervertida por el ejercicio rígido, esquemático y dogmatizado que institucionalizó el otrora movimiento comunista internacional, lo cual afecta a toda la izquierda chilena, ya que en ese tiempo el Partido Socialista llegó al paroxismo en tal dirección ideológica [...] El tema del poder total para la clase obrera, la incompreensión real sobre el tema de la democracia y el juego de mayorías y minorías, los reduccionismos clasistas para enfocar cualquier fenómeno y la errónea apreciación sobre el tema de las capas medias, el dogma de la dictadura del proletariado [...] la absolutización del determinismo económico, las confusiones sobre asuntos como la propiedad o la libertad y muchos otros aspectos contribuyeron a enervar la política de la izquierda [...] el peso del marxismo leninismo codificado otorgaba a la Unidad Popular y a su gobierno calidad democrática dudosa en diversas y decisivas materias para el futuro del país [...] Por eso la Unidad Popular no fue capaz de consolidar los logros de 1971 [...] y comenzaron a operar los ejercicios ultraizquierdistas con su espiral desenfrenada de irresponsabilidad y de confrontación"¹⁰⁸.

1. *Oportunidades de la Unidad Popular para evitar el golpe de Estado*

Las palabras de Guastavino nos llevan a reiterar el que, pese a todas sus falencias, ideologismos y conducta irracional y suicida, la Unidad Popular tuvo oportunidades para evitar el fracaso y la ruptura; si las hubiera aprovechado, seguramente habrían cambiado la historia de un modo difícil de precisar pero, con todo, bastante diferente a la que nos tocó vivir.

¹⁰⁸ Luis Guastavino en Matías Tagle ed., *op. cit.*, págs. 25 y 26.

a. Primera oportunidad

Al inicio del gobierno de Allende, la Democracia Cristiana estuvo dispuesta a concordar con la UP un programa fuertemente anticapitalista, compartía su percepción de que la derecha era el adversario común de una inmensa mayoría popular (2/3) favorable a "profundos cambios de estructura" y estaba aún dominada por el fervor de la campaña Tomic y su concepto de la "unidad social del pueblo". El Estatuto de Garantías absolvió —suficientemente para el nivel de inquietud DC de ese momento— el problema de las libertades democráticas, de modo que una negociación programática habría podido realizarse sin mayor interferencia de las variables propiamente políticas. Un acuerdo DC-UP habría significado, naturalmente, transar en parte el programa de la Unidad Popular: descartar la Cámara Única y combinar un área de propiedad social de considerable fortaleza con la promoción activa y subsidio a empresas autogestionadas y cooperativas.

Un acuerdo de esas características habría sido favorable a la UP, porque la mayor atracción y fuerza política del sector estatal de la economía le habría dado decidida ventaja en la competencia que se habría entablado con el modelo DC, de precarias formas de gestión e imprecisas reglas del juego, que no habría podido sobrevivir sin apoyo del Estado. La economía habría avanzado decididamente hacia formas de capitalismo de Estado y la eventual participación de técnicos democristianos en la gestión económica hubiera evitado la catástrofe macroeconómica.

b. Segunda oportunidad

Después de las elecciones municipales, la Unidad Popular quedó en mejores condiciones de negociar un acuerdo con la DC por las siguientes razones:

1. El apoyo de casi 50% obtenido en las urnas daba al gobierno una enorme legitimidad, reforzando la imagen de una gran mayoría ciudadana por el "cambio" y de la inevitabilidad del mismo.

2. Al mismo tiempo, dicho respaldo ciudadano convertía un eventual plebiscito en un escenario de alto riesgo, no sólo para el gobierno, sino también para la oposición, cuyos temores en relación a los propósitos no-democráticos de la UP habían resurgido,

elevando su disposición a hacer a Allende concesiones en el campo económico.

3. En la DC habían aparecido ya los síntomas de la nueva escisión que habría de traducirse en el nacimiento de la Izquierda Cristiana, cuyos líderes (Bosco Parra, Pedro Felipe Ramírez) prácticamente exigían el apoyo al gobierno de Allende como condición de permanencia en la DC.

4. Las primeras medidas populistas del gobierno y la nacionalización del cobre generaron un ambiente de optimismo, de expectativas de éxito y, por consiguiente, incentivos políticos para de algún modo "subirse al carro" que en el entorno ideológico nacional de ese momento, era el de la "victoria histórica del socialismo".

En cuanto a la sustancia del posible acuerdo, probablemente habría sido similar a la opción descrita en el párrafo anterior.

c. Tercera oportunidad

Las negociaciones de junio de 1972 ofrecieron una nueva ocasión propicia para un entendimiento de fondo. El hecho medular fue el reemplazo (17 de junio) del Ministro de Economía Pedro Vuskovic, intransigente e ideologizado líder de las posiciones económicas más radicales (orientadas esencialmente al objetivo político de la conquista del poder) por el comunista Orlando Millas, ácido crítico de la política de su antecesor y que asumió la cartera de Hacienda. Millas había publicado días antes en el diario comunista *El Siglo* un artículo de fondo sobre la materia, que era un duro ataque a la ultraizquierda y en general, "a la desviación izquierdista que había caracterizado hasta ese momento la conducción de la política económica". Denuncia Millas a quienes creen que "todo se podrá lograr con frases, decisiones burocráticas y gestos románticos"¹⁰⁹, descalificándolos como contrarrevolucionarios. Añade el futuro Ministro que "han causado un mal tremendo los que con apresuramiento oportunista han estimado más fácil proponer la incorporación sin ton ni son y a la 'guerrucha' de cualquier empresa al área social, en vez de sostener una acción sindical, social, política, económica y admi-

¹⁰⁹ Orlando Millas, *El Siglo* de 5 de junio de 1972.

nistrativa coordinada y eficiente que asegure los derechos de los trabajadores, atienda a sus reivindicaciones y gane a los empresarios para desarrollar la producción, construyendo las actividades especulativas y de sabotaje”.

Este verdadero manifiesto económico de los comunistas habría constituido un puente sólido para una negociación con la Democracia Cristiana. Para su viabilidad práctica se requerían sin embargo acciones concretas que confirmaran la supremacía comunista en el gobierno y su compromiso con una política más cercana a las posiciones cuasi socialdemócratas que había sostenido históricamente en Chile, que al programa de la Unidad Popular y la construcción del socialismo. En efecto, las desconfianzas y la polarización se habían elevado mucho. Los resquicios legales, las tomas de predios y fábricas y el discurso revolucionario ya habían hecho su efecto. Sentarse con la UP en una mesa de negociaciones se había convertido ya para la DC en una empresa políticamente riesgosa.

El Ministro Millas no pudo dar esos pasos previos, como eran “definir de una vez todos los límites del área social a fin de evitar la incertidumbre y el temor de los pequeños y medianos empresarios y garantizar la inexpropiabilidad de los predios inferiores a 40 hás. de riego básico. Paralelamente era necesario evitar cualquier referencia a las etapas siguientes del proceso socialista”¹¹⁰. El propósito de enmienda quedó en nada. El veto socialista resultó demasiado fuerte, no tuvo apoyo Millas en sus colegas socialistas Carlos Matus (nuevo Ministro de Economía) ni Gonzalo Martner (de Planificación) ni existió autoridad ni voluntad presidencial para una rectificación de esa envergadura. Quizás fue éste el momento en que se vio con mayor claridad que Allende y el PC privilegiarían siempre la unidad de la UP y que ésta se rompería si se transaba el programa.

Si el gobierno hubiera negociado en esa oportunidad, la DC habría terminado por asumir una cierta hegemonía política con un programa socializante y anticapitalista concordado con el PC, pero que ciertamente no significaba iniciar la construcción del socialismo como lo entendía la UP y que destruía el instrumento político formado para acometer esa empresa histórica.

¹¹⁰ Arriagada, *op. cit.*, pág. 177.

d. Cuarta oportunidad

Después de las elecciones parlamentarias de 1973, Allende podría haber negociado un acuerdo con la DC al comprobar que la UP, aunque fuerte, estaba claramente en minoría y que la oposición, a su vez, no había reunido (para alivio de la DC, partícipe forzado de esa operación política del Partido Nacional) el quórum necesario para destituir constitucionalmente a Allende.

Sin embargo, la UP estaba ya muy debilitada por lo que, más que una negociación, se habría tratado de una claudicación. Como la reacción socialista a los resultados electorales fue de mayor radicalización de posiciones, no había posibilidad de acuerdo sin destrucción de la Unidad Popular, acompañada, probablemente, de la división del propio Partido Comunista y la pérdida para Allende de su cuidadosamente cultivada imagen de líder revolucionario. En suma, no estaban dadas las condiciones mínimas para negociar porque la polarización social, a su vez, impedía a la DC suscribir cualquier acuerdo que no implicara un claro renuncio de la UP a su programa y una normalización (retroceso desde la perspectiva de la izquierda) de las situaciones jurídicas anómalas en que se hallaban las empresas intervenidas, además de la represión policial del activismo ultraizquierdista.

De todos modos, ésta fue la última ocasión en que pudo haberse salvado la democracia, sin una total erradicación de todo el avance de la UP. La reforma Hamilton-Fuentealba, que establecía el requisito de ley especial para cualquier estatización, habría dado en el juego político posterior una capacidad de maniobra no despreciable a la UP en muchos casos específicos, al haber podido utilizar como instrumento de presión sobre el Congreso a los trabajadores de la empresa afectada, sumado al pronunciamiento de la CUT, todo ello envuelto en la retórica de los cambios estructurales que aún conservaba su hegemonía en el campo de las ideas económico-sociales.

e. Última oportunidad

Las iniciativas tardías de renuncia colectiva de Allende y los parlamentarios con llamado a nuevas elecciones o el plebiscito a que Allende se había propuesto convocar ofrecieron, pese a todo, una última oportunidad, en especial la primera de ellas, que

empezó a gestarse varias semanas antes del golpe de Estado, a condición de que Allende la hubiera asumido de inmediato con apoyo del PC, de los radicales y del MAPU Obrero-Campesino (fracción procomunista del MAPU separado de la fracción ultrista liderada por Garretón).

La posición conjunta de los parlamentarios de esos partidos y de los demócratacristianos podría haber generado una presión sobre nacionales y socialistas difícil de resistir (en especial para los primeros) dada la legitimidad democrática de una fórmula que entregaba al pueblo la decisión sobre el futuro político del país y la expectativa de que el respetado ex Presidente Frei podría haber asumido nuevamente el mando de la nación, todo lo cual habría quizás evitado el golpe, convertido en tal contexto en un acto violento no respaldado por una declaración de la Cámara de Diputados (que no habría existido de producirse este nuevo cuadro antes del 22 de agosto) y con menor respaldo ciudadano que el que efectivamente tuvo el 11 de setiembre.

Como reflexión final sobre las oportunidades que el gobierno de Allende tuvo para evitar su caída y el colapso de la democracia, valgan las palabras de José Rodríguez Elizondo referidas al Partido Comunista y al "imposible empeño de armonizar las leyes generales de la revolución marxista-leninista con el proyecto político que han coliderado en Chile" (en períodos anteriores al gobierno UP):

"Una opción comunista acorde con la naturaleza de ese proyecto (históricamente desarrollado por el PC en Chile) tendría que haber contemplado entre otros factores el sacrificio de su autopercepción como representante inmanente de un proletariado mítico [...] la defensa y desarrollo de una economía mixta, la aceptación de un liderato presidencial efectivo, los intereses legítimos y políticamente representables de los sectores medios, la participación de las fuerzas sociales y políticas de la Democracia Cristiana, el reconocimiento de la autonomía relativa de las Fuerzas Armadas, la confirmación de la alternancia en el poder como principio democrático [...] la necesidad de una relación normal con los Estados Unidos y el fin de la idolatría soviética"¹¹¹.

Pero, naturalmente, eso era algo muy diferente al programa de la Unidad Popular e incompatible con el clima ideológico y político de la izquierda en esos años.

¹¹¹ José Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, pág. 283.

2. *El orden político, económico y social durante el gobierno de la Unidad Popular: una mirada de conjunto*

La ruptura de los consensos básicos es el común denominador de la evolución del orden político, económico y social en el período. En los tres planos nos encontramos con disenso polarizado, pérdida de hegemonía, progresiva o brusca, del orden preexistente y ausencia de un orden de reemplazo con perspectivas de respaldo o fuerza suficiente como para generar nuevas hegemónías.

El disenso agudo se manifestó primero en el orden económico, y venía preanunciado desde el período de Frei. El dilema capitalismo-socialismo, complementado con menor fuerza por la tercera vía no capitalista comunitaria, irrumpe en el escenario con inusitada violencia. La confrontación entre estas opciones venía produciéndose en el campo de las ideas, corporizada en América Latina en general y Chile en particular en formulaciones como la teoría de la dependencia, la teología de la liberación, el desarrollismo con reformas estructurales e industrialización por sustitución de importaciones y el simple populismo intervencionista. Todas ellas contradecían la economía liberal capitalista de mercado. En el período 70-73, la confrontación de ideas económicas termina de trasladarse al plano político y los protagonistas de la lucha política asumen opciones polares. Es la politización extrema de la economía la que revierte sobre la estructura y funcionamiento de ésta para producir el desplome del orden económico existente.

El orden social, a su vez, pasa de la conflictividad larvada derivada de la historia del país y de los problemas reales de la sociedad, a la confrontación abierta. El proceso de declinación de la hegemonía social a que aludíamos acoge la pretensión de un sector de trastocar drásticamente el orden social, abandonando, en consecuencia, el gradualismo evolutivo de los 50 años anteriores. Esta nueva fuerza concita la dura reacción de los grupos sociales más privilegiados así como de los sectores intermedios con aspiraciones de movilidad social ascendente, en orden a resistir por todos los medios la revolución social anunciada. Tal como en el caso del orden económico, las relaciones sociales predominantes y las enormes desigualdades económicas existentes habían sido objeto de fuertes críticas y aguda polémica, dando lugar a las conductas sociales reivindicativas que hemos

descrito, todo ello en un contexto de conflictividad moderada y de razonable tolerancia entre clases sociales. El populismo actuó durante varias décadas como amortiguador eficaz de los conflictos (aunque haya obstaculizado severamente un avance más rápido en los niveles de vida). En el período 70-73 se invoca y desata —nuevamente desde el campo de la ideología y la política— la lucha de clases como objetivo y realidad básica en la sociedad chilena, descartándose tanto el populismo como la tolerancia. Tales conductas e instrumentos son sustituidos por una confrontación aguda, un juego percibido como de suma cero por los actores sociales, que sólo puede ser resuelto desde la política gracias al restablecimiento del viejo orden o la construcción de un orden social nuevo radicalmente diferente.

La ruptura de los consensos tiene pues, su origen en la ideología y la política, produciendo las rupturas en los planos económico y social que hemos descrito. La última y definitiva pérdida de consenso, sin embargo, es la que afecta al orden político en sí mismo, sus instituciones y el respeto al procedimiento democrático.

Izquierda y derecha abjurán de la democracia tradicional. La izquierda la descalifica como mero disfraz de la dominación burguesa, en tanto los "burgueses" perciben que el régimen democrático ya no les sirve para proteger sus intereses más esenciales, empezando por el derecho de propiedad, por lo que se desplazan hacia posiciones de "oposición desleal", perdida también la confianza en el procedimiento democrático fundamental, vale decir el pronunciamiento electoral de los ciudadanos. Sólo la Democracia Cristiana persevera, impotente, en su adhesión a la democracia. Aún más, la propia DC participa de hecho, aunque a regañadientes, en la última fase del proceso de ruptura de los consensos, la descalificación recíproca de las instituciones democráticas fundamentales.

En suma, en este período tanto el orden político como el orden económico y el orden social sufrieron una radicalización del conflicto de tal intensidad que se dio en todos ellos una situación de disenso polarizado extremo. Se llegó en todos los casos a umbrales de confrontación muy superiores a niveles que hubieran evitado un fenómeno de radicalización mutua. Estamos aquí en presencia de una espiral viciosa de conflicto que terminó con todo vestigio de consenso en la sociedad chilena. Nuestra tesis es que la polarización y ruptura de los consensos provino del orden político, propagándose al campo económico y

social, cuya conflictividad a su vez repercutió negativamente en la estabilidad del orden político. Por ejemplo, la radicalización anti UP de los sectores medios por razones económicas y de relación social empujó a los partidos de oposición y a las organizaciones gremiales pertinentes a posiciones cada vez más duras y extremas. El sistema quedó condenado al derrumbe cuando, por efecto de todos estos procesos, perdieron su legitimidad la totalidad de las instituciones políticas del país, cuestionadas por uno u otro bando. Chile es pues, un caso especial, en que la democracia se quebró pese a su tradicional fortaleza institucional.

La inexistencia de consensos mínimos da lugar a la intervención del único árbitro de facto sobreviviente en esas circunstancias, las Fuerzas Armadas, poseedoras del poder de última instancia que da el monopolio de las armas. Lo que en esas condiciones queda abierto es la naturaleza de dicho arbitraje que pudo ser neutral, ejercerse en favor de alguna de las partes en conflicto o ser portador de un proyecto propio.

V. La crisis de la democracia en Chile: causas directas, factores agravantes, antecedentes remotos

En el escaso tiempo transcurrido desde 1973 –al menos medido con vara histórica– se ha acumulado una considerable literatura interpretativa de la crisis. En las páginas que siguen se recogerán los aportes más significativos, analizados desde la perspectiva del autor, y presentaré mi visión personal de las cosas, a partir de la indagación y reflexiones contenidas en los capítulos precedentes¹.

A. INTERPRETACIONES MONOCAUSALES RECLASIFICADAS COMO FACTORES AGRAVANTES O ANTECEDENTES REMOTOS

Me referiré brevemente a interpretaciones monocausales que no comparto, ya por estar en franco desacuerdo con la argumentación pertinente, ya por considerar que se trata de factores accesorios que pueden haber ejercido alguna influencia, pero a los que sólo cabe atribuir un rol secundario.

1. *Acciones conspirativas de actores específicos*

a. Los militares

Ya se han indicado las razones que condujeron a la intervención institucional de las Fuerzas Armadas. Se desprende de ello que, si bien los militares fueron los autores directos del golpe de 1973, el quiebre de nuestra democracia no es simple consecuencia

¹ Quisiera destacar en especial, los siguientes textos, que ofrecen ricas y variadas perspectivas sobre el tema. Arturo Valenzuela: *The Breakdown of Democracies; Chile*, 1978. Matías Tagle editor. "La crisis de la Democracia en Chile: Antecedentes y causas", 1992.

de ese hecho histórico. Como señala Gonzalo Vial, el 11 de septiembre no fue un cuartelazo realizado por un grupo de oficiales ambiciosos², sino la resultante de un conjunto muy amplio de factores, incluida de manera predominante la abierta presión civil, expresada institucionalmente de modo formal y solemne, entre otros, por la Cámara de Diputados y la Corte Suprema. No deben confundirse las características del régimen militar, su carácter represivo y su proyecto político fundacional con la intervención del 11 de septiembre. La historia posterior no fluye como consecuencia necesaria del golpe ni estaba en nada prediseñada.

b. Los Estados Unidos

La izquierda ha puesto de relieve el rol de la CIA y del gobierno de Nixon en la caída de Allende. Es evidente que, desde el día de su elección, Allende estuvo en la mira de Estados Unidos. Hay abundantes evidencias de que ante el temor de una segunda Cuba en América Latina en el marco de la Guerra Fría, la CIA recibió instrucciones de tratar de impedir la asunción de la Unidad Popular. No tuvo oportunidad de llevar a cabo ninguna acción específica (el asesinato de Schneider fue obra de un grupo de ultraderecha chileno) en ese sentido, por lo que su estrategia posterior fue apoyar a la oposición y procurar la desestabilización del gobierno. No pudo evitar la nacionalización del cobre ni consiguió que Chile pagara alguna compensación a las compañías expropiadas. La relación entre ambos países se deterioró aceleradamente al paso que crecían las aprehensiones norteamericanas.

La CIA estuvo, sin duda, permanentemente disponible para participar o apoyar un golpe de Estado contra Allende. Sin embargo, nunca tuvo la oportunidad de hacerlo en virtud de las peculiares características que asumió el conflicto político chileno, que consistió fundamentalmente en la presión civil sobre un mundo militar que pese a su anticomunismo y al entrenamiento en guerra antisubversiva recibido en instituciones norteamericanas, era profundamente nacionalista y celoso de su independencia.

² G. Vial en M. Tagle ed., *op. cit.*, págs. 267 a 269.

En esas condiciones, la acción de la CIA se centró en el apoyo financiero a diversas instituciones y acciones opositoras, especialmente sus medios de comunicación, las campañas electorales tanto políticas como en organizaciones sociales e instituciones de relevancia nacional, los sucesivos paros (octubre 72, mayo y agosto de 1973) y, en general, toda iniciativa encaminada a debilitar o desestabilizar el gobierno. Es indudable que este generoso y diversificado flujo de recursos potenció significativamente la capacidad electoral de movilización y propaganda de la oposición, incrementando su eficacia. Este apoyo externo compensó la asfixia que internamente sufrieron los opositores por las diversas restricciones que les fue aplicando la Unidad Popular, incluido el control del crédito bancario y la intervención de empresas.

Por otra parte, como era de esperar, cesaron los créditos norteamericanos y de instituciones internacionales controladas por Estados Unidos, hecho que no puede haber sorprendido a la Unidad Popular que recibió el gobierno con un elevado nivel de reservas internacionales y que pensaba además compensar con el apoyo financiero soviético. Sin embargo, la URSS no tuvo la voluntad ni la confianza en la revolución chilena como para invertir en ella recursos en gran escala. En realidad la Unión Soviética no otorgó prioridad estratégica a la constitución del socialismo en Chile, empresa que, al parecer, siempre le pareció inviable.

En definitiva, hubo una abierta y permanente intervención norteamericana orientada a desestabilizar a Allende, que sólo influyó de manera indirecta en el desarrollo del proceso por la vía de fortalecer a las fuerzas contrarias a la Unidad Popular, pues fueron fundamentalmente causas y actores internos los que provocaron el quiebre de la democracia chilena.

c. Las clases dominantes

La interpretación conspirativa más simple atribuye la crisis a la reacción de la clase dominante amenazada en sus privilegios, que recurre a los militares, "brazo armado de la burguesía", para deshacerse de Allende. Al respecto hubo efectivamente una reacción de clase, provocada por la propuesta revolucionaria de la Unidad Popular que desde el comienzo planteó su proyecto político como un conflicto con la burguesía y el imperialismo. La tesis no pasa, sin embargo, de ser una simpleza de "marxismo vulgar". Por una parte las Fuerzas Armadas chilenas han estado

lejos, históricamente, de ser un instrumento dócil de la "burguesía". Su afinidad social e ideológica se ha dado más frecuentemente con los sectores medios, como ocurrió en 1924-25.

La referencia a esta visión conspirativa clasista de la caída de Allende tiene por objeto destacar un error de diagnóstico, producto de la rigidez ideológica en que incurrió la UP en relación con la estructura social del país. Lejos estaba Chile de corresponder a la clásica dualidad de explotadores y explotados. Nuestra realidad se aviene mejor con el concepto de un continuo social que va desde la oligarquía en la cúpula hasta el subproletariado marginal, cuyos escalones intermedios son ocupados por una vasta y diversa masa de sectores medios y populares que no se reconocen en ninguno de los polos clásicos. Esa masa podía en un conflicto frontal aliarse con uno u otro de los contendores polares de acuerdo a los hechos y circunstancias del momento, cosa que efectivamente ocurrió. Podría decirse que fue la clase media antagonizada la que en mayor medida contribuyó a la caída de la Unidad Popular, sin perjuicio de la "guerra santa" que en contra de ésta libraron los sectores oligárquicos.

2. *Desequilibrios entre niveles de desarrollo político y económico*

Es reiterada la afirmación de analistas de variada adscripción ideológica de que, en el curso del siglo XX, Chile se ha caracterizado por un permanente desajuste entre un sistema político democrático sólido y cada vez más sofisticado y una economía de mediocre desempeño. El desequilibrio se fue convirtiendo en un factor crítico a medida que sucesivos sectores sociales se convirtieron en actores políticos con plena capacidad de participación, tanto en los partidos como a través de organizaciones sociales. Este proceso, que incorporó tempranamente a la clase obrera, se completó durante el período de Frei con la entrada en escena de los campesinos. Sólo quedaron en buena medida excluidos de participación efectiva los grupos en situación de marginalidad urbana y rural, pese a la Promoción Popular del gobierno DC y a la acción poblacional del MIR durante el gobierno de Allende.

La incorporación social vino acompañada de una explosión de demandas reivindicativas por beneficios materiales, que, en el centralizado sistema chileno, caracterizado por un Estado intervencionista en materias económicas, se traducían en presión di-

recta sobre el sistema político. El ritmo insuficiente de crecimiento de la economía fue reduciendo la capacidad de respuesta del Estado a esas demandas, desequilibrio que se tornó crítico al acentuarse los procesos de movilización social y la competencia de "ofertas" de los diferentes sectores políticos en competencia.

Este análisis objetivamente concuerda con los hechos históricos; este texto constituye una nueva confirmación de ello. No es de extrañar, entonces, que una mirada retrospectiva perciba el desequilibrio entre desarrollo político-social y progreso económico como causa principal del quiebre de la democracia en Chile. Gonzalo Vial, después de destacar "nuestra democracia formal en 1973 como una democracia que nos enorgullecía con justa razón, que era ejemplo y excepción en el mundo; una especie de fenómeno histórico y político", señala que el sistema "mantuvo en Chile un porcentaje muy alto de miseria, del orden del 20 ó 25 por ciento. Naturalmente, un sistema de democracia formal no puede funcionar con una cantidad tan grande de gente mísera que está bajo los niveles de subsistencia. No se puede tener un sistema político de tipo suizo y un sistema social del tipo de la India" [...] (Chile tuvo) "un buen desarrollo político, uno social muy importante, pero menor y uno económico bajo. Ya Toynbee había señalado que las crisis se producen justamente cuando los desarrollos de los diversos aspectos de la sociedad no son armónicos"³.

Cristián Gazmuri, junto con destacar la estabilidad política entre 1932 y 1973 como producto del Estado de compromiso (con participación plena de clases altas y medias), señala que durante esos 40 años el sistema no logró incorporar a la mayoría que había quedado fuera del compromiso de 1932: "... la apertura hacia esos postergados se iría produciendo en forma muy lenta y reducida fundamentalmente al plano político [...] y esa sería una de las causas de la ruptura de la democracia chilena. [...] lo que precipitó la crisis fue la conjunción de dos procesos políticos: el primero fue el desfase que se produjo después del año 1950 aproximadamente, entre la evolución política de Chile, por una parte, y su lento y precario desenvolvimiento económico y social"⁴. Otros analistas, sin atribuirle centralidad en la crisis,

³ G. Vial en M. Tagle ed., *op. cit.*, págs. 272, 280.

⁴ C. Gazmuri en M. Tagle ed., *op. cit.*, págs. 209, 213.

reconocen la precariedad del desarrollo económico como un antecedente histórico válido de la crisis de la democracia⁵.

En diversos capítulos hemos subrayado este desajuste entre orden político-social y resultados económicos, así como la visión pesimista y crítica a nuestro desarrollo económico que se remonta a los albores del siglo XX. Al mismo tiempo, hemos argumentado que el relativo estancamiento económico en los 60 (consecuencia del agotamiento del modelo ISI y de su continuada vigencia por falta de una estrategia alternativa que concitara un nuevo consenso, por ejemplo, la visión exportadora de Jorge Ahumada), no se tradujo en procesos de movilización y conflicto social propios de una crisis o fenómeno de disidencia social aguda. Asimismo, que no hubo una radicalización del comportamiento electoral de los ciudadanos, el voto de izquierda mantuvo los niveles alcanzados en 1958 y 1964; cambió la plataforma política de los partidos de centro e izquierda, pero la ciudadanía no alteró significativamente sus preferencias relativas aunque hubo un desplazamiento a la izquierda del voto masculino compensado por la aparición del voto más conservador de las mujeres.

A nuestro juicio, en virtud de todo ello no corresponde imputar al desajuste consignado la categoría de causa directa de la ruptura democrática. Parece más adecuado calificarlo como un factor agravante del entorno de polarización que precedió a la crisis de la democracia, y como un elemento que, entre otros, contribuyó a generar la radicalización política vivida desde 1965.

El proyecto de transformación radical de izquierda como también la "revolución en libertad" y sociedad comunitaria de la DC, encontraron justificación práctica en la situación objetiva de pobreza y desigualdad de la relativamente avanzada democracia chilena, aunque, por cierto, ambas propuestas tuvieron orígenes y desarrollos primariamente ideológicos, insertos en procesos de evolución del pensamiento marxista y católico, respectivamente.

Por otra parte, la politización de los temas económicos estuvo en gran medida determinada por el intervencionismo del Estado y su papel de árbitro en los conflictos distributivos. En esas condiciones se produjo de manera natural la propagación al campo político del disenso en torno al orden económico. Este proceso se dio en un Estado extremadamente centralizado

⁵ Ver, por ejemplo, Manuel A. Garretón, *op. cit.*, págs. 262-63; A. Guardia, *op. cit.*, págs. 152 y 171; A. Valenzuela, *op. cit.*, pág. 34.

(característica que se remonta a las primeras décadas del siglo XIX), de modo que los conflictos se acumulaban en la cúpula decisoria del Estado. No se habían desarrollado instancias territoriales ni funcionales de descentralización de las decisiones que hubieran permitido amortiguar el efecto multiplicador de la concentración de conflictos en la cúspide. No hay duda que estas características del Estado chileno, de positivo efecto en diferentes épocas y materias, se constituye en un factor agravante de la crisis al entrar el país a una fase de alta conflictividad multidimensional.

3. *¿Es inviable una democracia de masas en un país subdesarrollado?*

De mayor profundidad, con proyección incluso hasta estos días y devastadora en su radicalidad pesimista respecto de la democracia es la versión más extrema o extrapolación determinista de esta tesis, cuyo expositor máximo ha sido Jaime Guzmán, y que postula la inviabilidad de una democracia de masas en un país subdesarrollado.

Jaime Guzmán sostuvo esta tesis en *El camino político*, en calidad de diagnóstico justificatorio de un régimen autoritario de larga duración para Chile y de una democracia protegida (de la demagogia y el populismo, según sus expresiones) como régimen político permanente.

Como Guzmán plantea su tesis con pretensiones de validez universal, corresponde, en primer término, examinarla a la luz de la experiencia internacional. En relación con América Latina, si bien en las décadas del 60 y 70 prevalecieron regímenes autoritarios o inestabilidad política aguda en Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador y Bolivia, no es menos cierto que Costa Rica, Venezuela y Colombia sobrevivieron a la ola autoritaria, pese a tratarse de economías subdesarrolladas con graves problemas de pobreza y marginalidad. Habría que indagar, por tanto, en los factores diferenciadores entre ambos grupos. Desde luego, tanto Costa Rica como Venezuela y Colombia (con algunas reservas) correspondieron ya en ese tiempo a la categoría de democracias de masas. En ninguno de esos tres países se produjo en esas décadas un fenómeno de radicalización y polarización política de cierta envergadura, y no hubo como en Chile un cuestionamiento ideológico-

político a las bases del sistema político y de la economía, pese a su condición de países subdesarrollados.

En segundo lugar, la tesis de Guzmán no se aviene con el fenómeno vivido en América Latina desde la segunda mitad de la década del 80, esto es, la vigencia de regímenes democráticos en prácticamente todos los países de la región, extendiéndose a países como El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Paraguay, de escasa o nula tradición en ese sentido. Aún más, no existen hoy en América Latina cuestionamientos de fondo al régimen político ni a las bases del orden económico, sin perjuicio de la persistencia de apreciables niveles de inestabilidad al interior del sistema democrático. Este último hecho apunta a los desafíos de gobernabilidad que enfrentan los países latinoamericanos, en el contexto democrático existente, materia que se sitúa en un nivel distinto al del cuestionamiento de la democracia misma. Además, los autoritarismos latinoamericanos tampoco fueron ejemplos de estabilidad y progreso, de modo que es legítimo concluir que la estabilidad política tiende a ser esquiva en las naciones en vías de desarrollo que enfrentan agudos problemas económicos y sociales, realidad que no debe confundirse con una supuesta inviabilidad de la democracia.

India, país de muy bajo nivel de ingreso, ha vivido en democracia por 50 años, pese a conflictos religiosos de gran envergadura. Otro tanto puede decirse de Sri Lanka, víctima de un conflicto étnico de singular violencia. Por último, algunos de los países de Europa Occidental consolidaron su sistema democrático en períodos en que estaban lejos de haberse convertido en naciones desarrolladas. Su historia nos ofrece más bien fenómenos paralelos de democratización política y desarrollo económico.

Reducido el análisis de la tesis Guzmán estrictamente al Chile de 1973, le resultan aplicable las observaciones precedentes en relación al papel que en la crisis jugó el desequilibrio entre desarrollo político-social y progreso económico. No hubo hacia 1970 signos de crisis del sistema ni en cuanto al comportamiento electoral ni desde la perspectiva de la conflictividad y movilización social. Allende fue elegido en 1970 sin un apoyo mayor de la izquierda que el que se había registrado en 1958 y 1964. Los conflictos sociales no mostraron hacia 1969 y 1970 índices de intensificación o exacerbación. Si el quiebre de la democracia responde —por eliminación— a factores principalmente políticos, queda invalidada una hipótesis de inviabilidad que necesaria-

mente tendría que estar respaldada por los procesos profundos de la realidad social.

Una manera más nostálgicamente conservadora de presentar una tesis similar a las sofisticadas reflexiones de Jaime Guzmán consiste en atribuir la crisis a la "renuncia a la conducción cultural, económica y social por parte de la elite dirigente que va cediendo su responsabilidad por etapas sucesivas en manos de la burocracia estatal"⁶. Como resultado de esta "retirada", "la neutralidad valórica, infiltración materialista e individualista en nuestra intelectualidad sustituye a los valores tradicionales, entorno en el que se diluye el pacto social implícito que permitió al país desarrollarse personal y colectivamente".

Esta cita es relevante porque culpa de la crisis a la pérdida de hegemonía de la clase alta tradicional, proceso que es de la esencia de toda evolución política democrática. La percepción de que es irresponsable entregar las "palancas de mando" a las masas, no es sino otro modo de sostener la necesidad de alguna forma de conducción autoritaria. Esta visión elitista tuvo su máxima expresión en el voto de minoría Ibáñez-Cáceres contrario al sufragio universal en el contexto de la comisión de estudios de la Constitución del 80, y se vincula aún hoy con la actitud de recelo respecto de la democracia que caracteriza a los sectores de la derecha dura, partidaria de conservar aún en el largo plazo elementos de democracia protegida en la institucionalidad política del país.

4. *Características institucionales*

En la visión conservadora de los factores que condujeron a la ruptura del sistema ocupa un lugar destacado la crítica a nuestras instituciones políticas. Gonzalo Vial —eminente historiador— atribuye la crisis "en primer lugar a los defectos del sistema político y especialmente de su sistema de partidos [...] (que) eran entidades poderosísimas que no estaban sujetas a ninguna regulación constitucional ni legal [...] eso provocó una serie de vicios: la libertad y oscuridad del financiamiento, interno y externo, una propensión a ser gestores ocultos de intereses particulares, el que asumieran funciones que naturalmente no les

⁶ Manuel Valdés en M. Tagle ed., *op. cit.*, pág. 201.

correspondían interfiriendo en la administración y gobierno del país entregados por la Constitución al Presidente de la República, dando origen a las instituciones no escritas del "pase de partido y del cuoteo político en el nombramiento de Ministros de Estado". Añade para reforzar su argumento que "todos los Presidentes de Chile, desde 1938 hasta 1973, sin excepción alguna estuvieron en pugna con los partidos [...] pero no con los de oposición sino con los de gobierno, con los que teóricamente los apoyaban, especialmente con el partido al cual cada uno de ellos pertenecía"⁷.

Las críticas de Vial corresponden, sin duda, a hechos reales. Sin embargo, las falencias enunciadas pueden, en general, atribuirse a la mayoría de los sistemas partidarios existentes, aun aquellos de las democracias más consolidadas, y no parecen haber adquirido en nuestro país una intensidad mayor que la usual en instituciones imperfectas sometidas a presiones múltiples de diversos sectores sociales y grupos de interés y a problemas de financiamiento que no han logrado resolverse satisfactoriamente hasta el día de hoy, como lo atestiguan sucesivas y recientes crisis en Italia, España, Japón, Corea del Sur, para nombrar sólo algunos casos. El juicio general es que los partidos políticos chilenos han sido razonablemente estructurados, disciplinados y consecuentes con sus respectivas declaraciones de principios. Asimismo, hasta el día de hoy han sido raros los casos de deshonestidad personal entre los integrantes de la elite política del país⁸. No cabe pues atribuir, desde ese punto de vista, responsabilidad directa en la crisis a los partidos políticos.

La pugna entre partidos y Presidente fue un hecho real, consecuencia de un doble fenómeno: el presidencialismo en virtud del cual el Jefe de Estado era conductor político indiscutido, y el fuerte enraizamiento social, legitimidad y representatividad de los partidos políticos, que hizo perdurar una tradición de comportamiento más acorde con un régimen parlamentario, al que

⁷ Gonzalo Vial en M. Tagle ed., *op. cit.*, págs. 272 a 274.

⁸ A vía de anécdota, el autor recuerda el juicio condenatorio respecto del Partido Radical en el momento de su estrepitosa derrota electoral a manos del general Ibáñez en 1952. El blanco predilecto de las acusaciones fue don Luis Alberto Cuevas, el dirigente político más influyente y operador principal del Partido Radical en esa época. Pues bien, me tocó ver al Sr. Cuevas, a los pocos meses de la elección de Ibáñez, en calidad de modesto pasajero, de pie en el estrecho pasillo de un sobrecargado microbús.

se habían habituado en el período que llegó a su fin en 1925 y que nunca abandonaron.

En ese contexto debe ubicarse, también, la responsabilidad en la crisis que diversos analistas achacan a los partidos por su práctica del clientelismo, las propuestas populistas y las promesas "demagógicas".

Hemos destacado estos rasgos conductuales de los partidos, los que desempeñaron un papel crucial como sostenedores del Estado de compromiso, al constituirse en instrumentos políticos claves en el manejo de la pugna distributiva en un clima social de recíproca tolerancia entre clases y sectores de interés. Nuevamente, el análisis comparativo indica que tampoco en este aspecto los partidos chilenos se han apartado de modo evidente de los patrones habituales de comportamiento político registrados en democracias competitivas.

Estas características se constituyeron en factor de ingobernabilidad en el entorno de una economía relativamente estancada, agudizando a partir de mediados de los 50 el desajuste entre demandas y expectativas sociales y la capacidad de respuesta del Estado y de la economía nacional. Sin embargo, debemos reiterar que pese a este persistente desequilibrio no se produjeron hasta 1970 evidencias de una conflictividad social de intensidad crítica o particularmente confrontacional. Si esto es así, la evidencia de que el sistema no permitía convertir promesas en realidad, debe entenderse como un factor radicalizante en el pensamiento y conducta de los propios partidos, contribuyendo al proceso de ideologización en diagnóstico y propuesta que como hemos visto caracterizó su evolución en la década del 60. De este modo, los fenómenos de clientelismo y populismo pueden considerarse como causas indirectas o factores agravantes de la crisis de la democracia.

También se ha sostenido que la crisis fue, al menos en parte, producto de la debilidad de nuestras instituciones políticas, en general, y de los partidos en particular. Concuero con el juicio de un destacado analista, que afirma que "la brecha creada entre movilización social [yo diría más bien expectativas o demandas] y la capacidad del sistema de hacerle frente, no fue producto de la erosión de instituciones políticas claves, como los fuertes partidos políticos chilenos. De hecho, hacia fines de los 60, los partidos chilenos eran más fuertes y más institucionalizados que nunca antes"⁹. El problema,

⁹ A. Valenzuela, *op. cit.*, pág. 34.

en lo que respecta a los partidos, fue en verdad, exactamente inverso, a lo que sugiere la crítica en comento. Habida cuenta del proceso de radicalización y polarización ideológicas que protagonizaron, su rol en la crisis provino de su enorme influencia sobre la sociedad más que de su debilidad para resistir las presiones sociales. Podemos afirmar que el sistema de partidos chileno era el más sólido, perdurable y de mayor legitimidad social de América Latina, lo que quedó demostrado por su capacidad de sobrevivir a la dura represión e intento de reducirlos a meras "corrientes de opinión" por parte del gobierno militar.

En virtud de lo anterior, tampoco puede atribuirse la crisis a una movilización social descontrolada que superó a los partidos. Por el contrario, fueron los partidos los que movilizaron en favor de sus objetivos y consignas políticas a las organizaciones sociales que controlaban o sobre las que ejercían influencia. Sólo en la derecha es parcialmente válido ese aserto, pero, también resulta evidente que acciones emprendidas por los gremios de esa tendencia (transportistas, comerciantes, etc.) fueron plenamente concordantes con la estrategia del Partido Nacional, el que los respaldó y estimuló en todo momento y cuyas debilidades organizativas se encargó de suplir.

El diagnóstico de fortaleza y legitimidad institucional es plenamente aplicable al conjunto de las instituciones chilenas, protegidas por el ya señalado legalismo, el respeto a las normas y procedimientos jurídicos que se remonta al siglo XIX.

La polarización política convertida en conflicto abierto en el período 70-73 erosionó dicha legitimidad, quedando las diversas instituciones identificadas con uno u otro de los bandos en pugna, politización que les hizo perder toda capacidad mediadora o arbitral. En el último año del gobierno de Allende, las posiciones que fueron adoptando los distintos poderes del Estado y otros organismos claves (como la Contraloría General de la República) contribuyeron por el contrario a exacerbar las pasiones, al ser utilizadas en su favor por uno u otro bando.

Dada su solidez e intocadas sus estructuras formales, la fortaleza *de las instituciones* se convirtió, en cada caso, en poderoso instrumento del bando respectivo en la confrontación política final. Lejos estamos de una situación de debilidad institucional, diagnóstico válido en cambio en otros casos de quiebre democrático en América Latina, como por ejemplo, Brasil, Argentina, Perú, Bolivia y Ecuador. Sólo Uruguay exhibía instituciones de solidez y legitimidad similar a las chilenas entre los países que

cayeron víctimas de la ola autoritaria de los 60, en tanto que Costa Rica, Venezuela y Colombia, que sobrevivieron a dicha ola, se caracterizaron también por su solidez institucional (particularmente de sus respectivos sistemas de partidos). Es decir, en Chile (y Uruguay) se produjo la crisis de la democracia a pesar de su desarrollo político-institucional relativamente avanzado.

5. *El problema del presidencialismo*

Un destacado grupo de científicos políticos¹⁰ ha acumulado una sólida argumentación en favor del sistema parlamentario de gobierno, señalando los inconvenientes del régimen presidencial prevaleciente en América Latina y en Estados Unidos (aunque en este país el Congreso tiene enorme gravitación, habiéndose producido de hecho un equilibrio de poderes, muy diferente a la hegemonía presidencialista latinoamericana).

No corresponde entrar en un debate teórico sobre el tema. Procuraremos, tan sólo, determinar si el hecho de regir en Chile un régimen presidencial contribuyó de modo significativo a la crisis de la democracia, reconociendo la validez política de una discusión sustantiva sobre la materia como parte de una mirada al futuro del país.

Varios analistas de nuestra crisis han incluido el régimen presidencial como factor relevante. Se ha señalado que Chile "está caracterizado por un funcionamiento del Estado en el cual el manejo de la totalidad de los instrumentos públicos está controlado por quien gana y eso, en parte, podría explicar la inestabilidad respecto de ciertas políticas públicas a lo largo del tiempo"¹¹. Desde otra perspectiva, junto con destacar la capacidad institucional desarrollada en Chile para la resolución de los conflictos políticos se añade —en evidente alusión al presidencialismo— que no existían mecanismos institucionales de creación de mayorías políticas¹². De manera más concreta, un cronista de izquierda observa que "también podría deducirse hoy, que de haber existido

¹⁰ Ver, en especial: A. Valenzuela, A. Stefan y J. Linz eds. *The failure of Presidential Democracy. The case of Latin America*, The John Hopkins University Press, 1994.

¹¹ R. Moreno en M. Tagle ed., *op. cit.*, pág. 92.

¹² M. A. Garretón en M. Tagle ed., *op. cit.*, pág. 261.

un sistema político con Primer Ministro apoyado en una mayoría parlamentaria (tipo francés) los resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 no hubieran bloqueado una salida política a la crisis institucional¹³. Por último, Arturo Valenzuela sostiene que la elección de Allende fue la consecuencia de la incapacidad del polarizado sistema político chileno de estructurar una coalición política mayoritaria ganadora antes de las elecciones, lo que pone en evidencia la erosión de los mecanismos tradicionales de generación de acuerdos políticos¹⁴.

Tres observaciones apuntan a las siguientes características de nuestro sistema presidencial como factores relevantes en la crisis de 1973:

- a. Que el presidencialismo permite la constitución de gobiernos de minoría, puesto que no requieren institucionalmente de mayoría parlamentaria y que, en tal caso, procuran llevar a cabo su programa recurriendo a las amplias facultades del Presidente. Ha quedado claro en el texto que fue precisamente eso lo que intentó el gobierno de la Unidad Popular, con el consiguiente efecto polarizante sobre el proceso político.
- b. Que el sistema presidencial desincentiva la formación de coaliciones tanto en virtud de la autonomía constitucional del Presidente, como por el hecho que las alianzas políticas surgen con mayor naturalidad en el Parlamento que es el escenario en que actúan los partidos. En un régimen parlamentario, el Congreso es el depositario único de la legitimidad que otorga la representación popular, de modo que las coaliciones que se forman en su seno son el producto de la acción de esos mandatarios colectivos de la voluntad ciudadana. En cambio, el Presidente de la República en régimen presidencial es elegido en base a su programa. En tal situación la legitimidad del Presidente tiende a involucrar dicho programa, haciendo más difícil la formación de una mayoría parlamentaria posterior en la medida que para lograrla el Presidente se vea forzado a renunciar a parte de ese programa. Claramente, es el caso de Allende, a quien la UP no le permitió desviarse del programa de gobierno que encarnaba su proyecto histórico. En la crisis chilena, el cumplimiento del programa tuvo pues preeminencia sobre la formación de

¹³ A. Guardia en M. Tagle ed., *op. cit.*, pág. 167.

¹⁴ A. Valenzuela, *op. cit.*, pág. 39.

una mayoría de gobierno, requerimiento que no habría podido ignorarse en un régimen parlamentario.

Oponer presidencialismo programático a parlamentarismo coalicional no corresponde tampoco a una dicotomía rígida de validez general. En Chile, a partir de 1989 ha gobernado de manera estable y cohesionada una coalición mayoritaria de solidez poco común, hecho que al menos obliga a señalar que las condiciones políticas imperantes en cada momento influyen decisivamente en las posibilidades coalicionales.

- c. El régimen presidencial produce una doble legitimidad, la del Presidente y la del Parlamento, resultante ambas de la expresión de voluntad popular. Si estos dos poderes del Estado entran en conflicto frontal, la crisis en un sistema parlamentario se resuelve automáticamente por el llamado a nuevas elecciones, mecanismo inexistente en el presidencialismo chileno. De ahí los esfuerzos de última hora por desencadenar renunciaciones colectivas o llamar a un plebiscito definitorio, como modo de entregar al pueblo una capacidad de arbitraje no considerada en la institucionalidad vigente.

Se desprende de lo dicho que el presidencialismo se constituyó al menos en factor agravante de la crisis en el sentido de que facilitó conductas polarizantes y que no disponía de mecanismos adecuados de solución de un conflicto entre los dos poderes del Estado en que se habían atrincherado los "combatientes" políticos. Lo anterior no implica atribuir la crisis al mero hecho de la existencia del presidencialismo. Desde luego, Chile había vivido 50 años de estabilidad política en sistema presidencial. A su vez, Costa Rica, Colombia y Venezuela, países de similar institucionalidad política, no cayeron víctimas de la ola autoritaria de los 60. En consecuencia, el régimen presidencial no es por sí mismo incompatible con la estabilidad democrática, aunque pueda generar y exacerbar situaciones conflictivas como las que se produjeron en Chile.

¿La crisis de la democracia se hubiera evitado de haber existido en Chile un sistema parlamentario o semipresidencial al estilo francés? Supongamos, en primer lugar, que en las elecciones de 1958, 64 y 70 se elegía Jefe de Gobierno, ya sea Presidente o Primer Ministro.

En 1958, cabe presumir que el Congreso Pleno habría ratificado a Jorge Alessandri y que en dicho período el gobierno se habría apoyado en la misma mayoría parlamentaria derecha-PR de que efectivamente dispuso.

El triunfo de Frei y la mayoría DC de 1965 habría también dado lugar al gobierno monocolor de ese partido. Si el régimen político hubiera sido unicameral, el gobierno habría podido aplicar su programa con mayor facilidad al no tener que enfrentar una mayoría adversa en el Senado, pero cabría pensar que la evolución política del período habría sido similar al proceso histórico real, de modo que es dable pensar en un escenario 1970 similar al que realmente existió.

A partir de 1970 el ejercicio de simulación plantea interrogantes y variados y complejos caminos alternativos. En primer lugar, ¿habría sido ratificado Allende como Jefe de Gobierno? En lógica parlamentaria estricta, la designación de Allende hubiera requerido un acuerdo programático entre la UP y la DC, negociación que en el marco del presidencialismo vigente y habida cuenta de la tradición nacional de confirmación por el Congreso de quien hubiere obtenido la primera mayoría relativa, la Unidad Popular no se vio forzada a realizar. Una lectura alternativa podría llevar a concluir que en el clima político de la época, un acuerdo explícito resultaba imposible, pero en ausencia de una fórmula mayoritaria alternativa (DC-derecha o UP-derecha), Allende habría sido designado con los votos de la UP, la abstención demócratacristiana y los votos negativos de la derecha. Si la derecha hubiera contado con más parlamentarios que la UP, los demócratacristianos más comprometidos con el programa Tomic le habrían dado a la izquierda los votos necesarios.

A partir de la confirmación de Allende, el desarrollo del proceso habría sido sin duda diverso al que se vivió de 1971 a 1973. En efecto, enfrentado al problema de los resquicios legales, al conflicto del Ejecutivo con el Poder Judicial, el asesinato de Pérez Zujovic y otros momentos conflictivos, el Parlamento habría aprobado un voto de censura al gobierno, al menos a partir de julio de 1972 en que se consolida el frente opositor DC-PN, precipitando así nuevas elecciones y devolviendo al pueblo el poder de decisión. A juzgar por los resultados de las elecciones parlamentarias de 1973, cabría presumir que el resultado habría conducido a un gobierno DC —digamos con Frei de Primer Ministro— con apoyo del PN.

Dicha solución democrática a la crisis, institucionalmente consagrada, habría podido contar, sin duda, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, aún no embarcadas en la lógica del golpe de Estado. La izquierda, aunque despojada constitucionalmente del poder, habría denunciado la “conspiración burguesa” e intenta-

do producir ingobernabilidad por vía de la movilización social con toma de industrias y tierras y otras conductas extralegales. De ahí para adelante, todo es simple conjetura. De todos los factores que hubiesen influido en el desarrollo de las cosas, ninguno más decisivo que el juego de las diversas opciones al interior de la DC. En el clima de la época no resultaba fácil encabezar un gobierno en alianza con el PN, aún en el contexto del visceral rechazo a la UP producido en las bases del partido. Por otra parte, una actitud más acomodaticia frente a la Unidad Popular habría privado a ese eventual gobierno DC del apoyo parlamentario de la derecha. Como escenario más probable surge un cuadro de inestabilidad política y fuerte agitación social, resultando imposible prever la evolución de un tal proceso.

En todo caso, un sistema parlamentario posiblemente habría evitado el golpe de Estado de septiembre¹⁵. No podría afirmarse con similar convicción que se hubiera en definitiva salvado la democracia. Para emitir juicio, deberemos primero examinar las causas fundamentales de la crisis.

6. *Hechos y circunstancias específicas como causas de la crisis*

a. El fracaso de las negociaciones de julio de 1972

Varios analistas han atribuido decisiva importancia al fracaso de las negociaciones entre el gobierno y la DC, de junio-julio de 1972. Es verdad que tal hecho empeoró significativamente la situación; fue una oportunidad perdida. Las razones del fracaso

¹⁵ Este razonamiento no es aplicable al supuesto de A. Guardia en el párrafo transcrito en Nota anterior, que es de un sistema semipresidencial, con Allende de Presidente y un Primer Ministro UP que habría tenido que negociar una salida política después de las elecciones de marzo de 1973. Una alternativa probable habría sido un Primer Ministro militar, que se habría visto enfrentado a la presión de los partidos de la UP y al compromiso de Allende con su programa. En esas condiciones la confrontación habría continuado, de modo que el golpe de Estado habría sido también en ese escenario un desenlace probable, aunque ciertamente es posible imaginar una gran diversidad de escenarios, incluido por cierto el llamado a nuevas elecciones presidenciales y parlamentarias, que probablemente habría conducido también a un gobierno de Frei con apoyo de la derecha.

están dadas, sin embargo, por el contexto en que se desarrollaron, mucho más desfavorable que la situación existente en noviembre de 1970 o marzo de 1971, de modo que son esos factores de contexto los que pueden calificarse como causas o detonantes de la crisis, condición que no puede atribuirse a un episodio aislado inserto en un proceso de largo desarrollo.

El énfasis en las negociaciones fallidas de 1972 está estrechamente ligado a la interpretación de que dicho fracaso —sin perjuicio de la intransigencia socialista y del MIR— se debió principalmente a la “derechización” de la Democracia Cristiana, partido respecto del cual se añade el reproche general aplicado a su conducta frente a la UP, de que actuó irresponsablemente por no medir las consecuencias de un golpe militar¹⁶. Al sumarse a la derecha erosionó la posibilidad de un “consenso de centro”.

Mi opinión es que la “derechización” de la DC se produce, de hecho, con el desprendimiento del MAPU y la IC, en el sentido de que dejaron de haber en el partido sectores sintonizados con una “transformación socialista”. En segundo lugar, un acuerdo político de centro sólo podía basarse en la renuncia por la UP a parte significativa de su programa, paso que el gobierno de Allende nunca estuvo en condiciones de dar, y a medida que transcurría el tiempo, la hostilidad anti UP o “derechización” de la clase media se hizo más radical, reduciendo cada vez más el espacio para propuestas “centristas”. Por último, ningún sector pudo guiar su comportamiento político por consideraciones vinculadas a lo que podría ocurrir después de un eventual golpe, en virtud de la intensidad dramática del conflicto, que hizo inevitable el arbitraje militar al derrumbarse las bases de sustentación de la institucionalidad democrática.

b. La división del espectro político en tres tercios

Es un hecho que el país se dividió en tres bloques irreconciliables, haciendo imposible la constitución de una mayoría política conformada por dos de ellos. Si la polarización hubiera sido dicotómica, uno de los bloques habría sido mayoría. Sin embargo, aun en tal caso se habría producido la crisis de la democracia, si la eventual mayoría (digamos centro-izquierda) hubiera

¹⁶ Ver A. Valenzuela, *op. cit.*, págs. 74 a 77.

intentado una transformación radical del país de un modo incompatible con los valores e intereses fundamentales de la minoría (digamos la derecha), la que habría intentado oponerse recurriendo a los militares, respecto de cuya conducta en tal situación es aventurado intentar alguna hipótesis. Por lo demás, en la realidad nacional, la polarización dicotómica sólo era posible con división previa de la DC, en cuyo caso se habrían enfrentado dos bloques duros de fuerza política más o menos equivalente. En tal caso no resulta descarriado presumir que la violencia del choque en condiciones de polarización e intransigencia similar al que efectivamente ocurrió habría conducido, también, al arbitraje final de las Fuerzas Armadas.

Por último, como sugiero en el análisis del gobierno de Allende, hubo tanto oportunidades de desbloquear la parálisis de los tercios como un período en que la DC trató de constituirse en factor moderador, además de un período final de polarización dicotómica en que una oposición mayoritaria no pudo hacer valer su condición de tal, dadas las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República. En suma, el fenómeno de los tres tercios fue determinante en la crisis por su carácter de división polarizada, más que por el hecho de haberse tratado inicialmente de tres bloques de fuerza similar. La ingobernabilidad fue consecuencia de la imposibilidad de lograr acuerdos políticos en el contexto radicalizado del período.

c. El fracaso económico de la Unidad Popular

La caótica situación económica constituyó, sin duda, un factor agravante en el deterioro de la situación política, incrementando el apoyo popular a la oposición y, contribuyendo a la conformidad ciudadana con el golpe del 11 de septiembre. Sin embargo, otra cosa es saber si el quiebre de la democracia en Chile "se debió a las ineficaces políticas económicas que provocaron enormes desajustes, hiperinflación y desabastecimiento a corto plazo o fue, por el contrario, más decisivo el intento de transformación socialista y el cuestionamiento al sistema de propiedad y de distribución del poder"¹⁷. Conuerdo con Oscar Muñoz en su análisis

¹⁷ O. Muñoz. M. Tagle ed., *op. cit.*, págs. 184-185.

de otras experiencias similares. "Las más recientes son las crisis hiperinflacionarias en países como Argentina, Bolivia, Brasil o Perú. Estos países han soportado inflaciones y restricciones económicas aún más agudas que la de Chile en 1973, pero no ha habido crisis institucionales. Incluso se han producido traspasos democráticos normales del poder, como ha ocurrido en Argentina, Brasil y Perú. Esta comparación sugeriría que las crisis económicas de hiperinflación, por intensas que sean, no son causa suficiente para un quiebre institucional, al menos en el corto plazo. Una evidencia adicional sería el hecho de que, a pesar de las dificultades, el apoyo electoral al gobierno de Allende mejoró notablemente en las elecciones de 1973, pues hubo un porcentaje significativo de la población que no votó por él en 1970 pero sí lo hizo en 1973 a pesar de las mayores restricciones económicas que se estaban viviendo, y que sin duda afectaban más a los sectores populares".

De este modo, el fracaso económico de la UP fue un factor irritante y agravante de la crisis, pero no debe considerarse causa directa de la misma.

Además, si las relativamente débiles instituciones políticas de los países citados por Muñoz fueron capaces de resistir la severidad de sus respectivas crisis económicas, resulta sorprendente que la sólida institucionalidad chilena no haya podido absorber nuestras propias restricciones, en un país con larga tradición de inflación, dificultades de balanza de pagos e inestabilidad económica en general.

B. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN CHILE COMO FENÓMENO ESENCIALMENTE POLÍTICO

En los capítulos más directamente pertinentes de este texto —gobiernos de Frei y Allende— se ha descrito pormenorizadamente la evolución del país que significó el tránsito de su sistema político, en menos de una década, desde el llamado Estado de compromiso inaugurado en 1932 a una realidad confrontacional de intensidad nunca antes conocida en la historia de Chile.

Por otra parte, tanto en esos mismos capítulos como en un primer examen de diversos factores que han sido mencionados como causas de la crisis de la democracia, hemos presentado un conjunto de evidencias y juicios que nos hacen afirmar que no corresponde atribuir a fenómenos económicos de ciclo largo ni

de coyuntura, ni tampoco a alteraciones autónomas del orden social, el carácter de causas directas y principales de la crisis de 1973, sin perjuicio de reconocer que tanto en el orden económico como en el orden social hemos hallado causas indirectas, factores agravantes y circunstancias detonantes de la ruptura.

Podemos pues afirmar que la crisis de la democracia en Chile fue fundamentalmente un fenómeno político, que teniendo antecedentes relevantes y causas remotas en nuestra historia se manifiesta de modo incipiente en la primera mitad de la década del 60, para adquirir virulencia creciente a partir de 1965 y culminar dramáticamente en el período 70-73.

Lo ocurrido en Chile fue un proceso que luego de algunos síntomas iniciales que no hacían, aún, presagiar la tormenta (hasta la elección de Frei), sufrió una aceleración de ritmo inusitada, impulsada por una diversidad de factores, algunos paralelos, otros secuenciales, todos ellos interrelacionados, amplificados por los hechos agravantes ya enunciados, que produjeron una mutación desquiciadora —con derrumbe final— del escenario político en menos de una década.

¿Cuáles fueron los elementos principales de ese proceso?

1. La radicalización ideológica de los partidos con la consiguiente polarización del sistema político y el predominio del purismo ideológico. Ya hemos visto cómo se gestó este proceso en la izquierda a partir de la revolución cubana y en el contexto de la Guerra Fría, así como el que llevó a la Democracia Cristiana a asumir, de modo también ideológico y transformador, las concepciones del progresismo católico con conciencia social.

A esta evolución contribuyó también el que en Chile se haya dado, de modo mucho más gravitante que en otros países latinoamericanos (con la posible excepción de Perú) una fuerte participación e influencia de los intelectuales en los partidos políticos. Portadores tradicionales del pensamiento crítico, pudieron en Chile darle forma de doctrina política con transmisión directa a las elites partidarias. Ciertamente, es revelador que (nuevamente con excepción del Perú) en los demás países de la Región no se desarrollaron partidos marxistas ni católicos de izquierda con apoyo ciudadano significativo.

Como producto directo del proceso descrito, en las elites políticas pasó a predominar el purismo ideológico, el rechazo frontal a toda visión discrepante y, por ende, la concepción de la política como de combate entre Verdad y Error. En la izquierda tal cosa se expresó en la identificación del partido socialista con

el marxismo leninismo y su aceptación del dogma de la dictadura del proletariado, así como en las posturas revolucionarias de la ultraizquierda.

En la Democracia Cristiana, dicho proceso dio como resultado un partido "alternativista", vale decir un proyecto político propio confrontado a los demás, y el consiguiente "vaciamiento del centro político"¹⁸. De este modo, no sólo se polarizó el espectro político, sino que uno de los protagonistas del proceso de desplazamiento hacia propuestas intransigentes de cambio fue precisamente el partido llamado a sustituir al Partido Radical como portador de la moderación y de propuestas de compromiso entre los extremos. Para disipar toda duda, la DC rechazó siempre la denominación de partido de centro, autocalificándose como "partido de vanguardia".

El vaciamiento del centro y el desplazamiento radicalizado hacia la izquierda de dos tercios del espectro político dejó aislada a una derecha, también en declinación, sumida en una profunda inseguridad e incertidumbre, afectada por una creciente percepción de amenaza a sus valores e intereses fundamentales. La derecha, incluidos por igual el Partido Nacional y los gremios empresariales, e interpretando fielmente a los independientes y apolíticos de su misma persuasión, quedó en soledad como minoritario sector pro capitalista y defensor del orden y de los valores sociales tradicionales. Abandonó entonces su tradicional estrategia de negociar acuerdos con las otras fuerzas políticas en materias económico-sociales que no afectaran el derecho de propiedad ni la libre iniciativa empresarial, con recuperación significativa posterior de costos a través de los precios, subsidios estatales y demás instrumentos a disposición del sector en la pugna distributiva.

No tuvo ya interlocutores con quienes negociar, pues los adversarios tradicionales se habían convertido en enemigos que cuestionaban propiedad, iniciativa privada y lucro. La derecha, sintiéndose arrinconada, elevó, a su vez, al nivel de doctrina intransable el "derecho natural" a la propiedad y la libre iniciativa.

2. La formulación de proyectos globales excluyentes o planificaciones globales¹⁹ fue la consecuencia directa de la ideologización de los partidos. El contenido de las propuestas para la "buena

¹⁸ Ver T. Moulián, *op. cit.*

¹⁹ Al decir de M. Góngora, *op. cit.*

sociedad" de la Unidad Popular y de la Democracia Cristiana estuvo principalmente referido a la transformación del orden económico, desde el modelo de mercado con fuerte intervención del Estado a la construcción del socialismo y de una sociedad comunitaria (socialismo comunitario en la concepción de los DC más radicales), respectivamente. Los llamados proyectos globales de la UP y de la DC fueron la respuesta ideológica de las elites políticas a la persistente falta de dinamismo, a la crónica inestabilidad de la economía chilena y al desajuste creciente entre aspiraciones y expectativas sociales y capacidad de respuesta del sistema. La derecha no tuvo proyecto propio hasta que se inició la institucionalización del régimen militar, pero asumió una posición ideológica reactiva de oposición a los proyectos de cambio y de afirmación, ahora doctrinaria, de la propiedad y la iniciativa privadas.

La competencia política radicalizante entre la DC y la UP exacerbó la confrontación de las propuestas de cambio entre sí y con el *statu quo* conservador, aislando a los tres sectores políticos en compartimentos herméticos. Tanto el "hegemonismo" DC como las formulaciones crecientemente leninistas de la izquierda, revestidas de un aura de rigor científico e inevitabilidad histórica, fueron factores agravantes que extremaron la incomunicación política.

Los "proyectos globales" marcaron la ruptura de los consensos básicos respecto del orden económico. Correspondía, entonces, al sistema político resolver el conflicto y construir un nuevo orden que pudiera tener sustentación política y social, tarea que no estuvo en condiciones de cumplir porque el fin del consenso respecto de la economía se había originado en el propio sistema político.

3. Planteada la lucha entre proyectos globales en el contexto de una confrontación entre el Bien y el Mal, imponer el proyecto propio o evitar a toda costa que triunfara la cosmovisión enemiga se convirtió en objetivo político de las fuerzas en conflicto. En ese contexto no es de extrañar que se fuera produciendo el cuestionamiento de la democracia convencional desde la izquierda, de modo absolutamente consecuente con su postura marxista-leninista, y una simultánea desvalorización del orden político democrático por parte de una derecha que no le reconocía ya capacidad para defender sus intereses fundamentales, actitud compartida por los sectores sociales afines que se fue extendiendo a ritmo creciente a la clase media. En este proceso encontramos

los primeros síntomas reveladores de un proceso de ruptura del consenso respecto del orden político.

4. En el clima descrito no es de extrañar que la llegada de la Unidad Popular al Poder Ejecutivo se haya traducido en un intento de imponer una transformación radical de la sociedad, sin disponer de mayoría política ni social. Numerosos analistas han reconocido la inviabilidad fundamental de tales propósitos de revolución en el marco de una institucionalidad democrática. Su condición de minoría social privaba al proyecto de la Unidad Popular de una legitimidad social que pudiera sustentarlo con suficiente fuerza, en tanto que su situación de minoría en el Parlamento le impedía realizar los cambios legales requeridos por el ritual democrático.

El análisis político comparado ha puesto en evidencia la dificultad de realizar cambios profundos en democracia, aun contando con mayoría política y fuerte adhesión social. Intentarlo sin contar con respaldo suficiente era una aventura condenada al fracaso. La persistencia de la Unidad Popular en el camino que se había trazado fue una conducta reveladora de la ruptura del consenso básico en relación al orden político y contribuyó directamente a su quiebre definitivo.

Podría sintetizarse este punto señalando que la falta persistente de mayoría política y social en democracia tiende normalmente a producir situaciones de ingobernabilidad, en el sentido de inestabilidad y falta de eficacia gubernativa. Proyectos de transformación radical en un contexto de ese tipo tienen efectos mucho más graves pues amenazan —como fue el caso chileno— la supervivencia misma del régimen democrático.

5. En las condiciones descritas, una de las opciones de la UP para imponer su proyecto de transformación, consistió en recurrir a la presión de sectores sociales adictos a través de una movilización que forzara la “rendición” de los adversarios. La movilización social de intención amedrentadora con finalidad explícitamente política por parte de los partidos de izquierda y la contramovilización gremial, de las mujeres, etc. de la derecha, marcaron el fin del consenso social básico históricamente prevaleciente en el país y que ya en el contexto de una democracia de masas sin hegemonía de una clase, había sustentado el “Estado de Compromiso”. La movilización fue adquiriendo un carácter de confrontación de clases, hecho que no surgió desde la sociedad sino que fue inducido por las dirigencias políticas. Se privaba así al orden político democrático de su sustentación social, al

negarse la convivencia en condiciones de tolerancia y respeto mutuo entre clases sociales. El clima de confrontación de clases así generado, se fue extremando a través de la competencia de odio y de descalificación de las personas desatado en los medios de comunicación de derecha e izquierda²⁰. La ruptura de las relaciones personales se convirtió así en otro factor agravante de la crisis. La violencia verbal adquirió una intensidad y virulencia desconocidas en el país, forzando a la gente a refugiarse en su propio grupo social de referencia como forma de protegerse de la agresividad amenazante que todo lo contaminaba. La retórica revolucionaria de la ultraizquierda y la agresividad descalificatoria de la derecha contribuyeron, por igual, a exacerbar las tensiones, dejando sin espacio político ni presencia en los medios de comunicación a las voces moderadas que podrían haber alterado el curso de los acontecimientos.

6. La otra opción para imponer un proyecto sin respaldo de mayoría consistió en el uso de los poderes administrativos del Ejecutivo de modo de evitar la necesidad de una negociación política con la mayoría, opción que se agotó tempranamente al encontrarse con barreras legales, por lo que la persistencia del Gobierno de intentar avanzar por esa vía no hizo sino agravar la confrontación política entre los bandos en pugna.

²⁰ Como expresión significativa de este fenómeno cabe recordar el carácter descalificatorio cargado de odio que adquirieron expresiones inicialmente inofensivas y hasta simpáticas, como el término "momio" para referirse irónicamente a la derecha y el despectivo mote de "upelientos" dado a los izquierdistas. Idéntica intención de confrontación clasista tuvo el conocido slogan del MAPU respecto del gobierno de Allende: "este es un gobierno de m... pero es el mío".

VI. El gobierno de las Fuerzas Armadas

El 11 de septiembre de 1973 se produjo, de modo dramático y violento, la ruptura de la democracia y asumió el poder una Junta Militar de Gobierno integrada por los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden como expresión categórica de que el movimiento castrense de ese día tuvo el carácter de una intervención conjunta de las cuatro instituciones, lo que las comprometía a todas por igual.

Creo que la situación inicial y el proceso que se desarrolla a partir de ese día quedan bien sintetizados en las siguientes citas.

“La democracia chilena llegó hasta la agonía en el período de la Unidad Popular, pero su verdadera muerte ocurrió después que se tomó la decisión de transformar el golpe en una revolución [...] las opciones tomadas no eran necesarias, no se derivaban de la crisis precedente, no eran el único camino posible, ya que sabemos que eso no existe en política”¹. Otro intelectual de izquierda señala que “ni los factores de crisis latente ni la crisis de legitimidad explican por sí solos el derrumbe y el término de la democracia chilena y su supresión por largo tiempo. Podía haber habido otras soluciones ...”².

El general de la Fuerza Aérea Nicanor Díaz Estrada (Ministro del Trabajo del gobierno militar de junio de 1974 a marzo de 1976) describe en los siguientes términos episodios claves ocurridos los días 8 y 9 de septiembre³.

“Nadie (de los conspiradores) había hablado con Pinochet [...] existía la idea de que él se oponía al golpe [...] (el general) Arellano no se había atrevido a hablar con Pinochet (sábado 8) [...] entonces (domingo 9) (el almirante) Huidobro traía un

¹ Tomás Moulián en *La crisis de la democracia en Chile*. Matías Tagle ed., Editorial Andrés Bello, 1992, pág. 256.

² Manuel Antonio Garretón. *Ibíd.*, pág. 264.

³ Nicanor Díaz Estrada en *Confesiones*, Entrevistas de Sergio Marras, Editorial Ornitórrinco, Chile, 1988, págs. 108 y 109.

papel de (el almirante) Merino, (comandante en jefe desde el día anterior) (a sus pares del Ejército y la Fuerza Aérea) [...] diciéndoles general Pinochet, general Leigh, decídansen por el bien de la patria, etc. [...] y si están conformes, firmen...

Le plantean el asunto a Pinochet y éste vacila. Entonces Leigh le dice: 'Bueno, decídete de una vez por todas. A ver, Huidobro, pásame la carta'. Sacó una lapicera y firmó [...] Entonces, Pinochet fue a su escritorio, abrió un cajón, sacó la lapicera y un timbre con el pie de firma".

Arturo Fontaine Aldunate cuenta la culminación del proceso de elaboración de un programa económico para un nuevo gobierno, realizado por un destacado grupo de economistas opositores a Allende en que predominaban los Chicago-Boys: "Emilio Sanfuentes (miembro del grupo) escribió un resumen de 5 páginas y se lo entregó a Kelly (Roberto Kelly, oficial de marina en retiro, luego director de ODEPLAN). Kelly, a su vez, se lo pasó al almirante Troncoso. A partir de esa fecha la Armada empezó a recibir el programa página a página a medida que Sergio de Castro y Undurraga le daban los toques finales. El 11 de septiembre de 1973 las fotocopadoras de la Editorial Lord Cochrane (presidida por Hernán Cubillos, posteriormente Canciller de Pinochet) trabajaron sin parar en producir copias del documento completo bautizado luego como "el ladrillo". El mediodía del 12 de septiembre los nuevos gobernantes militares tenían el plan en sus respectivos escritorios"⁴.

Por otra parte, el Consejo Nacional del Partido Demócrata Cristiano, en sesión de 27 de septiembre de 1973 "autorizó a los militantes a que aportaran al gobierno su cooperación técnica, profesional o funcionaria, dentro de la línea de nuestro pensamiento, a las tareas de reconstrucción, superación de la crisis, restablecimiento institucional, saneamiento moral, seguridad y progreso nacional y búsqueda de la paz y la unidad entre los chilenos que son indispensables para el bien de la patria en esta emergencia"⁵.

Se deduce de ello que al asumir el poder la Junta Militar no estaban en modo alguno predeterminados los acontecimientos

⁴ Arturo Fontaine Aldunate. "La Historia no contada", pág. 18, citado por Juan Gabriel Valdés: *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*. Cambridge University Press, 1995, pág. 252.

⁵ Eugenio Ortega F., *Historia de una alianza*. CEP/CESOC, noviembre de 1992, págs. 45 y 126.

posteriores. En primer término debió resolverse el problema del liderazgo, la radicación de autoridad y a partir de tales definiciones la estructura interna del nuevo gobierno. Sólo una vez despejadas estas incógnitas podían clarificarse la naturaleza y objetivos del gobierno, su duración y sus bases de apoyo en el mundo civil. Naturalmente, no todo era posible. Las Fuerzas Armadas no actuaron como árbitros neutrales pues el antimarxismo constituía su identificación primaria, evidenciada en la implacable operación militar de los primeros días, de aniquilamiento del "enemigo" y en el arresto y confinamiento de la casi totalidad de los dirigentes de la UP (o su forzado asilo en embajadas).

Más allá del antimarxismo y la consiguiente inclinación natural a revertir todo lo obrado por el gobierno de Allende, las opciones quedaban abiertas. Como vimos, los economistas Chicago Boys con colaboración de algunos demócratacristianos, habían elaborado ya un programa económico, en previsión de la caída de Allende y con la intermediación de la Sociedad de Fomento Fabril habían establecido contactos con la Armada, vale decir Chicago Boys y empresariado tomaban posiciones para influir en el nuevo gobierno. Ya hemos mencionado las estrechas relaciones de la ultraderecha con los servicios de inteligencia militares. Por su parte, Jaime Guzmán, líder del gremialismo, se sitúa como asesor del general Leigh, que aparece como el personaje más decidido y de mayor estatura intelectual de la primera hora⁶.

La Democracia Cristiana adoptó una posición más cauta procurando compatibilizar su compromiso con la democracia con el sentimiento fuertemente anti-UP y favorable al golpe de la inmensa mayoría de sus militantes, y con su convicción de que la

⁶ El gremialismo de Guzmán, las organizaciones sociales (colegios profesionales y gremios agrupados en la Coordinadora Multigremial) y la derecha no contaban con un líder civil que asumiera el mando después del eventual golpe ni habían decidido su apoyo a un caudillo militar, figura que, de hecho, no existía, dado que hasta agosto de 1973 el hombre clave en las Fuerzas Armadas siguió siendo el pro-allendista general Prats. De hecho, el autor, identificado en su calidad de Rector de la Universidad de Chile con una muy visible imagen nacional anti UP fue explícitamente sondeado a mediados de 1973 por el gremialismo respecto a su eventual disposición a desempeñar un rol de ese tipo en el contexto de un evidente proceso de búsqueda de un líder que debía ser antimarxista y no militante de partido. A modo de anécdota debo decir que mi respuesta en el sentido de que creía que la crisis requería una solución política de responsabilidad de los partidos, causó desilusión y desconcierto.

Unidad Popular había sido la única responsable del desastre. Esta última posición fue expresada con fuerza en la carta del ex Presidente Frei a Mariano Rumor. La posición doctrinaria contraria a toda solución de fuerza tuvo también su expresión en la declaración de rechazo al golpe suscrita por trece destacados militantes encabezados por Tomic, Bernardo Leighton y Renán Fuentealba. La directiva del partido intentó hasta el último momento evitar el desenlace que se veía venir, con la iniciativa de provocar la renuncia colectiva de parlamentarios y Presidente, devolviendo la decisión al pueblo.

El Partido reconoció, en todo caso, la inevitabilidad del golpe y se sintió alentado por las primeras declaraciones de la Junta Militar en orden a que su propósito central era restablecer la institucionalidad quebrantada⁷, frase que apuntaba a un breve interregno seguido del retorno a la democracia. Además, en círculos directivos se percibía a los generales Arellano y Bonilla, cabecillas indiscutibles del golpe al interior del Ejército, como personas con importantes vínculos y simpatías por la Democracia Cristiana⁸.

Con este cuadro, la Democracia Cristiana mostró disposición a dar apoyo técnico a los militares autorizando a algunos militantes a desempeñar funciones de ese carácter en el nuevo gobierno. Simultáneamente, procuró influir en la evolución de las cosas, insistiendo en la pronta elaboración de un plan y un cronograma de retorno a la democracia.

Los conspiradores militares habían concordado y organizado con brillante eficiencia la operación militar del golpe, pero estaban lejos de haber intentado elaborar una propuesta de gobierno, de modo que el balance de influencias entre derecha (empresarios-Chicago Boys), la Democracia Cristiana y diversos sectores castrenses se tenía que definir una vez resuelta la cuestión del poder al interior de la cúpula militar.

⁷ Decreto Ley N° 1 Junta Militar de Gobierno, 11 de septiembre de 1973.

⁸ Ambos habían sido Edecanes del Presidente Frei; el hijo abogado de Arellano era un activo dirigente DC. El autor tiene un vívido recuerdo del afecto y percepción de compartir una causa común con que me saludó el general Arellano (que me identificaba con la DC a pesar de no ser yo militante del partido) a mi llegada, en calidad de Rector de la Universidad de Chile, al Tedéum del 18 de septiembre de ese año en el templo de la Gracitud Nacional.

A. LOS PRIMEROS PASOS DEL GOBIERNO MILITAR: RADICACIÓN DEL PODER, SEGURIDAD INTERNA Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO

La apresurada conformación de la Junta de Gobierno, ninguno de cuyos integrantes llevaba más de 30 días en su respectiva comandancia en jefe (Merino asumió el 8 de septiembre y Mendoza, en Carabineros, el mismo día 11) forzó como solución formal el reconocimiento de que sus cuatro miembros eran pares y que la presidencia sería rotativa. En un primer reconocimiento del mayor peso del Ejército —que se fue imponiendo de modo progresivo e implacable en los meses siguientes—, se alteró el orden de prelación protocolar, el que pasó a quedar determinado por la antigüedad de las instituciones en la historia del país (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Carabineros) en vez de la antigüedad relativa de los comandantes en el cargo (que habría dado la prelación a Leigh)⁹. Este reconocimiento a los títulos del Ejército determinó la designación de Pinochet como primer Presidente de la Junta, posición de poder que nunca abandonó.

Simultáneamente, y asimismo en razón de la premura y falta de concierto previo, la Junta (en el D.L. N° 1 de 11 de septiembre de 1973) señalaba que había asumido el mando con “el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas”¹⁰.

La relativa libertad de maniobra y capacidad de iniciativa que su designación como Presidente de la Junta dieron a Pinochet, así como su mayor expedición personal y la envergadura institucional del Ejército, le permitieron crear órganos técnicos de apoyo a la Junta controlados por personal del Ejército de su directa confianza, en particular el Comité Asesor de la Junta (COAJ), del que emanaron las sucesivas propuestas dirigidas a consagrar la preeminencia del comandante en jefe del Ejército en la Junta de Gobierno. Así se elaboró el “Estatuto de la Junta” (D.L. 527 de 27 de junio de 1974), que entregó a su Presidente la titularidad permanente del Poder Ejecutivo con el título de Jefe Supremo de la Nación, reservando a la Junta el ejercicio del Poder Legislativo. Los acuerdos de la Junta debían adoptarse por unanimidad,

⁹ Ascanio Cavallo y otros, *La historia oculta del régimen militar*, Editorial Antártida, Santiago de Chile. 1989, pág. 21.

¹⁰ Ver Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 25.

de modo que ninguna decisión podía ya tomarse en contra de la voluntad de Pinochet. Leigh, y en algún grado, Merino intentaron inútilmente oponerse a esta toma del poder, pero terminaron por aceptar el hecho consumado. El último paso en este proceso lo dio Pinochet mediante el D.L. 806 de 17 de diciembre de 1974 que —ahora con la sola oposición nuevamente fracasada de Leigh— lo investía del título tradicional de Presidente de la República.

El desenlace de este proceso era inevitable dado el abrumador peso relativo del Ejército, que, además de poseer armamento superior —y a diferencia de las otras ramas castrenses—, ocupaba el territorio nacional con pleno control del mismo (Carabineros jamás pretendió competir en este terreno). Paralelamente, de modo encubierto se produjo la progresiva decantación del poder al interior del propio Ejército. La rígida disciplina militar y la verticalidad del mando daban evidente ventaja al comandante en jefe en la eventualidad de un conflicto interno, el que, al parecer, nunca llegó a producirse, precisamente por esa razón. Sin embargo, Pinochet, comprometido a última hora con el golpe, enfrentaba un problema de legitimidad y de influencia, dado el liderato previo de los generales Arellano y Bonilla y la red de relaciones creadas por éstos en el proceso de preparación de la intervención militar. Además, Arellano y Bonilla tenían contactos privilegiados con el mundo civil, particularmente con la Democracia Cristiana.

En el curso del primer año de gobierno Pinochet fue desplazando de los centros de poder a esos generales y a sus camaradas de armas más cercanos. Por una parte, Pinochet creó la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), que existía de facto desde las postrimerías de 1973, legalizada por D.L. 521 de 14 de junio de 1974, encargada de la "liquidación del enemigo" pero que, al mismo tiempo, se fue convirtiendo en un poderoso instrumento de vigilancia y control al interior del propio Ejército y sobre las demás instituciones armadas. Dirigida por el coronel Manuel Contreras, estuvo siempre al servicio de Pinochet, pese a ser formalmente un organismo coordinador de todos los servicios de inteligencia militares y responsable por tanto ante la Junta de Gobierno. En segundo lugar, sucesivos cambios en el gabinete (Bonilla pasó del Ministerio del Interior al de Defensa, que carecía de poder real pues éste lo ejercía el comandante en jefe), llamados a retiro y destinaciones militares decretadas por Pinochet marginaron a ambos generales y a sus amigos de los centros

de influencia. Bonilla, como se sabe, murió en un extraño accidente de helicóptero el 22 de febrero de 1975¹¹. Por su parte, sea por designio maquiavélico, sea como resultado de una misión militar de rutina, Arellano se vio involucrado, a poco andar (octubre de 1973), en el proceso de ejecuciones sumarias¹², hecho que llevó a la ruptura de sus relaciones con la DC. La oposición de ambos a la acción brutal de la DINA¹³ los llevó a sucesivos enfrentamientos con Pinochet, quedando Arellano relegado a destinaciones militares carentes de poder efectivo y al margen de toda injerencia en los asuntos de gobierno.

Finalmente, el asesinato en Buenos Aires, en octubre de 1974, del general Prats, presumiblemente por acción de la DINA, eliminó al único otro adversario potencial que —en mérito de su jerarquía pasada y de su ascendiente personal— podría haber surgido desde el interior del Ejército para desafiar a Pinochet.

La DC, ante la evidencia de que se había desencadenado una violenta represión en el marco de la guerra interna decretada por el gobierno, sin respeto mínimo al principio de debido proceso, se había distanciado profundamente de los militares, haciendo de hecho imposible toda colaboración, fenómeno que dejó sin “piso político” a Bonilla y Arellano.

No pretendo sugerir con esto que haya habido algún intento civil de influir en el desarrollo de los sucesos al interior del Ejército, los que tuvieron un carácter eminentemente militar. Simplemente señalo que las amistades demócratacristianas de los dos generales mencionados se convirtieron al interior del Ejército en un arma en su contra.

La marginación de estos generales y de los demás oficiales que compartían sus posiciones resultó determinante en la prolongada dureza represiva del régimen y el consiguiente descontrol y brutalidad de la DINA, así como en la rápida evolución del Ejército desde el compromiso con el restablecimiento de la institucionalidad en un plazo breve (se habló de noviembre de 1976, fecha de término del período constitucional de Allende)¹⁴ a la idea de un gobierno militar de largo plazo para implantar en Chile un nuevo régimen político.

¹¹ Ascanio Cavallo y otros, *op. cit.*, págs. 68 y 69.

¹² Ver Patricia Verdugo, *Los Zarpazos del Puma*.

¹³ A. Cavallo, *op. cit.*, págs. 49 y 50.

¹⁴ A. Cavallo, *op. cit.*

B. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, 1973-1981

No eran muchas las opciones de política económica al asumir el gobierno militar, dado el carácter integral de la crisis. Como objetivos inmediatos, el nuevo gobierno se propuso eliminar las distorsiones del sistema de precios mediante la liberación de los mismos, sincerando la inflación reprimida y terminando con el mercado negro y el desabastecimiento, y sanear las finanzas públicas reduciendo el enorme déficit fiscal¹⁵.

Estabilizar y desestatizar fueron los conceptos claves de la primera hora. El segundo de estos objetivos se acometió mediante la devolución a sus dueños de las empresas intervenidas o requisadas por el Estado y liberando la economía de los controles de precios, a excepción de los salarios y del tipo de cambio.

De este modo se esperaba sentar las bases para el funcionamiento normal de una economía de mercado, lo que permitiría reducir la inflación y crear condiciones para el crecimiento económico. Había acuerdo en que el dirigismo estatal debía ser eliminado y sustituido por la plena garantía a la propiedad privada y el estímulo de la iniciativa empresarial. Dada la magnitud de la crisis se trataba de un desafío de enormes proporciones.

Los militares no estaban técnicamente preparados para hacerse cargo de la tarea de conducción económica, por lo que fue brevísimo su paso por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, ¿por qué, si la responsabilidad del sector económico fue entregada a la Marina, representada por el almirante Gotuzzo en Hacienda, no delegó el mando en el equipo de los Chicago-Boys que le habían entregado un completo programa de gobierno? En verdad, un buen número de economistas de esa tendencia fueron incorporados en calidad de asesores¹⁶, pero en los primeros momentos la responsabilidad política fue asumida integralmente por las Fuerzas Armadas. A poco andar, por sugerencia de Raúl Sáez (respetado hombre público, hijo de general de Ejército) al general Leigh y por propuesta de éste a la Junta de gobier-

¹⁵Felipe Larraín and Marcelo Selowsky ed. *The Public Sector and the Latin American Crisis*. International Center for Economic Growth, págs. 106 y 107.

¹⁶ En la Dirección de Presupuestos fue designado el demócratacristiano Juan Villarzú, que había colaborado en "el ladrillo", el que presentó su renuncia al agudizarse el problema de los Derechos Humanos y situarse la DC en una postura francamente disidente. Asimismo, en ODEPLAN fue designado Roberto Kelly, marino en retiro, estrechamente asociado a los Chicago Boys.

no, se designó Ministro de Economía a Fernando Léniz, empresario vinculado a El Mercurio que no formaba parte del grupo de Chicago¹⁷.

Léniz y Jorge Cauas, que asumió como Ministro de Hacienda en sustitución de Gotuzzo en 1974, fueron los artífices de las primeras reformas y del manejo de la crisis heredada por las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, Raúl Sáez, luego designado Ministro de Coordinación Económica, ejerció una fuerte influencia en el gobierno en los primeros tiempos. Su visión económica difería en aspectos importantes de las posiciones del grupo Chicago. Por su tradición de empresario público, atribuía al Estado y las empresas estatales un rol económico más significativo. Al centralizarse las decisiones políticas en el Presidente de la Junta, la definición del mando de la economía escapó de las manos de la Marina y no cabe duda que, inicialmente, Pinochet y el Ejército (así como Leigh) se deben haber sentido más atraídos por las posiciones moderadamente estatistas de Sáez que por el libremercado radical de Sergio de Castro y su equipo. Además, no correspondía a la tradición militar entregar el mando de la economía a hombres promovidos desde la cúpula de la organización empresarial¹⁸. Por último, el propio Orlando Sáenz ambicionaba ser el conductor de la economía, aspiración que, al no fructificar, obstaculizó, por un tiempo, los designios hegemónicos de sus "pupilos".

Sin embargo, a partir del nombramiento de Jorge Cauas como Ministro de Hacienda¹⁹ el poder de decisión económica comenzó a trasladarse a ese Ministerio, cuyo titular sintonizaba plenamente con las posiciones de los Chicago que, con fuerza creciente, impulsaba también De Castro desde su posición como asesor del Ministro de Economía.

Los resultados de la política económica, sin embargo, tardaban en producirse. La inflación en 1974 fue de 375,9%²⁰, el crecimiento del PGB de sólo 1%, el déficit fiscal seguía siendo abultado, financiándose con préstamos del sistema bancario

¹⁷ Ascanio Cavallo et al., págs. 20 y 21.

¹⁸ Como ya se señaló, la SOFOFA, presidida por Orlando Sáenz, había acogido y promovido a los Chicago durante el gobierno de Allende.

¹⁹ También por recomendación de Raúl Sáez, con el que había tenido una estrecha relación durante el gobierno de Eduardo Frei.

²⁰ Apuntes CIEPLAN 89. Octubre de 1990 (compilador Patricio Meller), Cuadro II 1.

(principalmente Banco Central) equivalentes a 5% del producto²¹. El Ministro Cauas y el equipo Chicago abogan, entonces, por una política drástica de ajuste, abandonándose en 1975 el gradualismo predominante. Sostuvieron los Chicago que si "ese ajuste significaba que aumentará la cesantía, la pobreza marginal y el desamparo de algunos estratos de la población, había que afrontar tal hecho sin remilgos porque a la larga el beneficio sería para el país entero"²². Estos criterios distanciaron a Cauas y los Chicago Boys de Sáez y Léniz. La confrontación final entre ambos sectores culminó en abril de 1975 con la decisión de Pinochet al aprobar formalmente el programa de Recuperación Económica presentado colectivamente por el equipo Chicago²³ y al designar como Ministro de Economía a Sergio de Castro en reemplazo de Léniz (y a otro Chicago connotado -Pablo Baraona- como Presidente del Banco Central).

El pleno y sostenido respaldo de Pinochet a los Chicago Boys a partir de esa fecha, de decisiva importancia en la evolución del gobierno militar, se puede atribuir a varios factores. En primer lugar, el hecho evidente de que se trataba de un grupo numeroso de profesionales de alto nivel y extremadamente cohesionado, en cuanto reconocían el liderato de De Castro y tenían posiciones coincidentes en todas las materias relevantes. Sus opositores al interior del gobierno eran personas aisladas sin poder ni apoyos castrenses suficientes para hacer frente a la sólida falange de los Chicago. Contaban sólo con el general Leigh, hecho que conspiraba en su contra dada el clima de creciente confrontación prevaleciente en las relaciones entre Leigh y Pinochet.

En segundo término, el grupo Chicago tenía una visión fundante de la economía chilena, cuyo desarrollo requería de plazos largos y de un firme control político autoritario, concepción que entró en sintonía con la evolución del proyecto político del propio Pinochet, cuyo más cercano asesor ya era Jaime Guzmán, convertido desde el gobierno de Allende en firme aliado de los Chicago Boys. Un tercer factor que jugó a su favor fue su declarado apoliticismo.

Sin embargo, es probable que la diferencia fundamental entre los Chicago Boys y el sector Sáez-Léniz que inclinó la balanza

²¹ Felipe Larraín y Marcelo Selowsky ed., *op. cit.*, Table 4.8, pág. 103.

²² Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 86.

²³ *Ibíd.*, pág. 27.

en favor de aquéllos, radicó en la incondicionalidad del apoyo político que aquéllos garantizaban a Pinochet. Sáez "había levantado su voz en sesiones de Gabinete para decir que el problema de los derechos humanos estaba afectando gravemente la obtención de recursos externos, y que la configuración de un clima de libertades políticas ayudaría a salir del atolladero"²⁴. Los Chicago Boys, en cambio, eran indiferentes al problema de los derechos humanos, entendían que era una materia que no les concernía pues era de exclusivo manejo de los militares.

La designación de Sergio de Castro como Ministro de Hacienda en 1975 constituyó sólo una mayor formalización de la hegemonía de los Chicago Boys. En marzo de 1976 su poder se afianzó definitivamente al sustituir Sergio Fernández, estrechamente aliado al gremialismo de Jaime Guzmán, al general de la Fuerza Aérea Nicanor Díaz Estrada como Ministro del Trabajo. Díaz Estrada, que era el último sobreviviente en el gabinete de la línea Bonilla-Arellano de sensibilidad social, había elaborado un Estatuto Social de la Empresa, inicialmente aprobado por la Junta de Gobierno, que respondía a una concepción participativa de la política laboral. En efecto, disponía la constitución, como órganos de participación, de comités de empresas integrados "por el jefe de Empresa que lo preside y por representantes de los trabajadores elegidos por éstos, a los que se asignaba variadas competencias en el plano de la información y las sugerencias respecto de la marcha de la empresa y en especial, en materias de interés directo de los trabajadores"²⁵. Díaz Estrada entró además en conflicto con el equipo económico y, especialmente, con Miguel Kast, Ministro de ODEPLAN, en relación con las propuestas de reforma de la previsión social. Su reemplazo por Sergio Fernández marcó el fin de los intentos de apertura hacia los trabajadores. A partir de ese momento se impone la concepción restrictiva y de control autoritario en relación con los derechos de los trabajadores y el rol de sus organizaciones, política de contención que a juicio de De Castro era una condición necesaria para la transformación de la economía. La política de control laboral practicada corresponde a la difundida teoría de los regímenes burocráticos-autoritarios como alianzas

²⁴ *Ibíd.*, pág. 86.

²⁵ *Estatuto Social de la Empresa*. Instituto de Estudios Financieros y del Trabajo". Diltec Editores, artículos 14, 15 y siguientes.

oligárquico-castrenses o militar-empresariales encaminadas a reprimir a los trabajadores protagonistas de procesos previos de movilización en favor de reivindicaciones laborales y transformación social²⁶.

O'Donnell sostenía, además, que la represión laboral estaba destinada a producir una caída de los salarios reales, facilitando de ese modo la profundización del modelo ISI. El nuevo equipo económico chileno se propuso por el contrario implantar un modelo liberal exportador, abierto, que no pretende una contención salarial de largo plazo sino que confía en el crecimiento hacia afuera con ganancias de productividad para lograr mayor empleo y aumento de los salarios reales, sin afectar la competitividad y las utilidades empresarias.

La gestión de De Castro dio forma a la verdadera revolución económica llevada a cabo por el gobierno militar, tan profunda y de signo contrario a la que intentara la Unidad Popular. El libre mercado sustituyó al Estado intervencionista con pretensiones de rector de la economía y la apertura al exterior —rápida y drástica— sepultó definitivamente el modelo de sustitución de importaciones.

La revolución de los Chicago Boys se extendió a los más diversos ámbitos de la economía. En primer lugar, prevalecía en Chile un sistema de protección que consistía en una tasa arancelaria nominal promedio de 105% (con una máxima de 220%). Además más del 60% de las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas. Estas, así como las prohibiciones de importar, los derechos antidumping y compensatorios y las barreras no arancelarias fueron prácticamente eliminadas hacia 1976. En 1979 Chile introdujo un arancel nominal uniforme de 10% para todas las importaciones con excepción de los automóviles.

En 1973 el Estado controlaba más de 400 empresas y bancos. En 1980 sólo 45 empresas seguían perteneciendo al sector público. Asimismo, el control de la tasa de interés, la estatización de la banca y el control del crédito fueron sustituidos por la tasa de interés libre, la reprivatización de la banca y la liberalización del mercado de capitales. Se liberalizó, también gradualmente, el movimiento de capitales y el sector privado reemplazó al Estado como principal deudor externo. En el plano laboral se impone la atomización sindical con nulo poder de negociación, la facilidad

²⁶ Ver Guillermo O'Donnell, *op. cit.*

de despido, una drástica reducción del salario real y una fuerte baja en los costos laborales no salariales. En relación al régimen fiscal, un impuesto al valor agregado de 20% sustituye al impuesto a las compraventas, se eliminan los impuestos al patrimonio y a las ganancias de capital y se reducen los impuestos a las utilidades, el empleo público cae en un 30%, se reduce progresivamente el abultado déficit fiscal inicial generándose un superávit en el período 1979-1981²⁷.

El ajuste de 1975, así como la apertura de la economía al exterior con drástica reducción de aranceles, afectó profundamente a las empresas privadas que, por primera vez, se vieron enfrentadas, en serio, a la competencia internacional. El consiguiente esfuerzo de adaptación, la reconversión productiva forzada, significó en diversos sectores un enorme esfuerzo y altos costos de ajuste. Proliferaron las quiebras de empresas, los niveles de endeudamiento se incrementaron sustancialmente y se inició un proceso de concentración en torno de un número reducido de grandes grupos económicos (los grupos Vial y Cruzat, conocidos como Los Piraña) que, al combinar activos productivos y financieros en gran escala, incrementaron las dificultades de acceso y costo del crédito para los empresarios medianos.

Resulta notable que en esas condiciones el empresariado haya mantenido su adhesión incondicional al régimen y su apoyo sin reservas al modelo económico. La percepción casi unánime de los hombres de negocios era que las Fuerzas Armadas los habían salvado de la expropiación total, restituyendo y garantizando el derecho de propiedad y la libertad de emprender, otorgando nueva legitimidad a la obtención de utilidades y la acumulación de riqueza. A cambio de tan enorme logro el empresariado estuvo dispuesto a renunciar al proteccionismo y a su tradición de recurrir al amparo y los favores del Estado. Ciertamente no fue ésa la conducta de los grupos económicos emergentes que aprovecharon en su favor de modo abusivo e irresponsable las nuevas reglas del juego.

Como resultado del drástico ajuste (y de la crisis del petróleo que amplificó su magnitud y efectos), el PGB bajó en 1975 en 12,9%, en tanto que el desempleo subió de 9,2% en 1974 a 16,4%, con una disminución de 2,7% de los salarios reales, todo ello con una inflación rebelde que se elevó a 343,3%²⁸.

²⁷ Ver Patricio Meller, *op. cit.*, pág. 62 y cuadro 3.2 de página 186.

²⁸ Selowsky y Larraín, *op. cit.*, Table 4.1, pág. 118.

A partir de 1976 se inicia un período de crecimiento del producto, (3,5% en 1976, 8,3% promedio entre 1977 y 1980) y de los salarios reales, así como una lenta disminución del desempleo. La inflación por su parte alcanzó a 84,2% en 1976 para bajar a niveles un tanto superiores a 30% en los años 1978, 1979 y 1980, mostrando en dicho período una gran rigidez a la baja. Dado que las tasas históricas de inflación del país habían sido, por lo general, iguales o superiores a los niveles señalados, el equipo económico pudo exhibir las altas tasas de crecimiento a partir de 1977 como un éxito espectacular, que así fue percibido en el país y, particularmente, en el extranjero, calificado por las autoridades nacionales y por diversos analistas como el "milagro chileno".

La gestión económica 1976-1980 sirvió, por tanto, de soporte al proceso de institucionalización política que se desarrolla en el mismo período. En todo caso, el juicio positivo respecto de la economía no fue compartido por los economistas opositores, que producían documentos académicos en CIEPLAN, CEPAL y algunos otros centros de investigación económico-social. No deben, en modo alguno, interpretarse los resultados obtenidos como la inauguración de un nuevo consenso al nivel de las ideas económicas, fenómeno que tuvo un desarrollo mucho más lento y a partir de una fecha posterior. Lo que ocurrió fue que el omnímodo poder político militar impuso sin contemplaciones un nuevo orden económico, cuya hegemonía fue protegida hasta 1990 por el orden político autoritario y el fortísimo control social ejercido por el régimen. Como veremos, este proceso enfrentó una seria crisis a la que logró sobrevivir.

Sin perjuicio de estas afirmaciones, los escritos de los economistas demócratacristianos ya revelan hacia 1980 cambios significativos en relación a su propio pensamiento de períodos anteriores. Es probable que "el brote de optimismo provocado por el auge económico y la amplia propagación de ideas de libre mercado haya sorprendido a los grupos opositores al régimen militar con la guardia baja. Por primera vez los políticos e intelectuales de tendencia izquierdista se encontraron en una posición conservadora: debían defender el antiguo orden. Entonces, aparentemente, comenzaron a leer a autores liberales y a revisar sus posiciones"²⁹. La

²⁹ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 95, citando a Tomás Moulián y Pilar Vergara. *Estado, ideología y políticas económicas en Chile, 1973-1978*. Estudios CIEPLAN N° 3, 1980.

actividad permanente de CIEPLAN y otras instituciones revela que la discusión pública de temas económicos en un plano cuidadosamente técnico nunca estuvo vedada. En estos institutos se mantuvo viva la oposición al régimen, restringida en su expresión pública al ámbito de la economía.

Lo que queda claro es que en ese clima de considerable disenso político-económico las reformas impuestas por el régimen de Pinochet no habrían podido llevarse a cabo en democracia. Esto no significa que reformas económicas de mercado nunca puedan realizarse en un contexto democrático, sino que para que ello ocurra tienen que existir condiciones de consenso político y apoyo o, al menos, aquiescencia social en torno a tales reformas, que se traduzcan en una posición suficientemente dominante o hegemónica como para vencer las resistencias que todo cambio profundo casi inevitablemente genera.

C. LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL RÉGIMEN MILITAR Y SU PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

La Junta de Gobierno justificó inicialmente la intervención militar aduciendo la ruptura del Estado de Derecho y la ilegitimidad de ejercicio en que había caído el gobierno de Allende, según públicas y solemnes declaraciones de la Corte Suprema y de la Cámara de Diputados³⁰. Las Fuerzas Armadas respondieron así, al decir de sus altos mandos, tanto al clamor de la gran mayoría del pueblo como a la petición implícita de dos poderes del Estado enfrentados a un Poder Ejecutivo que se había salido de la Constitución. El propósito de restaurar la institucionalidad quebrantada enunciado por la Junta resultaba plenamente concordante con tal manera de presentar las cosas. En dichos textos se denunciaba, asimismo, "el proceso de destrucción sistemática e integral de los elementos constitutivos de la chilenidad, por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo"³¹. La "extirpación del cáncer marxista", para usar la agresiva y gráfica frase del general Leigh, era, pues, objetivo militar y tarea patriótica.

³⁰ Bando N° 5, 11 de septiembre de 1973.

³¹ Decreto Ley N° 1 Junta Militar de Gobierno, 11 de septiembre de 1973.

La rapidez y facilidad con que las Fuerzas Armadas lograron quebrar toda resistencia y tomar control pleno del país, y la rápida concentración del poder político del nuevo gobierno en el Ejército, y la consiguiente formalización cohesionada de su estructura formal, restaron urgencia y relevancia al compromiso inicial. En el mismo sentido argumentaron, desde el primer momento, los civiles más vinculados y comprometidos con la intervención militar. Por último, el clima de extrema confrontación existente había derivado en una operación de guerra contra un sector que en términos de votos representaba entre un 30 y un 40% del país, con su estela de muerte y exilio.

Un foso profundo separaba a los chilenos. En esas condiciones, el restablecimiento a corto plazo de la normalidad democrática constituía, sin duda, una tarea de enorme complejidad sin garantías de resultado exitoso. Se acumularon así, en contra de un rápido retorno a la democracia, las dificultades y riesgos del intento, las tentaciones de poder de los nuevos gobernantes, el coro de voces disuasivas del "establishment" gremial y político de derecha y la indiferencia, pasividad y temor de un pueblo agotado de tanto conflicto.

Las primeras señales de viraje no tardaron en aparecer. En entrevista de noviembre de 1973, Pinochet "explicó que había tres posibilidades para el régimen: 1) ser de transición entre dos gobiernos "políticos"; 2) surgir como un movimiento cívico-militar depurado; y 3) ser un régimen militar absoluto y permanente. Agregó que optaron por la segunda"³². He aquí en fecha temprana una formulación tajante, a la que se sumó la afirmación de que la adhesión a la Junta implicaba una renuncia al partidismo y el anuncio de la exigencia de un juramento a los funcionarios públicos. Asoma ya el antipoliticismo que con tanta fuerza y apoyo ideológico civil marcaría al régimen militar. Asimismo, aparece el tema del movimiento cívico-militar como soporte del gobierno y alternativa a los partidos. En todo caso, estas declaraciones de Pinochet a sólo dos meses del golpe indican que ya a esa fecha se barajaban diversas fórmulas de gobierno militar de largo plazo. De hecho, ya se habían declarado disueltos los partidos de la Unidad Popular, decretado el receso de los demás partidos y —de mayor significación práctica— caducado los registros electorales³³, los cua-

³² El Mercurio, 12 de noviembre de 1973.

³³ Decreto Ley 130, de 19 de noviembre de 1973.

les fueron incinerados por orden de la Junta, señal inequívoca de que no se contemplaba la realización de elecciones en el futuro próximo.

El primer paso político formal del nuevo gobierno fue la promulgación, el 11 de marzo de 1974, de una Declaración de Principios y de su complemento el Objetivo Nacional, documentos que no contienen propuestas de futuro y parecen haber tenido un propósito de imagen pública y consolidación de apoyo ciudadano. En su redacción tuvo participación preponderante Jaime Guzmán, que pasa a ser el principal asesor de la Junta de Gobierno y de su Presidente³⁴. A esa fecha estaba en pleno desarrollo el proceso de estructuración interna del gobierno, que culminó con la centralización del poder en Pinochet, investido del título de Presidente de la República.

La temprana designación de una Comisión de Estudios Constitucionales anticipaba también la voluntad de realizar cambios institucionales profundos. Más aún, en dicha Comisión participaron en una primera etapa demócratacristianos que paulatinamente renunciaron o fueron desplazados a medida que se hacía más nítida la orientación fundacional del trabajo de la Comisión.

Pese a la pronta instalación de esta Comisión, sólo a partir de 1976 se fue materializando la derogación progresiva de facto de la Constitución de 1925 mediante la dictación de sucesivas Actas Constitucionales, procedimiento que sirvió para evadir el problema de fondo, cual era definir la naturaleza de la institucionalidad futura, vale decir el proyecto político del régimen militar. El primer anuncio en este sentido lo hizo Pinochet el 18 de marzo de 1977 ratificando la dictación de Actas Constitucionales como forma de construcción gradual de una nueva institucionalidad, y anunció que el Consejo de Estado (creado en 1976 y presidido por el ex Presidente Jorge Alessandri) sería convertido en la base de una Cámara Legislativa, que se completaría con integrantes de generación popular. Señaló, además, que en el futuro los partidos políticos serían "corrientes de opinión y no grupos que busquen detentar el poder y que en el nuevo orden jurídico los partidos políticos tradicionales no tienen cabida"³⁵.

³⁴ Ascanio Cavallo y otros, *op. cit.*, pág. 28.

³⁵ Discurso del general Pinochet por cadena nacional de radio y televisión, 18 de marzo de 1977.

El intenso aunque hermético debate en el seno del gobierno en torno a las diversas propuestas políticas en pugna quedó zanjado cuatro meses después. En el discurso de Chacarillas (9 de julio de 1977, aniversario de la batalla de La Concepción, fecha de valor simbólico para el Ejército) Pinochet enuncia el proyecto político cuya línea gruesa se mantendría invariable desde entonces. Chacarillas marca el triunfo al interior del gobierno de las tesis gremialistas (Sergio Fernández fue nombrado Ministro del Interior el 12 de abril de 1978 con la misión de materializar dicho proyecto) por sobre las opciones del Estado militar permanente (tesis Bordaberry³⁶), de un régimen corporativo, propiciado por sectores nacionalistas o de un autoritarismo militar de corte fascista apoyado en un movimiento "cívico-militar" de características populistas, controlado desde el Estado.

En Chacarillas se produce el estreno en sociedad de la "democracia protegida", cuya justificación ideológica y política hiciera posteriormente Jaime Guzmán en sucesivos artículos de prensa que resultan fundamentales para comprender la naturaleza y razones del proyecto político del gobierno de Pinochet³⁷. El proceso de institucionalización se inicia en un momento en que el gobierno tiene el control absoluto del país, la DINA ejerce un poder casi omnímodo expresado en una represión brutal y en los crímenes políticos de todos conocidos³⁸, la izquierda está derrotada y en el exilio y se encuentran efectivamente silenciados tanto los movimientos sociales como los políticos democratacristianos.

³⁶ Esta concepción fue propiciada para el Uruguay por el ex Presidente de ese país José María Bordaberry.

³⁷ "El camino político", por Jaime Guzmán E., Revista Realidad, año 1, N° 7, diciembre de 1979. Publicado también en El Mercurio en diciembre de 1979.

"La definición constitucional", Jaime Guzmán E. Revista Realidad, año 2, N° 3, agosto de 1980.

Las citas se han tomado de Estudios Públicos, N° 42, otoño de 1991, págs. 369 a 417. Ver también discurso del general Pinochet en la Universidad de Chile: "Visión futura de Chile", 6 de abril de 1979.

³⁸ Asesinatos de Carlos Prats, Orlando Letelier, atentado contra Bernardo Leighton y Sra., atentado contra Carlos Altamirano, exterminio de las cúpulas del MIR (en 1975), PS (1976) y PC (1977), el exilio de destacados democratacristianos y defensores de los derechos humanos (Renán Fuentealba, Jaime Castillo, Eugenio Velasco), la relegación a lugares remotos e inhóspitos (Andrés Aylwin, Belisario Velasco), el uso continuado de la tortura y, en el plano político, un intento sostenido de destrucción del Partido Demócrata Cristiano a través de confiscaciones de bienes, supresión de la radio Balmaceda, etc.

tianos y socialdemócratas. Asimismo, como factores determinantes de la oportunidad del lanzamiento del proyecto político, cabe señalar el comienzo de la recuperación económica, superada ya la recesión de 1975 y con expectativas de una reducción más rápida de la inflación. Por último, Pinochet pudo así anticiparse a la cristalización de la disidencia creciente del general Leigh y zanjar el debate entre diversas opciones políticas que se estaba produciendo en el seno del gobierno.

El discurso de Chacarillas establece el “rayado de la cancha” del proyecto político del régimen y constituye una primera versión de la institucionalidad futura, que sería, después, sustancialmente modificada sin alterar sus objetivos esenciales. Se empieza por remarcar el carácter fundacional de la propuesta: “el 11 de septiembre no significó sólo el derrocamiento de un gobierno ilegítimo y fracasado sino que representó el término de un régimen político-institucional definitivamente agotado, y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo”³⁹.

En segundo término, se define la nueva democracia que se pretende construir, como “autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”. Más allá de la retórica y objetivos publicitarios de esta declaración, algunos de los términos utilizados son reveladores. Se señala, en efecto, que “la nueva democracia será protegida en cuanto debe afianzar como doctrina fundamental del Estado de Chile el contenido básico de nuestra Declaración de Principios, reemplazando el Estado liberal clásico, ingenuo e inerte [...] Todo atentado en contra de estos principios se considera como un acto ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República”. El calificativo de “integradora” alude a la unidad nacional y la consiguiente continuidad esencial que deberán tener los sucesivos gobiernos. Por último, entiende por auténtica participación el antipartidismo y un orden jurídico basado en el “principio de la subsidiariedad del Estado”, concepto básico del nuevo orden económico.

En tercer lugar, Chacarillas esboza una carta de navegación al señalar que “el proceso concebido en forma gradual contempla

³⁹ Así lo reconoce expresamente Pinochet en el discurso de Chacarillas al señalar que “frente al éxito ya perceptible del plan económico, el progreso en las medidas de orden social y el orden y la tranquilidad que hoy brindan una vida pacífica a nuestros compatriotas, la atención pública se ha centrado ahora en mayor medida en nuestro futuro jurídico-institucional. (Discurso del general Pinochet, 9 de julio de 1977.)

tres etapas: la de recuperación, la de transición y la de normalidad o consolidación. En la etapa de recuperación (iniciada el 11 de septiembre) el poder político ha debido ser integralmente asumido por las Fuerzas Armadas y de Orden con colaboración de la civilidad". Esta fase terminaría antes del 31 de diciembre de 1980, fecha en la que se habría completado el proceso de dictación de Actas Constitucionales, que en conjunto implicarían la derogación definitiva de la Constitución de 1925⁴⁰. A partir de entonces se daría paso a la transición, en que el rol de la civilidad pasaría de la colaboración a la participación⁴¹. No se insinúa plazo para la transición, pero sí algunas orientaciones para su esquema institucional, en especial la continuada radicación del poder constituyente en la Junta de Gobierno, el establecimiento de una Cámara Legislativa, integrada en un tercio por miembros de designación presidencial y en dos tercios por representantes de regiones. Su instalación se proyectaba para el año 1980, con una duración de 4 ó 5 años; siendo los representantes regionales de esa primera Cámara serían designados por la Junta de Gobierno.

Finalmente, en la "etapa de normalidad el poder será ejercido directa y básicamente por la civilidad, reservándose constitucionalmente a las Fuerzas Armadas y de Orden el papel de contribuir a cautelar las bases esenciales de la institucionalidad y la seguridad nacional".

La defensa pública del proyecto político la hace Jaime Guzmán en dos etapas, en el contexto del debate que se desarrolla al interior del gobierno en las tres instancias formales secuenciales correspondientes (Comisión de Estudios Constitucionales, Consejo de Estado y Junta de Gobierno). En una primera fase, Guzmán expone y justifica la concepción de la nueva institucionalidad y sus orientaciones centrales⁴². En un segundo documento —publicado pocos meses antes del plebiscito ratificatorio—, explica y apoya los mecanismos de la transición en definitiva incorporados al proyecto constitucional⁴³.

⁴⁰ En discurso posterior, de 5 de abril de 1978, Pinochet abandonará el camino de las Actas Constitucionales y anuncia una nueva Constitución que sería plebiscitada durante el año 1980.

⁴¹ Discurso de Chacarillas.

⁴² "El camino político", *op. cit.*

⁴³ "La definición constitucional", *op. cit.*

Guzmán afirma que la nueva institucionalidad será democrática “en razón de nuestra tradición e idiosincrasia”⁴⁴, dice que Pinochet ha “desautorizado explícitamente todo devaneo proclive a la implementación de una suerte de Estado militar [...] y todo esquema fascista al cual están fatalmente destinadas, entre otras, las viejas fórmulas corporativistas”. Al mismo tiempo, plantea con fuerza que la “democracia como toda forma de gobierno no puede ser un fin en sí misma”. La conjunción de ambas afirmaciones convierte a la democracia en algo inevitable en razón de circunstancias y cultura, sin reconocerle superioridad sobre otras opciones. Esta relativización resulta necesaria para sustentar la democracia protegida que propone.

El diagnóstico de Guzmán manifiesta que la “primera condición para una democracia seria y estable es la existencia de un consenso mínimo o básico de la comunidad nacional en torno a los valores esenciales de su organización social”. Sólo pueden experimentar compromiso con la democracia quienes reciben algún beneficio sustantivo de su vigencia, por lo que un grado suficientemente alto de desarrollo económico, social y cultural como para concitar dicho compromiso emerge como condición esencial para una democracia estable.

Su diagnóstico respecto de Chile es pesimista y determinista. Atribuye la estabilidad democrática pasada a que sólo votaban quienes se sentían beneficiados por el sistema. Al convertirse Chile en una democracia de masas, el sistema se tornó inestable y “la llegada del marxismo al gobierno es un desenlace inevitable, que ocurrió en 1970 como pudo haber sucedido en 1958, en 1964 o en 1976”. Advierte que la estabilidad democrática sólo se da en países desarrollados, haciendo presente su destrucción en Chile y Uruguay. Concluye, pues, que alcanzar la calidad de país desarrollado “es condición previa para que en nuestra patria pueda implantarse nuevamente el régimen democrático de gobierno”. Con utópico optimismo —guiado, sin duda, por sus propios cálculos relativos al proceso político en curso y su desarrollo posible— sitúa esa meta hacia mediados de la década de los 80.

Otras condiciones para una democracia estable, que traducen su compromiso con el nuevo orden económico de mercado, serían “la reducción del poder estatal a las dimensiones que le corresponde conforme al principio de subsidiariedad y el ejercicio

⁴⁴ “El camino político”, *op. cit.*

de las libertades personales y, en particular, de la libertad económica [...] a fin de que la vivencia de sus frutos encuentre en cada ciudadano su más ardiente defensor [...] sólo un período suficiente para ejercer la libertad económico-social y palpar sus beneficios será un dique eficaz contra futuros rebrotes socialistas”.

Reconoce que democracia implica pluralismo y es la razón por la que descarta el corporativismo o un gobierno de partido único sustentado en un eventual movimiento cívico-militar. Al mismo tiempo, sostiene que la “defensa del consenso básico obliga a excluir de la vida cívica a las doctrinas totalitarias o violentistas”, doctrina que podría graficarse como “el consenso por la razón o por la fuerza”. En este mismo sentido, a partir de su vigorosa denuncia del populismo, la demagogia y la funesta estrategia política de arrebatarse las banderas al adversario en competencia de promesas, sostiene que “en vez de gobernar para hacer, en mayor o menor medida, lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame de todo el que gobierne una sujeción a las exigencias propias de ésta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario”. Es decir, continuidad del consenso por imposibilidad de hacer efectivo el disenso más allá de ciertos límites. En este planteamiento encontramos la raíz de los llamados “amarres” o enclaves autoritarios que siguen siendo objeto de polémica hasta hoy.

Guzmán justifica la implantación de la nueva democracia por métodos no democráticos porque “resulta absurdo pretender que si una democracia se ha quebrado por falta de los requisitos indispensables para su estabilidad, la construcción de éstos pueda realizarse a través del ejercicio de la democracia”. Sostiene que no hay otro medio que a través de un gobierno militar “pre-democrático”. En esta formulación subyace una concepción de despotismo ilustrado que atribuye a las Fuerzas Armadas y sus asesores civiles la capacidad de discernir la “buena institucionalidad” que saque al sistema político del “error” en que estuvo sumido. Se trataba simplemente de justificar la imposición al país de la nueva Constitución.

Por último, probablemente ante la evidencia de un debate interno no resuelto sobre las tentaciones de prolongar indefini-

damente el gobierno militar, Guzmán advierte que el gobierno "no podrá evitar la próxima fijación de plazos precisos para sus diversas etapas, no en vano todo gobernante del mundo o es jurídicamente vitalicio o tiene un plazo para su período [...] no se trata de abreviar la duración del actual régimen sino de fortalecer los requisitos para su prolongación estable por el lapso que sus objetivos requieren".

En su segundo artículo, Guzmán hace una extensa apología del texto constitucional, en vías de ser sometido a plebiscito, vinculando sus disposiciones específicas a los requisitos para la nueva democracia ya expuestos. Así justifica la exclusión del marxismo (artículo 8º) y destaca la generación de autoridades por sufragio popular como sistema preferente pero no exclusivo, lo que le permite poner de relieve el carácter democrático del proyecto, en contraste con la opción no democrática de quienes se opusieron al sufragio universal (voto de minoría Ibáñez-Cáceres) y al mismo tiempo defender la institución de los senadores designados y la participación del Consejo de Seguridad en su designación. Hace presente que la nueva Constitución fortalecería considerablemente los derechos de las personas, en primer término el derecho de propiedad, pero, también, de modo más general, a través de la creación del recurso de protección y otras disposiciones, entre las cuales destaca la norma que consagra el principio de que ninguna ley podrá afectar en su esencia los derechos consagrados en la Constitución ni imponer condiciones que impidan su libre ejercicio⁴⁵.

Muy importante es su argumentación en favor de la reducción de elecciones periódicas, la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias, el establecimiento de un período presidencial largo de 8 años y la consolidación de un esquema laboral libre y despolitizado. Destaca el ordenamiento de la legislación sobre estados de excepción, aunque omite toda referencia al polémico artículo 24 transitorio (que otorgaba amplias facultades de excepción a Pinochet durante el período de transición), disposición que el gremialismo cuestionaría permanentemente en los años siguientes.

Guzmán destaca el fortalecimiento de las facultades presidenciales y consagra el concepto de los contrapesos destinados a prevenir la demagogia y evitar abusos. Entre ellos cita el fin del

⁴⁵ "La definición constitucional", *op. cit.*

tradicional equilibrio de atribuciones legislativas entre Presidente y Parlamento (en favor del predominio de las facultades del Poder Ejecutivo) y apoya la autonomía del Banco Central, la creación de un Tribunal Constitucional dotado de mayores facultades, la creación del Consejo de Seguridad Nacional, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros y la eliminación de la facultad presidencial para llamar discrecionalmente a retiro a cualquier oficial⁴⁶. Llama la atención que no haga referencia a los 8 años de la transición, al plebiscito de 1988 y a la posibilidad de que los mecanismos ideados pudieran prolongar hasta marzo de 1998 la permanencia de Pinochet en el poder. Se trataba, evidentemente, de una fórmula que resultaba difícil de defender, pues no existía en su favor argumentación conceptual de alguna solidez.

Al interior del gobierno, la definición constitucional, basada en el anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudios Constitucionales presidida por Enrique Ortúzar, giró en torno al problema de la transición, vale decir al período comprendido entre su ratificación plebiscitaria y la elección de autoridades por votación popular. La Comisión Ortúzar entregó un texto plenamente coincidente con las orientaciones elaboradas por instrucciones de Pinochet por la Ministra de Justicia Mónica Madariaga, que se las entregó formalmente por escrito⁴⁷.

El debate en el Consejo de Estado enfrentó a los proponentes de la democracia protegida con las concepciones presidencialistas pero liberales de Jorge Alessandri. El Ministro del Interior Sergio Fernández, designado en 1978, dirigió la operación política tendiente a lograr que el Consejo aprobara las concepciones de Pinochet respecto del esquema de transición y de las normas relativas a la autonomía militar y a la tutela de las Fuerzas Armadas sobre el sistema político, tarea en que fue secundado por el Estado Mayor Presidencial dirigido por generales de Ejército en servicio activo. Alessandri logró el apoyo del Consejo de Estado para establecer la subordinación militar al Presidente de la República, y oponerse tanto a la inamovilidad de los comandantes en

⁴⁶ "La definición constitucional", *op. cit.* Dado que estas materias siguen en el debate público al momento de escribir estas páginas, se abordará su análisis en un capítulo posterior.

⁴⁷ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 310 y nota 30.2. El instructivo en referencia se encuentra publicado en "Antecedentes de la Constitución de 1980", Revista Chilena de Derecho, volumen 8, números 1-6, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, 1981.

jefe, como al concepto de garantes de la institucionalidad atribuido a las Fuerzas Armadas y a la mayoría uniformada en el Consejo de Seguridad Nacional. El proyecto del Consejo de Estado flexibilizaba el procedimiento de reformas a la Constitución y sustituía la restrictiva disposición de "sólo son materia de ley" por el tradicional concepto de que "sólo en virtud de una ley se puede", fórmula más acorde con un mayor equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. De igual o mayor trascendencia resulta el acuerdo para disponer una transición de 5 años que terminaría con elecciones de Presidente y Cámara de Diputados en 1986, pudiendo Pinochet (cuyo mandato se extendería hasta ese año) presentar su candidatura en dichos comicios⁴⁸.

En definitiva, aunque recogía en su mayor parte el texto de la Comisión Ortúzar, la propuesta del Consejo de Estado difería radicalmente del gobierno en materias determinantes de la naturaleza y plazos de la transición, así como de los mecanismos diseñados para perpetuar la democracia protegida.

Señala Sergio Fernández: "me pareció que el gobierno concordaría con el grueso del nuevo articulado, pero desde su primera lectura creí que varias importantes proposiciones no resultarían compatibles con la visión de las Fuerzas Armadas [...] A mi juicio, la transición tendría que ser sustancialmente replanteada [...] en la sede del gobierno se trabajó por varias comisiones a ritmo febril [...] el procedimiento de trabajo consistía en una relación ante la Junta de Gobierno sobre las dos proposiciones -Comisión y Consejo- seguida de una sugerencia de la opción que me parecía más conveniente [...] sostenía reuniones de análisis y consulta con numerosas personas. Con Jaime Guzmán, desde luego".

El texto final "fue redactado entre el 6 y 8 de agosto de 1980 [...] el articulado transitorio fue mi aporte principal en esa etapa [...] la transición sería de 8 años y un plebiscito resolvería sobre el candidato que los comandantes en jefe (no la Junta, vale decir con presencia y voto del propio Pinochet) propusieran para el próximo período presidencial 1989-1997"⁴⁹. Si el candidato no recibía la aprobación ciudadana, la transición se prolongaría por un año más (manteniéndose en la Presidencia el candidato

⁴⁸ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, págs. 313 y 314.

⁴⁹ Sergio Fernández, *op. cit.*, págs. 139-146.

derrotado, como efectivamente ocurrió), al cabo del cual se realizarían elecciones libres de Presidente y Parlamento. Por último, se radicó el Poder Legislativo en la Junta de Gobierno (sin duda por presión de ésta), abandonándose la idea de un Congreso designado.

Se sabe que la fórmula de 8 años, seguidos de un plebiscito y la posibilidad de otros 8 años para Pinochet, surgió como alternativa a la demanda de una transición de 16 años planteada por el propio Pinochet y materializada en un articulado al parecer preparado por la Junta a puertas cerradas⁵⁰. Tan prolongada transición pareció —con razón— nacional e internacionalmente impresentable a los civiles. En subsidio, y con el resultado de la consulta de 1978 como antecedente favorable, argumentaron que poco riesgo habría en el plebiscito de indispensable carácter re-legitimador que propusieron para 1988. “Pinochet, al menos, parece haber entendido siempre que dicha consulta sería un mero acto de ratificación”⁵¹. Sergio Fernández lo niega de modo categórico⁵².

El gobierno logró evitar que Jorge Alessandri hiciera públicas sus discrepancias con el texto aprobado antes del plebiscito, lo que sin duda evitó al gobierno una situación complicada entre sus propios partidarios, aunque el resultado del plebiscito, carente de mínimas condiciones de información pública, seriedad y equidad, nunca estuvo en peligro. Ni siquiera sugiero que haya sido necesario un fraude masivo en el conteo de los votos. El resultado oficial de 67% por el Sí contra 30% por el No y un 3% de votos nulos pudo, incluso, reflejar sin excesivo abultamiento el pronunciamiento efectivo de los electores.

En el proceso que hemos relatado, la oposición cumplió un papel fundamentalmente testimonial, tanto en la crítica económica expresada en documentos académicos como en el campo político-institucional, en el que cupo actuación principal al Grupo de Estudios Constitucionales o “Grupo de los 24”, fundado en 1977. Pinochet dejó en claro con mucha antelación que el plebiscito ratificatorio de la nueva Constitución podría incluir alternativas al texto oficial respecto de materias específicas que no rompieran la armonía del conjunto, rechazando categóricamen-

⁵⁰ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 317.

⁵¹ *Ibíd.*, págs. 317 y 318.

⁵² Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 146.

te la consideración de propuestas más generales en directa alusión al Grupo de los 24: el "11 de septiembre dio una legitimidad que confiere al gobierno la potestad constituyente de modo irrenunciable e indelegable"⁵³.

Sin embargo, la fortaleza del régimen fue puesta a prueba en el período 1977-1980 por varios episodios que podrían haber perturbado o incluso alterado significativamente el proceso político.

En primer término, en agosto de 1977 se suprime la DINA, que es reemplazada por la CNI (Central Nacional de Inteligencia) y pasa a retiro el todopoderoso coronel Manuel Contreras, jefe de aquel temible aparato de seguridad. La presión norteamericana por la investigación del asesinato en Washington del ex-Canciller Orlando Letelier fue, sin duda, el detonante de una determinación que estaba también siendo pedida desde el interior del gobierno. La salida de escena del coronel Contreras conjuró el riesgo de que el instrumento represivo del régimen se convirtiera en un centro de poder político desde el cual se habría podido imponer la tesis del gobierno militar indefinido. Esta decisión de Pinochet puso de relieve la absoluta obediencia del Ejército a su comandante en jefe y eliminó la última fuente de resistencia potencial a su autoridad desde las filas de la institución. Poco después (11 de marzo de 1978), se promulga la Ley de Amnistía, que junto con favorecer a disidentes condenados por diversos actos de terrorismo, extendió un manto protector sobre los agentes de la disuelta DINA. Al mismo tiempo, marcaba la diferencia entre el período definido por los militares como de guerra interna y la institucionalización autoritaria en gestación.

De mayor entidad fue el diferendo con Argentina a raíz del desconocimiento por ese país del fallo arbitral sobre el Canal Beagle, que a fines de 1978 tuvo a los dos países al borde de la guerra. La mediación papal logró evitar el conflicto, en cuyo desarrollo el gobierno de Pinochet se condujo con mesura y habilidad. Una guerra habría trastocado de modo imprevisible los planes políticos del régimen militar, aunque se hubiera impuesto en breve plazo por acción internacional un acuerdo de "cese del fuego", forma habitual de contener conflagraciones bélicas regionales.

De relevancia directa para el análisis es la crisis en la Junta de Gobierno desatada por el general Leigh, que culminó con

⁵³ Discurso del general Pinochet, 11 de septiembre de 1978.

su destitución por decreto firmado por los demás miembros de la misma el 24 de julio de 1978. El comandante en jefe de la Fuerza Aérea había salido al paso del proyecto político de Pinochet, reclamando (a través de una entrevista publicada en el diario italiano *Corriere della Sera* el 18 de julio) "la normalización del país en un período de 5 años, debiendo dictarse en ese lapso un estatuto para el funcionamiento de los partidos políticos, restaurarse los registros electorales, dictar una ley de elecciones y una Constitución"⁵⁴. Leigh quiso limitar el gobierno de las Fuerzas Armadas y el ejercicio del poder por Pinochet a un total de 10 años (1973-1983), el período más largo de desempeño de la Presidencia conocido en la historia de Chile⁵⁵. Esta crisis se venía gestando con fuerza creciente a partir del desacuerdo de Leigh con los anuncios de Chacarillas, por no haber sido consultado⁵⁶.

La destitución de Leigh, presentada por Fernández como una medida inevitable tras el rechazo unánime del gabinete a sus declaraciones y propuestas políticas, fue en realidad una operación de cirugía mayor, incluido el despliegue físico del Ejército, que se tradujo en el descabezamiento casi completo del cuerpo de generales de la Fuerza Aérea, al asumir el cargo de comandante en jefe el general Fernando Matthei, décimo en el orden de antigüedad, pasando a retiro 18 de un total de 20 generales⁵⁷. Con razón señala Fernández que de la crisis "emergió Pinochet muy fortalecido. Desde ese momento, nadie podía ya poner en cuestión su completa primacía en el cuadro militar y nacional"⁵⁸. La marginación de Leigh y de Contreras despejó el campo militar de toda disidencia real o potencial, democrática o militarista, al proyecto político del régimen conducido por Pinochet, el gremialismo y los Chicago Boys.

Por último, Pinochet sorteó también con éxito la amenaza de boicot sindical a las exportaciones chilenas de parte de la poderosa central norteamericana AFL-CIO, que se habría, sin duda, propagado a Europa, y que desde Chile impulsaban los grupos

⁵⁴ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 37.

⁵⁵ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 223.

⁵⁶ *Ibíd.*, pág. 163.

⁵⁷ *Ibíd.*, pág. 228.

⁵⁸ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 42.

sindicales opositores, en particular el "Grupo de los 10", de filiación mayoritariamente demócratacristiana y socialdemócrata⁵⁹. El gobierno designó Ministro del Trabajo, en diciembre de 1978, al economista José Piñera, el que elaboró en 6 meses la legislación conocida como Plan Laboral, que contenía normas sobre organizaciones sindicales, organizaciones gremiales, negociación colectiva, derecho a huelga y otras medidas, cuya aprobación condujo a la suspensión indefinida del anunciado boicot. El Plan Laboral—denunciado como ilegítimo en su origen por las organizaciones de trabajadores y objeto de fuerte resistencia y polémica posterior— fue una hábil combinación de modernización en la dirección de la flexibilidad en las relaciones laborales exigida por una economía de mercado, con normas de contención y control de conflictos acordes con el proyecto de democracia protegida. El gobierno, sin embargo, pagó un elevado precio en un aspecto clave para evitar el boicot sindical: el restablecimiento de las elecciones libres de los dirigentes de sindicatos, gremios y asociaciones profesionales. En efecto, al cabo de pocos años, la inmensa mayoría de estas organizaciones sociales había elegido dirigentes de clara filiación opositora, en su mayoría demócratacristiana, situación que resultó decisiva para la evolución política posterior.

En ese momento, superados los diversos obstáculos reseñados, promulgada la Constitución de 1980, iniciado el 11 de marzo de 1981 un período presidencial de 8 años con la perspectiva de otros ocho, para completar casi un cuarto de siglo en el poder, institucionalizado el proyecto político de la democracia protegida, el régimen de Pinochet se encontró en el cenit de su poder. En ese momento formula un proyecto-país coherente por integración de la democracia protegida con el modelo neoliberal de los Chicago Boys. Esta singular combinación de autoritarismo político y liberalismo económico fue producto de la estrecha alianza producida entre el gremialismo de Jaime Guzmán y Sergio Fernández y los economistas de la Universidad Católica liderados por Sergio de Castro, y de su hegemonía ideológica al interior del gobierno militar, en particular su influencia predominante sobre el general Pinochet. Una visión pesimista de la democracia y la consiguiente necesidad de control social unió a los transformadores económicos y a los ideólogos políticos del régimen en un proyecto común.

⁵⁹ Liderado por Eduardo Ríos, Hernol Flores y Tucapel Jiménez.

En 1981 pocos se habrían atrevido a pronosticar que la historia podría seguir un curso diferente al que tan coherente e implacablemente se había diseñado. Sin embargo, el esquema no resultó invulnerable ni pudieron sus autores consumir sus designios. La Constitución del 80 generó un grave problema político para el futuro porque —por la forma de su gestación— la oposición política le negó desde el primer momento toda legitimidad, de modo que su promulgación crea un profundo disenso institucional, situación nunca antes vivida en la historia del país.

El orden social estaba asegurado por el control autoritario y las severas restricciones a la libertad, pero los opositores rechazaban el Plan Laboral por ilegitimidad de origen y discrepancias en el contenido, de modo que en las relaciones sociales subyacía otro disenso de gran magnitud. Por último, la imposición del modelo neoliberal había dado lugar en la oposición a un proceso de reflexión y debate, pero ciertamente no existía, a esa fecha, consenso alguno en la materia.

En suma, el poder incontrarrestable del régimen, y las halagüeñas expectativas de cumplimiento del itinerario trazado, ocultaban el hecho de que en 1981 el disenso político, económico y social, aunque soterrado, era tanto o más agudo que en 1973, con tendencia a una progresiva bipolarización a medida que se fue reconstruyendo el tejido social y político opositor.

D. LA OPOSICIÓN DE 1973 A 1981

Las primeras reacciones de la Democracia Cristiana y la Unidad Popular ante la intervención militar fueron fuertemente divergentes. Fracasados los débiles y dispersos intentos de resistencia, los dirigentes de izquierda tuvieron que luchar por su supervivencia personal ante la implacable operación militar desencadenada en su contra. Los que lograron salir del país unieron sus voces a la denuncia mundial contra la "tiranía fascista" y, quizás, pensaron en un primer momento que la presión internacional y el —por ellos esperado— repudio interno, dieran por tierra con la Junta Militar. Cuando eso no ocurrió, la izquierda pasó a la etapa de la autocrítica, la que hasta 1977-1978 se centró en los errores de la Unidad Popular, sin que se pusiera en cuestión "para el futuro la necesidad y vigencia de la revolución socialista, para lo

cual se requería “de una vanguardia organizada, de una dirección única proletaria que no tolerara ni francotiradores de izquierda ni desviaciones de derecha”⁶⁰.

Se sostenía que “la falla principal del movimiento popular residió en las insuficiencias y debilidades de su dirección, en la inexistencia de una estrategia común en las fuerzas aliadas”. La reflexión principal, sin embargo, apuntaba a que “la derrota de la Unidad Popular había proveniendo de no haberse preparado militarmente para hacer frente a un conflicto que era inevitable y que en algún punto pasaba por una resolución de tipo militar”. Así razonaba todavía Carlos Altamirano hasta el Congreso de Argel del Partido Socialista (1978)⁶¹. En 1976 el citado dirigente arguye que “la Unidad Popular no comprendió la fuerza del poder popular y fue incapaz de canalizarla a favor de la revolución”; califica de vanos los intentos de cambiar la estructura capitalista antes de la toma del Poder y afirma que “la Unidad Popular cometió un solo gran error: la incapacidad de construir la defensa militar del proceso”⁶².

No cabía, en verdad, esperar otra reacción en esos primeros años duros de derrota, persecución y exilio, acompañados de una ola inicial de simpatía mundial, compartida incluso por los sectores socialdemócratas del mundo occidental y de la unánime indignación y condena internacional a las violaciones de derechos humanos en Chile.

1. *La Democracia Cristiana*

La Democracia Cristiana, en cambio, tuvo una actitud inicial predominante de comprensión frente al nuevo gobierno⁶³, considerando que no se debía atacar a la Junta o a su política “en

⁶⁰ Ignacio Walker, “Socialismo y democracia”, Cieplan-Hachette, 1990, pág. 178, (Documento de la Dirección Interior del Partido Socialista, de marzo de 1974). Eugenio Ortega, *op. cit.*, pág. 81.

⁶¹ Ignacio Walker, *op. cit.*, págs. 176 y 189. Eugenio Ortega, *op. cit.*, págs. 81 y 82.

⁶² Carlos Altamirano O., *La dialéctica de una derrota*, 1976, págs. 109, 116, 173, 213.

⁶³ Eugenio Ortega, *op. cit.*, pág. 48, citando acuerdo del Consejo Nacional de la DC, de 27 de septiembre de 1973.

términos de ser y sentirnos enemigos de los militares”⁶⁴. Concordaron con esa posición los diversos gestos del Partido que ya hemos recordado (Carta de Frei a Rumor, participación técnica en cargos públicos, etc.). Esta posición inicial se vio rápidamente erosionada. “En marzo de 1974, la Democracia Cristiana tenía el convencimiento de que el gobierno se constituía en una dictadura militar de duración indefinida [...] El Partido endureció su postura y tomó una actitud de abierta oposición, a medida que conoció que algunos de sus militantes sufrieron violaciones a los derechos humanos [...] Fueron abogados, dirigentes y militantes de la DC quienes interpusieron recursos de amparo en favor de dirigentes de izquierda y quienes denunciaron, en notas enviadas al gobierno, a la Corte Suprema y al Colegio de Abogados, el incumplimiento de los principios y las leyes relativas a los derechos humanos”⁶⁵.

A partir de 1974 las relaciones de la DC con el gobierno se deterioran rápidamente; en noviembre es expulsado Renán Fuentealba, los medios de comunicación inician una sostenida campaña contra el Partido, y el 6 de octubre de 1975 se produce en Roma el atentado contra Bernardo Leighton (al que se había prohibido el reingreso a Chile) y su esposa; a fines de 1975 Eduardo Frei publica un libro de franco contenido opositor, que plantea un gran proyecto nacional para el retorno a la democracia, en el que debían tener cabida los “más diferentes sectores del país [...] y también quienes sostienen la posibilidad de un socialismo democrático”⁶⁶. Desde la izquierda se saludó el libro de Frei como la “desaparición del ala colaboracionista de la DC”⁶⁷. A partir de entonces la DC se concentró en cautelar la supervivencia de la organización, aprovechando cualquier espacio público para dar fe de ello, tareas que cumple con éxito la directiva encabezada por Andrés Zaldívar desde 1977, cuando el gobierno decretó la disolución del Partido⁶⁸.

⁶⁴ *Ibíd.*, pág. 46, citando intervención de Radomiro Tomic, de noviembre de 1973, ante Consejo Nacional de la DC.

⁶⁵ *Ibíd.*, pág. 50.

⁶⁶ *Ibíd.*, págs. 53 a 55, citando el libro de Frei *El mandato de la historia y las exigencias del porvenir*.

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 57, citando declaraciones de Bosco Parra, dirigente de la Izquierda Cristiana.

⁶⁸ 11 de marzo de 1977, D.L. 1.697.

Al comprobar que carecía de toda posibilidad de evitar la institucionalización del proyecto político emprendido por el gobierno militar, la Democracia Cristiana promovió y encabezó expresiones testimoniales que produjeron cierto impacto público, como el Grupo de Estudios Constitucionales y la Campaña por el No, en el plebiscito de 1980, acciones políticas emprendidas con decisión y amplio respaldo partidario, pese a existir plena conciencia de la inevitabilidad de la derrota. Esta lucha desigual tuvo, sin embargo, consecuencias políticas de la mayor importancia. Desde luego, el momento culminante de ese proceso, el acto opositor realizado en el Teatro Caupolicán⁶⁹, consagró el liderato indiscutible de la Democracia Cristiana en la incipiente oposición política, y a Frei como su máxima figura. En segundo lugar, la experiencia del Grupo de los 24, primer ejercicio pluralista post-1973, encaminó a la DC hacia la construcción de acuerdos y la búsqueda de alianzas con otras fuerzas políticas. En su manifiesto constitutivo, el Grupo de los 24 señalaba que le parecía un deber ineludible e impostergable emprender el debate de las ideas básicas que contribuyan a producir ese acuerdo democrático que ha de ser el fundamento de la futura institucionalidad⁷⁰.

Entre los fundadores del Grupo se incluían demócratacristianos, socialdemócratas del PIR y del PR, liberales disidentes del régimen militar y 3 socialistas, además de académicos sin filiación política. El Grupo de Estudios propiamente tal, o Comisión Permanente del Grupo, compuesta inicialmente por 28 personas, fue ampliamente pluralista, al punto que en sus deliberaciones participaron permanentemente al menos tres abogados comunistas. Esta experiencia fue el comienzo de un proceso de reconstrucción de confianzas personales, de la capacidad de diálogo entre antiguos "enemigos" políticos que fueron dejando de serlo. Tales vínculos contribuyeron decisivamente a hacer viable la construcción de posteriores acuerdos políticos, una vez que se dieron las condiciones necesarias.

Por último, la fuerza demostrada por el régimen en el período que culmina con el plebiscito de 1980, la promulgación de la Constitución y el inicio de la Presidencia Constitucional de Pinochet lleva a la Democracia Cristiana a descartar definitivamente

⁶⁹ 27 de agosto de 1980.

⁷⁰ Boletín Informativo del Grupo de Estudios Constitucionales, N° 1, octubre de 1978. Citado por Eugenio Ortega, *op. cit.*, pág. 154.

el camino propio y toda pretensión hegemónica. A partir de 1980 su problema es encontrar "socios" para una alianza que haga posible la recuperación de la democracia. Comenzó así el deshielo en las relaciones entre la Democracia Cristiana y los socialistas. No fue el caso con el Partido Comunista, respecto del cual la Democracia Cristiana mantuvo invariablemente la unánime posición de que con ellos no había acuerdo ni aproximación política posible.

2. *La evolución socialista y el fin de la Unidad Popular*

Pasada la primera época heroica y de autojustificación, comenzaron a escucharse voces de autocritica sustantiva, de reconocimiento de que la UP había despreciado la democracia por burguesa, en circunstancias que constituía un logro de la humanidad, y que pretender una transformación radical de la sociedad sin disponer de mayoría política ni social era, en verdad, una utopía. Aniceto Rodríguez en Caracas, José Antonio Viera Gallo y otros redactores de la revista Chile-América desde Roma, Arrate en Holanda, plantearon críticas sustantivas al proyecto de la Unidad Popular y a su estrategia política. La dicotomía dirección interna-exilio y la multiplicidad de centros externos de dirección (Berlín Oriental, París, Roma, Caracas, Ciudad de México) dio lugar a crecientes discrepancias y competencia por la conducción entre los diversos líderes del Partido (Altamirano, Almeyda, Aniceto Rodríguez, Ampuero), factores que, añadidos a las miradas discrepantes sobre el pasado, terminaron en 1979 por producir el quiebre del Partido Socialista. A partir de entonces, en un notable enroque de posiciones, el Partido Socialista-Almeyda compartió posiciones con el Partido Comunista, reivindicando el Eje Comunista-Socialista e intentando hacer sobrevivir la Unidad Popular. En cambio, el Partido Socialista-Altamirano abandonó sus posiciones leninistas impulsado por el espectacular viraje de su líder, reconoce el valor superior de la democracia y comenzó su lento peregrinaje hacia acomodados con el centro político, pasando paulatinamente (digamos entre 1979-1983) a convertirse en un polo de izquierda democrática. Un primer indicio de cambio se detecta ya en 1977 cuando Altamirano, sin haber aún abandonado el leninismo, se refiere a la

historia de Chile como "una de las democracias liberales más avanzadas del mundo"⁷¹.

Desde 1979 hasta 1983 predominó en el socialismo que dio la espalda a la alianza con el PC, la Convergencia Socialista, que "es la forma orgánica que toma el proceso posteriormente denominado Renovación"⁷², al que confluyeron militantes provenientes de una multiplicidad de facciones socialistas, así como del Mapu, Mapu Obrero-Campesino, Izquierda Cristiana y dirigentes previamente no alineados⁷³.

Este movimiento tuvo considerable impacto en la política chilena, hasta que la decisión de uno de sus componentes (Partido Socialista-XXIV Congreso) decide vincularse con el centro político suscribiendo en septiembre de 1983 el Manifiesto Democrático e ingresando a la Alianza Democrática (momento clave de la evolución política de la oposición, que comentaremos más adelante). En definitiva fue en torno a ese sector que terminó reconstituyéndose formalmente el Partido Socialista, conocido inicialmente como PS-Briones y luego como PS-Núñez, por el apellido de sus sucesivos secretarios generales. El Partido Socialista-Almeyda formalizó a su vez su alianza con el PC mediante la formación del Movimiento Democrático Popular (MDP).

Así, pues, la evolución socialista sólo cobra impulso en el mismo período en que el gobierno militar impone su proyecto político (1978-1980). La renovación socialista se consolida en los años de crisis del régimen militar (1982-1984). La rebeldía social de ese período sin duda aceleró la cristalización del socialismo en las dos vertientes que mantendrían sus respectivas identidades hasta 1990, sin perjuicio de que a su lado subsistieran los partidos menores de la Unidad Popular (Mapu, Mapu OC, IC, pequeñas fracciones socialistas) que no se incorporaron a ninguno de los dos partidos mayores. La renovación socialista es un proceso profundo de cambio que asume una postura autocrítica frente a la experiencia de la Unidad Popular, que apunta a la "incapacidad de alcanzar una hegemonía en la sociedad y una mayoría política para el proceso de cambios, más que a la carencia de una estrategia para el asalto al poder"⁷⁴.

⁷¹ Ignacio Walker, *op. cit.*, pág. 177. Citando a Carlos Altamirano "Mensaje a los socialistas en el interior de Chile".

⁷² Eugenio Ortega, *op. cit.*, pág. 118. Ignacio Walker, *op. cit.*, págs. 206 a 216.

⁷³ Eugenio Ortega, *op. cit.*, pág. 118.

⁷⁴ Ignacio Walker, *op. cit.*, pág. 189.

El debate de fondo que se plantea a partir de este reconocimiento es la relación entre socialismo y democracia, bien sintetizada en la pregunta de Manuel Antonio Garretón: “¿de qué socialismo se habla? ¿Era tan distinto en nuestras mentes y en nuestras prácticas al socialismo histórico real? Y si lo era, ¿por qué la indignación generalizada de la izquierda frente a los discursos de Allende en que hablaba de un segundo camino al socialismo, en democracia y sin dictadura del proletariado?”⁷⁵ En la línea del nuevo socialismo democrático con vocación de mayoría —que es la respuesta de la renovación a esta interrogante—, se descarta una reconstitución de la Unidad Popular: “la Unidad Popular está muerta pero no suficientemente enterrada. Hay que enterrarla, ya que no es capaz hoy de dar respuestas a las actuales demandas del país”⁷⁶. El elemento más significativo de este proceso, y su punto de partida, es el abandono de la concepción dogmática; el socialismo aparece más como un proceso que como fin último o verdad revelada. En palabras del socialista renovado Carlos Ominami, “más de medio siglo de historia real ha hecho perder al socialismo su capacidad de evocar el paraíso en la tierra [...] no nos cabe sino vivir el socialismo como problema. Este es el sentido profundo del proceso de renovación socialista”⁷⁷.

No cabe duda que la mutación socialista desde el leninismo a la democracia en un lapso de 5 años (si bien con indicios anteriores y sin perjuicio de desarrollos posteriores de singular trascendencia) es un fenómeno espectacular de cambio político, y condición necesaria y factor esencial en el proceso de recuperación democrática del país.

Hasta aquí la evolución política de la izquierda. Después analizaremos el cambio de las ideas económicas en el conjunto de la oposición y la difícil construcción de consensos en ese campo.

El Partido Comunista no evolucionó desde el punto de vista ideológico, mantuvo su adhesión incommovible a la Unión Soviética y procuró sostener la Unidad Popular como expresión política de la izquierda chilena. A partir de 1980 la doctrina de la validez de “todas las formas de lucha” privilegia la rebelión popular de masas, produciéndose una creciente convergencia entre el

⁷⁵ Ignacio Walker, *op. cit.*, pág. 190, citando a Manuel A. Garretón, “En qué consistió la revolución socialista”, pág. 23.

⁷⁶ Ricardo Núñez, en entrevista en revista *Apsi*, septiembre-octubre de 1983.

⁷⁷ Carlos Ominami: “Socialismo y Proyecto Nacional, en *Convergencia*”, 10 de diciembre de 1986.

PC y el MIR, expresada en los intentos de acción armada y actos terroristas de la década del 80. Condenado por los militares al ostracismo definitivo, aislado por una Democracia Cristiana consciente de que el menor gesto político hacia el PC haría inviable cualquier estrategia para la restauración de la democracia, y abandonado por el socialismo renovado, al PC no le quedaban muchas opciones políticas. En vez de retornar a su tradición de alianzas de clase, optó (o se vio forzado) por el rechazo a todo camino evolutivo a la democracia.

En el subperíodo 1973-1981 la agenda de los dirigentes políticos de oposición estuvo referida casi exclusivamente a los derechos humanos, las libertades públicas y, en definitiva, la demanda por democracia. Como hemos visto, el gobierno militar integró una concepción política muy definida con un modelo económico preciso. Entre los disidentes, en cambio, no se registran pronunciamientos o propuestas significativas en materia económica. Para los primeros diálogos entre Democracia Cristiana e izquierda fue suficiente en el plano económico que aquella se declarara frontalmente contraria al neoliberalismo y que la izquierda afirmara que la "construcción del socialismo no estaba en la orden del día". De hecho, esta virtual ausencia del tema económico facilitó los primeros consensos, los que pudieron estructurarse en torno a la necesidad de poner término al régimen militar y restablecer la democracia como tradicionalmente se había conocido en Chile.

Sin embargo, ¿qué pensaban en ese tiempo los economistas opositores? No hay contribuciones provenientes del exilio, inmersos en complejos procesos personales y políticos. Los institutos de investigación económica que lograron mantenerse en actividad, fundamentalmente afines a la Democracia Cristiana, en especial Cieplan, publicaron, en cambio, un gran número de documentos de análisis y crítica de la realidad y de las perspectivas económicas.

Los juicios de los economistas demócratacristianos respecto del modelo económico vigente en las postrimerías de la primera fase del régimen militar —y al cabo de varios años de hegemonía total de los Chicago Boys— tienen un marcado tono técnico, reconocen los avances y formulan advertencias sobre errores y debilidades del esquema y escepticismo respecto de su potencialidad futura.

En cuanto a resultados, se señala que "la inflación ha caído de 600% a 31% en 1980, la tasa de crecimiento ha sido relativamente

alta de 1977 a 1980, si bien se trata sólo de una recuperación de niveles anteriores, en 1979 desapareció el déficit fiscal, las exportaciones no tradicionales se han multiplicado por 3 entre 1974 y 1980 y hay un considerable aumento de reservas de divisas, en buena parte debido a la importante afluencia de capital (especialmente endeudamiento) externo entre 1978 y 1980".

En estas publicaciones se hace notar que los éxitos "se han logrado al precio de una excesiva dependencia del ahorro externo y de una sobrevaluación del peso que sólo podía corregirse por devaluación o ajuste de la economía". Hacen presente, además, la baja tasa de inversión (11% promedio entre 1974 y 1980) y el elevado desempleo (13,3%), todo lo cual conduce a un cuestionamiento del modelo desde la perspectiva del desarrollo futuro del país⁷⁸.

Tienen conciencia los economistas DC que "después de la ortodoxia estabilizadora inicial se fue imponiendo una readecuación radical en el modo de funcionamiento de la economía [...] un experimento de transformación de acuerdo al modelo neoliberal en su versión más pura"⁷⁹. Foxley se pregunta "cuál será la forma de ajuste de la economía frente a las fluctuaciones externas e internas, cómo se enfrentará la recuperación de los sectores productivos con un sentido de largo plazo y de qué modo se velará por una mayor calidad de vida y la reversión de los factores que hoy la afectan". Entre estos destaca "la supresión o suspensión de derechos laborales y de los derechos de las personas, en general, frente al Estado y al mercado". Se denuncia con vigor "la concentración del patrimonio en unos pocos grupos económicos que han adquirido control significativo sobre el sector industrial y el sistema financiero, extendiéndolo al ahorro a largo plazo previsto por el nuevo sistema previsional". De este modo, el "esquema de organización económica que se perfila cada vez con mayor nitidez es el de una economía que funciona sobre la base de poderosos carteles que controlan los resortes básicos que hacen funcionar el sistema". ¿Por qué se han aplicado políticas económicas tan radicales? Para resolver el déficit de

⁷⁸ Alejandro Foxley: "La economía chilena: algunos temas del futuro". En Colección Estudios Cieplan, N° 7, marzo de 1982.

A. Foxley: "Chile, perspectivas económicas, en Apuntes Cieplan", N° 29, octubre de 1981.

⁷⁹ Alejandro Foxley. Apuntes Cieplan, N° 28.

balanza de pagos y la baja inversión sin recurrir a la activa intervención del Estado, para lo cual debía restablecerse la confianza empresarial y, en especial, la de los centros financieros internacionales⁸⁰. "La sustitución del régimen político democrático por el autoritarismo creó las condiciones para llevar adelante este proyecto revolucionario".

En síntesis, se pone en duda la equidad y el potencial de crecimiento sostenido del modelo neoliberal y se le formulan diversas críticas técnicas. Sin embargo, el sistema capitalista no es cuestionado en cuanto tal por los economistas DC⁸¹.

Desde la izquierda académica moderada se afirma con más énfasis que "el tránsito hacia el nuevo patrón de desarrollo requería de un Estado capitalista autoritario capaz de desarticular las expresiones organizacionales y políticas de las clases y grupos sobre los cuales debía caer el peso de la transformación"⁸². Por su parte, Aníbal Pinto identifica como área de consenso político y económico-social la oposición integral al modelo de sociedad y economía del régimen, restituir el papel central del Estado como orientador y partícipe del desarrollo económico y social, una estructura de propiedad basada en un conjunto de grandes y estratégicas empresas de dominio público y un sector privado regido por explícitas y estables reglas del juego, la satisfacción de necesidades básicas de la población (materiales y culturales) como objetivo prioritario de toda política económica, revertir el "populismo conspicuo" (de consumo) y cautelar los equilibrios básicos⁸³.

El rechazo al modelo desde la izquierda hace, pues, bastante más radical y explícita la reivindicación de un rol económico central del Estado. Podríamos decir que en 1981 se mantiene en materia de ideas económicas una evidente bipolaridad, significativamente atenuada respecto del período 1965-1973, por la ausencia de toda referencia al socialismo o al comunitarismo como

⁸⁰ Alejandro Foxley: "Experimentos neoliberales en América Latina", en Estudios Cieplan, N° 7, marzo de 1982.

⁸¹ Ver también Patricio Meller, Apuntes Cieplan, N° 29, y, en general, las publicaciones de Cieplan del período 1980-1982, de múltiples autores.

⁸² Pilar Vergara: "Las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar", Colección Estudios Cieplan, N° 5, junio 1981, págs. 117-154.

⁸³ Aníbal Pinto S.C.: "Consensos, disensos y conflictos en el espacio democrático popular". Colección Estudios Cieplan, junio de 1983.

modelos alternativos, lo que va configurando, de hecho, la aceptación del capitalismo y del mercado, pero con rechazo frontal al principio de subsidiariedad invocado por los Chicago Boys.

Las "Bases Constitucionales del Orden Económico", elaboradas por el Grupo de Estudios Constitucionales, expresan un mínimo común denominador entre sus autores, reflejado en propuestas de orden muy general que postulan una economía mixta con fuerte presencia del Estado, un marco constitucional flexible "que haga posible los cambios que sean necesarios sin perjuicio de reconocer la necesidad de cierta continuidad y estabilidad en las reglas del juego"⁸⁴.

E. EL PERÍODO 1981-1985: DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN AL ACUERDO NACIONAL

1. *El régimen: del cenit del poder a la crisis*

Promulgada la Constitución de 1980, definido el camino institucional de la democracia protegida, el general Pinochet inició su período de 8 años en el cenit del poder. La economía parecía encaminada a un éxito espectacular que los partidarios del gobierno ya calificaban como "el milagro chileno". En 1980 se había registrado un crecimiento de 7,8% del PGB, incluido un incremento notable de las exportaciones, en particular, de las exportaciones no tradicionales. La inflación, si bien alcanzó a un 31,2%, venía en descenso al amparo del tipo de cambio fijo (US\$ 39), pronosticándose una cifra no superior a 10% para 1981 (lo que efectivamente ocurrió: 9,5%). Sin embargo, el boom 1980-1981 estuvo asociado a un aumento explosivo de las importaciones y del endeudamiento externo por la abundante disponibilidad de crédito, en un clima de exitismo tecnocrático y empresarial⁸⁵.

Según Patricio Meller⁸⁶ "el milagro económico estuvo asociado a un boom de importaciones y a un boom especulativo. En

⁸⁴ Grupo de Estudios Constitucionales. Boletín Informativo, N° 1, octubre de 1979: "Bases constitucionales del orden económico".

⁸⁵ Patricio Meller "La Unidad Popular y el régimen militar: lecciones económicas y otras", 1996, pág. 34 (texto borrador).

⁸⁶ Patricio Meller. Un siglo de economía política chilena, *op. cit.*, págs. 196 y 197.

cuanto al primero, las importaciones de bienes de consumo alcanzaron una expansión anual cercana al 40% en el período 1976-1981. Esta explosión consumista se sustentó en una abundante disponibilidad de crédito de fácil acceso [...] en el boom especulativo incidieron otros factores. Por un lado, el elemento propagandístico, que continuamente enfatizó dos aspectos: el consumismo y el milagro económico. Por otro lado, el elemento visual, por el cual la avalancha de productos importados que llenan las vitrinas y las calles, así como la construcción de espectaculares centros comerciales y departamentos de lujo proporcionaron la evidencia empírica para el elemento propagandístico [...] Mientras el boom de consumo del año 1971 fue financiado con emisión monetaria interna, el del "milagro económico" fue fundamentalmente financiado mediante endeudamiento externo". La tesis oficial era que todo endeudamiento externo era bueno porque reflejaba el óptimo estado de la economía.

En 1981 estalla una crisis internacional de gran magnitud, que impactó a una economía chilena altamente vulnerable, tanto por la sobrevaloración del tipo de cambio (afectado ya por dos años de inflación a partir de su fijación) como por el excesivo endeudamiento. En 1982 se produce la drástica reducción del crédito externo, lo que acabó con el auge económico y mostró empresas excesivamente endeudadas, que no pudieron pagar, dando lugar a una cartera incobrable de los bancos que superaba en 3 o 4 veces su patrimonio, por lo que no sólo no pudieron seguir prestando a clientes insolventes, sino que terminaron, casi sin excepción, en una situación técnica de quiebra.

En este cuadro, en 1982 la economía pasó bruscamente de la aún reciente fase de crecimiento dinámico, a una crisis profunda. Ese año el PGB cayó en 14,4%, el desempleo abierto subió a 19,6% y 26,4% en 1982 y 1983, registrándose un proceso agudo de quiebras de empresas (810 y 381 en esos dos años), y la paralela caída en 10,9% de los salarios reales en 1983⁸⁷. La inflación volvió a empinarse por sobre el 20%, y el país perdió más de US\$ 1.700 millones de reservas internacionales.

En el último trimestre de 1981 se hizo evidente la crisis del sistema financiero, decretándose la intervención de cuatro bancos y cuatro financieras insolventes, que arrastraron en su caída a

⁸⁷ *Ibíd.*, cuadro 3.6, pág. 37.

uno de los principales "grupos económicos" surgidos en los años previos.

El gobierno tardó en reconocer la magnitud de la crisis, pero la situación de De Castro terminó por tornarse insostenible (la producción industrial cayó en 13,5% en el primer trimestre de 1982). El 22 de abril caen De Castro y Fernández y se inicia una fase de progresiva pérdida de influencia del gremialismo y los economistas de Chicago, pese a que la devaluación reclamada por el empresariado y los adversarios políticos del ex-Ministro se materializó sólo dos meses más tarde. Sucesivos ministros de Hacienda se enfrentan al problema de las carteras vencidas de los bancos, entre las que gravitan fuertemente las llamadas carteras relacionadas de los Bancos de Chile y Santiago, controladas por los dos grupos económicos más poderosos —Vial y Cruzat (préstamos en favor de empresas de esos mismos grupos). A noviembre de 1982 la deuda impaga de la banca ascendió a US\$ 2.500 millones, el doble del capital y reservas de esas instituciones. Sólo la abismante falta de toda regulación y supervisión, la irresponsabilidad de los grupos y el dogmatismo de los conductores del equipo económico, explican que se haya llegado a una situación de quiebra generalizada del sistema financiero. Este proceso culminó con la intervención de cinco bancos y la liquidación de otras tres instituciones financieras.

La autoridad económica da comienzo al complejo proceso de rescate del sistema financiero con enorme inyección de recursos públicos (del Banco Central), dando origen a la llamada "deuda subordinada", respecto de la cual recién (junio de 1997) se ha logrado concordar e implementar una solución definitiva. Por otra parte, el gobierno, en un intento de liberarse de responsabilidad por lo ocurrido, inicia una ofensiva legal —civil y penal— contra el grupo Vial, con el consiguiente impacto negativo en la credibilidad pública del empresariado y de la economía de libre mercado.

Pese a la magnitud de la crisis, el equipo económico quizás habría podido sobrevivir a su impacto, con el posible sacrificio de su cabeza visible por los "errores técnicos" cometidos, si no se hubiese producido la explosión social de las llamadas "jornadas de protesta", cuya inesperada fuerza, amplitud y reiteración forzaron al régimen a realizar una operación de cirugía mayor. La identificación de un culpable principal —Javier Vial— y de los grupos económicos en general, como responsables internos de lo ocurrido, fue una componente principal de la estrategia adop-

tada por el régimen, sin perjuicio de sostener que el alza de los precios del petróleo y la grave recesión internacional habían sido los factores determinantes. A nadie podía escapar, sin embargo, que un país sobreendeudado y políticamente aislado resultaba particularmente vulnerable a cualquier trastorno externo.

Los economistas de oposición, cuyas advertencias previas sobre la vulnerabilidad del modelo habían sido desoídas, se atribuyeron el mérito de la crítica certera y proclamaron, con evidente intencionalidad política, el fracaso del experimento de los Chicago.

El cambio paulatino en la política económica hacia un esquema reactivador, proteccionista y populista encarnado primeramente en el Ministro de Economía Manuel Martín, tuvo su máxima expresión durante la gestión Jarpa en el Ministerio del Interior con Luis Escobar Cerca de Ministro de Hacienda, en tensión este último con el Ministro de Economía Modesto Collados, más cercano a los Chicago Boys que lograron mantenerse en cargos relevantes de la Administración Pública.

2. *Las protestas: antecedentes y consecuencias*

Pasado el primer período de drástica acción represiva y desarticuladora de las organizaciones que siguió al 11 de septiembre, incluida la disolución de la CUT y de otras entidades sindicales, el gobierno militar intentó una política controlada de diálogo con los trabajadores, marcada por "un signo populista encuadrado en un mensaje restaurador"⁸⁸ de despolitización de los movimientos sociales. La fase de apertura dio luego lugar a la implantación de un rígido control social. Por ejemplo, se designó una nueva directiva pro-régimen en la Confederación de Trabajadores del Cobre, se acentuó la persecución de la izquierda sindical y promovió el paralelismo en sectores de mayor presencia democratacristiana⁸⁹. La represión sindical se acentuó en 1978, con la disolución de diversas federaciones y la dictación de un decreto que declaró ilícitas las actividades de organismos sin personería jurídica, que asuman representación de trabajadores ante las autoridades y organismos públicos o privados.

⁸⁸ Guillermo Campero y José A. Valenzuela. "El movimiento sindical en el régimen militar chileno, 1973-1981", Estudios ILET, 1984, pág. 177.

⁸⁹ *Ibíd.*, págs. 242-244.

Completada en 1978, a juicio del gobierno, la "operación limpieza", éste comenzó a poner en práctica una política de liberalización de la normativa laboral congruente con el modelo económico, proceso que culminaría con el Plan Laboral. Como parte de este esquema, el gobierno, quizás ilusionado con la despolitización de los movimientos sociales y estimando que la correlación de fuerzas le era favorable, llamó a elección libre de directivas sindicales del sector privado para el 31 de octubre, con la sola condición de que los que resultaren elegidos debían prestar juramento de no actuar en política, y excluyendo de participación a los "dirigentes actuales y a los que tuviesen antecedentes políticos en los últimos 10 años".

En el intertanto, la ruptura de relaciones entre gobierno y trabajadores a partir de la caída de Díaz Estrada llevó en mayo de 1976 a la constitución del "Grupo de los 10", formado por nueve dirigentes democratacristianos y un radical de alta representatividad, el que desempeñó desde entonces un importante rol en la conducción sindical de la oposición⁹⁰. Sus posturas anticomunistas y al mismo tiempo de confrontación con el gobierno militar le permitieron establecer estrechos vínculos con el movimiento sindical internacional, particularmente con la AFL-CIO norteamericana. Al intensificarse la represión en 1978, el Grupo de los 10 logró lanzar un primer desafío de envergadura al régimen militar, mediante la amenaza de boicot portuario sindical a las exportaciones chilenas, lo que a su vez detonó el nombramiento de José Piñera como Ministro del Trabajo y la promulgación del Plan Laboral.

La implantación del esquema de negociación colectiva a nivel de empresa requirió la consolidación del derecho de los trabajadores a elegir las directivas sindicales correspondientes. Finalmente, la presión externa forzó al gobierno a tolerar, aunque sin reconocimiento de legalidad, las estructuras sindicales de cúpula creadas de facto en esos años. De ese modo encontraron espacio para actuar, además del Grupo de los 10, la Coordinadora Nacional Sindical (CNS) que integraban dirigentes democratacristianos y de izquierda, así como el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) (también de tendencia democratacristiana), la Confederación de Trabajadores del Cobre, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y la Confederación de Em-

⁹⁰ Guillermo Campero y José A. Valenzuela, "El movimiento sindical en el régimen militar chileno, 1973-1981", Estudios ILET, 1984, pág. 254.

pleados Particulares de Chile (CEPCH), esta última de larga tradición en el país. Su común oposición al Plan Laboral facilitó la realización de acciones conjuntas de movilización, pese a sus notorias diferencias políticas, particularmente entre la CNS y el Grupo de los 10 (luego transformado en Confederación Democrática de Trabajadores, CDT).

Al desatarse la crisis económica, con su violento impacto en los salarios y el empleo, se fue produciendo una activación de estas estructuras sindicales opositoras, que gozaban de alta legitimidad entre los sindicatos legalmente constituidos, cuyos dirigentes eran, a su vez, mayoritariamente contrarios al régimen, pese al esfuerzo depurador desplegado por éste.

Así, un llamado a paro nacional de la Confederación de Trabajadores del Cobre se convirtió, en mayo de 1983, en la primera protesta organizada por el movimiento sindical con el pleno respaldo de la DC ya liderada por Gabriel Valdés y demás grupos políticos opositores, que, funcionando en una condición de semiclandestinidad, habían vuelto a aparecer discretamente en escena al amparo de la menor capacidad represiva gubernamental resultante de la crisis. La magnitud de la protesta, incluido un gigantesco batir de cacerolas y de bocinas de automóviles en los barrios residenciales, que atestiguaban una activa adhesión de clase media, impactaron al gobierno, colocándolo absolutamente a la defensiva. A partir de esa fecha se convocaron con éxito similar y en un ambiente de creciente violencia, sucesivas protestas mensuales hasta septiembre, las que fueron adquiriendo un mayor contenido político, que comenzó a apuntar al derrocamiento del régimen⁹¹. La conducción de estas protestas pasó luego a manos de los partidos políticos opositores que, en ese período, habían avanzado en la creación de un primer conglomerado formal, la Alianza Democrática⁹².

En síntesis, el descalabro económico con ruptura del consenso interno del gobierno respecto de las políticas pertinentes, produjo una grave fisura en el orden social autoritario. A su vez, la explosión social forzó al régimen a aceptar una liberación de facto del orden político, abriendo espacio para la acción de los

⁹¹ Se popularizó el grito cantado de "Y va a caer", en alusión directa a Pinochet.

⁹² Para una descripción vívida de las protestas, ver Ascanio Cavallo, *op. cit.*, págs. 398 a 404 y 408 a 420.

partidos, el que estos aprovecharon para convertirse en poco tiempo en conductores indiscutibles de la disidencia. La transferencia de mando resultó natural dada la tradicional hegemonía política sobre el movimiento social en Chile, y fue posible porque los partidos habían logrado sobrevivir a la represión. La DC pudo preservar sus estructuras básicas, en tanto que las demás agrupaciones políticas reaparecieron a través de pequeños núcleos de dirigentes de indiscutible legitimidad histórica que asumieron la representación de sus bases desactivadas (pero latentes).

En el gobierno, la protesta social tuvo como resultado el desplazamiento provisorio de los Chicago Boys y de sus mentores políticos gremialistas y el cambio (también transitorio) de la política económica neoliberal por el populismo de Jarpa y Escobar.

En definitiva el régimen autoritario no fue inmune a la estrecha interrelación entre orden político, económico y social que hemos postulado. La crisis económica 1982-1984 fue el primer eslabón de una cadena de acontecimientos que echó por tierra el proyecto político del régimen de Pinochet e hizo posible la restauración de la democracia en 1990. Correspondió al movimiento social el rol protagónico en esta primera fase de la larga lucha por la democracia.

3. *La evolución de la oposición*

Paralelamente al desarrollo de la crisis económica se fue produciendo la paulatina formación de una oposición política concertada. Como vimos, antes del plebiscito de 1980 la expresión disidente de mayor envergadura correspondió al Grupo de Estudios Constitucionales, en tanto se producían contactos entre personeros demócratacristianos y de izquierda en diversos puntos del exilio y tenía lugar el proceso revisionista y de autocrítica del Partido Socialista, que culminó en la división del Partido, de la cual surgieron los diversos grupos y sucesivos referentes del socialismo renovado que, como Convergencia Socialista, Partido Socialista XXIV Congreso y PS-Briones rompió el eje PC-PS y se fue acercando a la Democracia Cristiana.

a. Razones del acercamiento DC-PS

Múltiples factores contribuyeron al deshielo, primero, al diálogo inicialmente difícil; luego, al renacer de las confianzas personales y, por fin, a la sintonía política que puso término a la dura confrontación entre Democracia Cristiana y Partido Socialista y echó las bases de la coalición que comienza a insinuarse desde 1983.

La evolución del socialismo fue, sin duda, el elemento decisivo. Su rompimiento con el PC, el consiguiente fin de la Unidad Popular, su renuncia explícita al marxismo-leninismo y su expresa y reiterada adhesión a la democracia representativa convencional, eliminaron el foso ideológico que lo separaba de la DC.

En Chile el deshielo comenzó con la activa y preponderante presencia de abogados demócratacristianos en la defensa ante los tribunales de personeros de izquierda acosados por el régimen, y en el vano intento de lograr condena judicial de las violaciones de derechos humanos, así como aclaración y sanción de los crímenes cometidos. La convivencia en el exilio dio lugar a un diálogo cada vez más fluido que se benefició de la evolución socialista, en tanto que en Chile su común condición de disidentes facilitó el encuentro, primero en tertulias sociales, luego en el Grupo de los 24 y, por fin, en los centros académicos como el Centro de Estudios del Desarrollo (CED), la FLACSO y CIEPLAN. Por otra parte, la acción represiva del régimen contra las organizaciones sociales tuvo como resultado que demócratacristianos e izquierdistas asumieran posiciones similares en sindicatos y colegios profesionales.

El acercamiento DC-Renovación Socialista se aceleró al comprobar la izquierda la clara definición opositora de Frei, unánimemente reconocido como el líder de la oposición a partir de su discurso previo al plebiscito de 1980.

La convergencia fue facilitada por el progresivo abandono por la DC de su estrategia del camino propio y su consiguiente disposición, en una primera fase, a "alcanzar acuerdos específicos con otras fuerzas, a fin de dar máximo impulso a la movilización social, como para otros efectos en casos especiales"⁹³, al tiempo que rechazaba de plano la formación de un Frente Amplio o Frente Antifascista, auspiciado por los comunistas. Poco

⁹³ Comisión Política de la DC, junio de 1979, citado en Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 75.

después, Frei declaraba que la "reconstrucción de la democracia chilena no puede ser la tarea de un partido solo. Tiene que ser el fruto de un verdadero consenso nacional". Esta evolución cobró nuevo impulso a partir de 1981, al comprobarse la fortaleza del régimen militar. Desde su exilio en España el Presidente de la DC Andrés Zaldívar declaraba el 30 de octubre de 1981 que "la Democracia Cristiana no debería ir al gobierno sin haber realizado antes una gran alianza democrática, en particular con los socialistas"⁹⁴. Testigo privilegiado del proceso de renovación socialista entre los exiliados en España bajo la influencia del PSOE, Zaldívar hacía una afirmación pionera.

Por último, la nueva estrategia de violencia aguda y la utilización de todas las formas de lucha conducentes a la rebelión popular de masas, adoptada por el Partido Comunista después del plebiscito de 1980, que selló su alianza estratégica con el MIR, contribuyó decisivamente a la ruptura definitiva entre socialistas renovados y comunistas. De paso, en este cambio estratégico del PC puede encontrarse el primer germen del posterior distanciamiento del PS-Almeyda que, sin embargo, tardaría aún muchos años en materializarse. La inviabilidad objetiva de toda alianza con el PC liberó a la DC del temor de que cualquier acercamiento al socialismo pudiera involucrarla posteriormente en relaciones no deseadas con los comunistas.

En este mismo período y comenzando con su participación en el Grupo de Estudios Constitucionales (además de un pequeño grupo liderado por el ex-Senador Hugo Zepeda, que formó su propio núcleo disidente) empezaron a aparecer en escena algunas figuras políticas identificadas con la derecha tradicional, que expresan su rechazo al proyecto político del régimen y se pronuncian por un más pronto retorno a la democracia.

b. La Alianza Democrática

Como resultado de todo ello el nuevo presidente de la DC, Gabriel Valdés, pudo decir en junio de 1982 que valoraba "algunas expresiones —pocas todavía— en sectores de la derecha tradicional. También veo manifestaciones muy claras en los sectores

⁹⁴ Declaración publicada en el diario La Tercera, de Santiago, el 30 de octubre de 1981.

socialdemocratas y un interesante proceso de convergencia socialista que comienza a definirse como democrático y autónomo⁹⁵.

Innumerables reuniones entre los dirigentes de todos esos sectores culminaron con la firma del Manifiesto Democrático, en marzo de 1983, y la constitución de la Alianza Democrática, el 22 de agosto, con la firma de demócratacristianos, radicales, Partido de Izquierda Radical, socialistas renovados y disidentes de derecha⁹⁶, todos formalmente a título personal en virtud de la proscripción legal de la actividad política.

El nacimiento de la AD se produce en el momento de máxima intensidad de las protestas⁹⁷, que habían provocado entre los opositores la creciente convicción de que el régimen no podría resistir la presión social. No resulta, por tanto, sorprendente hoy que el documento fundacional de la Alianza haya sido decididamente maximalista. Proponía, en efecto, para el tránsito a la democracia, la instalación de una Asamblea Constituyente, la renuncia de Pinochet y el establecimiento de un gobierno provisional que en 18 meses restableciera la democracia y diseñara y ejecutara un plan económico de emergencia⁹⁸. Recordemos el contexto en que se desenvolvía el mundo opositor: sus economistas interpretaron la crisis económica como fracaso definitivo del neoliberalismo, visión que reforzaba la percepción de inminente derrumbe del régimen⁹⁹.

Las cosas se dieron, sin embargo, de modo diferente. Por una parte, el Ministro Jarpa combinó apertura política con represión social, de tal modo que se generó la expectativa de una salida pacífica al conflicto político-social provocado por la crisis económica, al mismo tiempo que se elevaba el costo de participar en las protestas y el clima de enfrentamiento en que se desarrollaban. Fue, sin embargo, la creciente presencia del PC y del MIR, el in crescendo de violencia, la acción del "lumpen" y sucesivos atentados terroristas (como el asesinato del Intendente de Santiago general Carol Urzúa), lo que ahuyentó progresivamente

⁹⁵ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 202.

⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 238.

⁹⁷ La cuarta protesta, violentamente reprimida por el Ejército, tiene lugar al día siguiente del juramento de Jarpa como Ministro del Interior.

⁹⁸ Eugenio Ortega Frei, *op. cit.*, págs. 239 y 240.

⁹⁹ Elocuente expresión de estos juicios son los títulos de libros de autores opositores de ese tiempo. Por ejemplo, Alejandro Foxley: *Después del monetarismo*, y Pilar Vergara: *Auge y caída del neoliberalismo*.

a los sectores medios, protagonistas de las protestas en la primera hora. El retraimiento de la clase media quita pues toda viabilidad a la movilización social como instrumento de derrocamiento del gobierno militar.

El Partido Comunista, el PS-Almeyda y el MIR constituyeron el 20 de septiembre de 1983, como réplica a la creación de la AD, el Movimiento Democrático Popular (MDP), el que desde entonces tuvo alta visibilidad pública, convocando incluso unilateralmente, ese mismo mes, a una nueva protesta.

La declinación de las protestas fue un proceso gradual que se fue acentuando en 1984, por lo que tardó en ser percibido como tal por los partidos, que además no veían otra opción política para poner fin al régimen.

4. *La gestión Jarpa y las tendencias al interior del gobierno*

a. El diálogo y sus repercusiones en la derecha

La Alianza Democrática acudió al llamado al diálogo de Jarpa con la propuesta descrita, la que fue obviamente rechazada por el Ministro, el que a su vez propuso la formación de comisiones paritarias para el estudio de las leyes políticas necesarias para la transición y de eventuales propuestas de reforma constitucional.

El diálogo Jarpa-Alianza Democrática tuvo como telón de fondo un tanto surrealista sucesivos discursos de Pinochet, despectivos y descalificatorios "de los políticos" y sus propuestas. Finalmente, el 2 de octubre de 1983 prácticamente desahució el diálogo al declarar tajantemente que "la Constitución no se altera"¹⁰⁰. En esas condiciones las propuestas de Jarpa se interpretaron como maniobras del Ministro para enredar a la Alianza en un largo proceso de estudios que significaran su aceptación de la institucionalidad y el consiguiente fin de sus pretensiones rupturistas.

Sin embargo, la realidad parece haber sido un tanto más compleja. En efecto, por una parte Jarpa se enfrentaba a la oposición del gremialismo y de los Chicago Boys que rechazaban toda modificación al itinerario político trazado y reclamaban el retorno a la

¹⁰⁰ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 418.

política económica liberal. Por otra parte, la derecha, que se había autodisuelto en 1973 (como contribución al receso político y en apoyo o justificación de las medidas del gobierno contra la DC), juzgó necesario organizarse, dados los acontecimientos. Los gremialistas desplazados anunciaron la formación de la Unión Demócrata Independiente (UDI), que para diferenciarse de Jarpa propuso un "Congreso designado" en oposición al Congreso elegido por votación popular antes de 1989 que aparecía propiciando el Ministro. La réplica inmediata fue la creación de Unión Nacional, operación conducida por el joven dirigente Andrés Allamand, sobre la base de setenta mil firmas de adhesión a un programa de transición plenamente identificado con Jarpa. La UDI, conducida por Jaime Guzmán y Sergio Fernández, se constituyó el 24 de septiembre de 1983; el MUN nació el 27 de noviembre. La actual división de la derecha en dos polos escasamente compatibles se remonta pues al momento de la duda del régimen militar, en que un sector propicia la apertura democrática, en tanto que el otro se mantiene firmemente comprometido con la democracia protegida. Al decir de Fernández, la UDI nació porque de otro modo las ideas más propias del gobierno militar habrían quedado sin expresión: "los integrantes del MUN, si bien apoyan inicialmente la gestión de Jarpa, toman luego cierta distancia del gobierno y optaron por un apoyo crítico al mismo"¹⁰¹.

Posteriormente se evidenció otra diferenciación al interior de Unión Nacional, similar también a las actuales tendencias de Renovación Nacional¹⁰². En efecto, en la última reunión de Jarpa con la Alianza, Francisco Bulnes Sanfuentes, político conservador de larga trayectoria, que acompañó al Ministro en calidad de asesor, discrepó de éste al manifestar que a su juicio un Congreso representativo podría funcionar en 1985. Bulnes expresó después que entendía que su presencia allí era como representante de la derecha democrática y no como asesor¹⁰³. En noviembre, en un seminario académico sobre perspectivas políticas "propuso en presencia de Jarpa y de dirigentes aliancistas una negociación entre la oposición y la derecha democrática para establecer acuerdos que podrían ser sometidos al Ministro del Interior"¹⁰⁴.

¹⁰¹ Sergio Fernández, *op. cit.*, págs. 196 y 197.

¹⁰² Este párrafo fue escrito en abril de 1996.

¹⁰³ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 418.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, pág. 420.

Aunque posiblemente haya sido formulada con intención de rescatar el plan Jarpa, esta propuesta difería significativamente de las del Ministro en cuanto sacaba la iniciativa de manos del gobierno para entregarla a los partidos políticos, incluidos los de oposición.

b. Los vaivenes de la política económica: el interludio populista

Después de la caída de De Castro se sucedieron De la Cuadra, Lüders y Carlos Cáceres, sin que en un primer período hubiera cambios fundamentales en la política ni pérdida significativa de posiciones de los Chicago Boys, aunque la conducción política del gabinete no estuvo ya en manos de sus aliados gremialistas. Sin embargo, la situación continuó deteriorándose, mientras el equipo económico se desgastaba en la operación de rescate de la banca, y el cuestionamiento moral de la conducta de los grupos económicos emponzoñaba el ambiente. Este factor debe haber causado algún impacto en una jerarquía militar históricamente lejana del empresariado, al que se habían ligado por su común antimarxismo y por el incondicional apoyo político brindado al régimen por el sector privado.

La duda en la cúpula del poder se fue acentuando con las protestas, produciéndose la designación de Jarpa en Interior, acompañado en Economía por el empresario Manuel Martín, amigo personal de Pinochet y autor visible de un plan económico reactivador y proteccionista, que contaba con amplio respaldo empresarial y que "consistía básicamente en un proyecto para licuar las deudas del sector productivo a través de la fijación de tasas de interés por debajo de la inflación"¹⁰⁵. El equipo Chicago que permanecía en el gobierno procuró evitar el abandono del modelo, pero después de la protesta del 27 de marzo de 1984, particularmente dramática y violenta, Pinochet optó por el cambio, sustituyendo a Cáceres por Luis Escobar Cerda, acompañado por el empresario Modesto Collados en Economía.

"El nuevo titular de Hacienda propició, en primer lugar, una política expansiva del gasto fiscal; el Banco Central debía emitir para financiar obras públicas. Tres meses después de asumir

¹⁰⁵ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 407.

Escobar, se impuso una sobretasa arancelaria a la importación de más de 240 productos; así, la economía dejaba de estar abierta a la competencia mundial y se reencaminaba hacia el proteccionismo [...] El 17 de septiembre, el Ministro Escobar dispuso una devaluación del peso de casi 24%. No fue una medida bien acogida por nadie. Al mismo tiempo, los aranceles subieron a una tasa pareja y única del 35%, estableciéndose, además, un draw back y la suspensión de las rebajas tributarias que debían entrar en vigor en 1985 [...] El contenido, oportunidad y forma de las medidas eran de la época anterior al pronunciamiento militar¹⁰⁶. Las citas expresan la dura oposición del gremialismo a la gestión económica Jarpa-Escobar. Ya en julio de 1982 Jaime Guzmán había advertido que la recesión económica debía sortearse "con toda la flexibilidad adecuada para atenuar los rigores de la presente crisis, cuya profundidad nada se ganaría con desconocer, pero cuya solución requerirá de convicciones y voluntad férreas para no ceder a presiones sectoriales o inmediatistas que podrían llevarnos al colapso, ni tampoco abandonar las bases del sistema económico libre, competitivo y abierto al comercio exterior vigente desde 1973"¹⁰⁷. En los meses posteriores se sucedieron artículos en las revistas *Realidad* y *Economía y Sociedad*, de línea Chicago-gremialista, en la misma línea de defensa del "modelo" y de dura crítica a la política Jarpa-Martin-Escobar¹⁰⁸. Por su parte la comunidad empresarial, confundida inicialmente por la crisis, tuvo temor de que la nueva política significara el abandono de las políticas de economía de mercado y de consolidación de los derechos de propiedad y libre iniciativa que tanto había costado recuperar, por lo cual "pronto se mostraron reacios a las reformas. Las mesas de dinero de los bancos, los ejecutivos de los fondos de pensiones y los ejecutivos de las grandes empresas se constituyeron en un grupo poderoso pro economía liberal. Tales puestos eran ocupados en su mayoría por profesionales jóvenes con estudios de economía y finanzas en EE.UU., en la Universidad Católica de Chile o en la Escuela de Negocios de Valparaíso, seguidores nacionales de la línea de Chicago. Todos

¹⁰⁶ Sergio Fernández, *op. cit.*, págs. 199-201.

¹⁰⁷ Jaime Guzmán E., "El sentido de la transición", *Revista Realidad*, N° 38, julio de 1982.

¹⁰⁸ *Economía y Sociedad*, de septiembre de 1982, enero, febrero y marzo de 1983, *Realidad* de septiembre 1982 y mayo, noviembre y diciembre de 1983. *Economía y Sociedad*, mensualmente de mayo de 1984 a febrero de 1985.

ellos se sumaron al contraataque político encabezado por El Mercurio y Economía y Sociedad"¹⁰⁹.

Los resultados de la nueva gestión económica fueron magros. Los problemas fundamentales no se resolvieron, añadiéndose el aumento del déficit fiscal y de balanza de pagos, difíciles negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y, sobre todo, un aumento de la inflación que en octubre de 1984 llegó al 8,2%.

El gremialismo —ya organizado como UDI— tuvo, pues, a su favor, hacia fines de 1984, los resultados insatisfactorios de la gestión económica. Por otra parte, el binomio Jarpa-Escobar no daba a Pinochet la garantía de incondicionalidad política respecto del proyecto del régimen y de los designios personales de Pinochet, que caracterizaban al gremialismo. Las iniciativas políticas y económicas del equipo Jarpa —apertura y populismo— comenzaban a distorsionar el proyecto del régimen militar, destruyendo además su coherencia inicial de un modo que le hacía perder credibilidad, todo lo cual podía repercutir negativamente en el itinerario trazado, incluida la proyección del propio Pinochet hasta 1998. Así lo sugiere la revista Economía y Sociedad, días antes del fin de la gestión Jarpa, al decir que “los ministros Jarpa y Escobar cometieron el grave error de creer que para enfrentar la crisis económica y política del período 1982-1984 había que mimetizarse con los sectores que resistían la obra modernizadora del régimen militar. De hecho su estrategia pareció ser la de quitarle sus banderas a la oposición: a) aceptando su diagnóstico de la crisis —casi todo estuvo mal en el período 1973-1981—, b) adoptando su estilo —retórica populista, discusión emotiva de los asuntos públicos— y, finalmente, c) copiando sus soluciones —intervencionismo y proteccionismo en lo económico, y d) negociaciones entre cúpulas tradicionales para volver al antiguo sistema en lo político”¹¹⁰. Así lo percibieron los empresarios, que con la sola excepción de los industriales metalúrgicos, cuyos líderes eran notoriamente próximos a Jarpa, se sumaron a la campaña gremialismo-Chicago porque temieron, en razón de sus traumas históricos, que el intervencionismo populista del nuevo equipo, unido a la estatización de facto de la banca, terminaría por destruir el sistema de mercado.

¹⁰⁹ Angel Soto, *op. cit.*, págs. 99 y 100.

¹¹⁰ “Estrategia equivocada”, editorial, Economía y Sociedad N° 34, febrero de 1985.

Tales consideraciones permiten concluir que la apertura política y el cambio de política económica fueron decisiones de un gobierno que se sintió acorralado y necesitado de un "salvavidas". Pasada la emergencia, vale decir, a partir del momento en que las protestas sociales entran en declinación y la oposición política no exhibe la potencia necesaria para constituirse en una amenaza efectiva al régimen, Pinochet pudo reafirmar su proyecto inicial. Clausuró el diálogo político y luego puso término a la gestión Jarpa-Escobar el 12 de febrero de 1985, fecha en que, con Ricardo García de Ministro del Interior, el gremialismo-Chicago retomó la conducción de la economía con la designación de Hernán Büchi en Hacienda. Este último no tardó en desplazar al empresario Collados del Ministerio de Economía, asumiendo desde entonces un control hegemónico de la gestión económica, que se mantuvo inalterada hasta el plebiscito de 1988.

5. *El Acuerdo Nacional*

El escenario político de 1985 aparece presidido por la reafirmación del itinerario constitucional y la declinación de las protestas.

"Una vez terminado el diálogo se produjo un desconcierto en la oposición [...] se encontró desgastada, las protestas habían bajado de intensidad en términos de masividad, pero no en los actos de violencia que en ellas se producían. Empezó un fuerte desaliento al no producirse cambios y al haberse malogrado las negociaciones"¹¹¹.

El fracaso del diálogo reafirmó en la Alianza Democrática la convicción de que los caminos políticos estaban cerrados y que sólo la movilización social podía conducir al término forzado del régimen militar. Consciente del retraimiento de la clase media producido por la violencia, la Alianza Democrática decidió perseverar en la estrategia movilizadora procurando convertirla en acción de resistencia pacífica¹¹². Por otra parte, insistir en la movilización social era en ese momento la única estrategia política para mantener el acuerdo opositor, dado que en el terreno propiamente político los sectores sociales propiciaron una ampliación de la Alianza para incluir al MDP, opción frontalmente

¹¹¹ Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 254.

¹¹² *Ibíd.*, pág. 254.

rechazada por la Democracia Cristiana en virtud de la falta de compromiso del PC con la democracia y la no violencia.

Una mirada retrospectiva destaca que si la DC hubiera aceptado entrar en compromisos políticos con el PC, el curso de los acontecimientos habría sido radicalmente diferente. Es difícil imaginar la decisión de desafiar a Pinochet en el plebiscito de 1988, así como la constitución de la coalición que terminó asumiendo el gobierno en 1990, en un contexto de Frente Amplio con participación comunista. De haber participado la oposición en el plebiscito del 88 en alianza con los comunistas, es probable que no hubiera contado con los votos de clase media necesarios para triunfar. La estrategia del PC contribuyó así, al determinar su autoaislamiento, a la creación y triunfo de la Concertación.

No tuvo éxito la Alianza Democrática en su intento de resistencia pacífica. La violencia en las protestas fue en aumento, en tanto que se multiplicaban los actos de sabotaje y terrorismo, así como el terrorismo de Estado¹¹³.

Sin embargo, consciente de su debilidad, la Alianza Democrática siguió aspirando a establecer alguna negociación con el gobierno para concertar un proceso que condujera al retorno de la democracia.

Paulatinamente surgen desde el seno de la Alianza y desde el sector más liberal de la derecha voces que plantearon la necesidad de buscar alguna forma de acuerdo entre sectores del régimen y la oposición democrática. Así, el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, de filiación democratacristiana, organizó un seminario en el hotel Tupahue de la capital (comienzos de 1985) titulado "Una salida político-institucional para Chile", cuyas principales figuras fueron Patricio Aylwin y Francisco Bulnes. Aquél planteó que, sin perjuicio de su ilegitimidad de origen, la Constitución de 1980 debía entenderse como un hecho del que no se podía prescindir. Bulnes se mostró de acuerdo.

El clima predominante, sin embargo, seguía siendo de desaliento, confrontación crecientemente violenta y consiguiente temor del futuro. En ese contexto, surgió una nueva oportunidad por iniciativa de la Iglesia Católica, concretamente del Arzobispo de Santiago, monseñor Juan Francisco Fresno, quien, apoyado en tres personas de su confianza¹¹⁴, puso en marcha un proceso

¹¹³ A fines de marzo de 1985 se produjo el brutal secuestro y asesinato con degollamiento de los dirigentes comunistas Parada, Nattino y Guerrero.

¹¹⁴ Fernando Léniz, Sergio Molina y José Zabala.

de consultas con personas representativas de un arco político que abarcó desde Unión Nacional (al que se había afiliado el sector de derecha que durante la gestión Jarpa había dado señales más claras de compromiso democrático y voluntad de diálogo) hasta la Izquierda Cristiana, incluyendo por cierto a la Alianza Democrática, un Partido Nacional de reciente formación y personalidades independientes de derecha¹¹⁵. El peso moral de la Iglesia, la convicción compartida de esos sectores de que el país necesitaba una salida política consensuada y la destreza de los asesores del Arzobispo, dieron como resultado el 25 de agosto de 1985 la firma del documento denominado "Acuerdo Nacional para la transición a la plena democracia", sin duda el más espectacular avance en la construcción de un acuerdo político hasta entonces, en dramático contraste con el conflictivo clima prevaleciente y con la actitud confrontacional del gobierno.

El Acuerdo Nacional fue el primer paso en el tránsito de la confrontación al consenso que marcó el proceso político chileno, un episodio precursor de la transición chilena a la democracia.

Se trató —hecho notable— de un acuerdo entre partidos políticos, negociado y suscrito al margen del gobierno, con participación de dirigentes indiscutiblemente partidarios del régimen, que actuaron con total autonomía, sin consulta ni contacto alguno con el gobierno. Aún más, se excluyó de su génesis a la UDI, el grupo más plenamente identificado con el régimen militar, sin que tal omisión fuera objetada por los personeros de UN y PN. Se concretó, así, una metodología ya sugerida por Bulnes en el contexto del diálogo. Fue esta una nueva demostración de diferencias significativas de visión estratégica al interior de la derecha.

El texto del Acuerdo contemplaba en materia político-constitucional la elección directa del Presidente de la República por votación popular con segunda vuelta, la elección por votación popular de la totalidad de un Congreso Nacional con facultades legislativas, fiscalizadoras y constituyentes, un procedimiento que

¹¹⁵ El Partido Nacional, representado en el Acuerdo por Patricio Phillips y Pedro Correa, era una entidad paralela y en competencia con Unión Nacional. Se trató de un intento que nunca fructificó de constituirse en heredero del Partido Nacional pre 73. Dividido interiormente entre simpatizantes del régimen y de la oposición, fue objeto de salvajes presiones desde el gobierno que provocan sucesivas divisiones y frustran el intento de la Concertación —en 1988— de incorporar a dicha Alianza un partido sólido de derecha.

hiciera posible las reformas constitucionales y la garantía de la libre expresión de las ideas y la organización de partidos políticos, con excepción de “los partidos cuyos objetivos, actos o conductas no respetaran los principios democráticos”, que serían declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. En el campo económico, se concordó garantizar constitucionalmente el derecho a la propiedad privada, reconociendo, por otra parte, la existencia de propiedad estatal y mixta y se afirmaba el principio de la complementación armónica entre el mercado, la concertación social y el Estado. Por último, serían medidas inmediatas el término de los estados de excepción, la no aplicación del art. 24 transitorio, el fin del exilio, la formación de registros electorales, el término del receso político y la aprobación de una ley electoral para elegir Presidente de la República y Congreso Nacional.

El Acuerdo Nacional implicaba una transición más rápida y en un marco constitucional significativamente diferente al proceso institucional impuesto por el gobierno militar.

En las palabras de Sergio Fernández, “aceptarlo era desconocer virtualmente toda la significación del gobierno militar y su obra [...] en esencia significaba un retorno al sistema de 1925, con correcciones de menor envergadura”¹¹⁶. Tan radical rechazo muestra hasta qué punto el proyecto de democracia protegida resultaba para el gremialismo absolutamente intransable, aun en materias que podrían estimarse de trascendencia secundaria.

Los hechos demostraron en breve plazo que el Acuerdo Nacional había sido un intento prematuro en cuanto iniciativa política concebida como propuesta consensuada de transición.

En primer lugar, el gobierno, sintiéndose directamente amenazado en su proyecto político, reaccionó con extrema dureza. Pinochet ordenó al Ministro del Interior no recibir a los “coordinadores” del Acuerdo, cuya tarea era iniciar un diálogo con el gobierno a partir de su texto. Se sucedieron observaciones descalificadoras de parte de Pinochet y del almirante Merino y se mantuvo inflexible la política oficial de ignorar el Acuerdo, sus firmantes y la Iglesia que lo había patrocinado.

El fracaso del Acuerdo Nacional no se debió, sin embargo, tan sólo a la actitud del gobierno. La intensa campaña en su contra desatada en los medios de comunicación puso también

¹¹⁶ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 207.

de relieve que el acuerdo entre los firmantes era precario, pues respecto de múltiples cuestiones sostenían criterios sustancialmente diferentes. En el seno de la oposición, pese al esfuerzo de Luis Maira (máximo dirigente de la Izquierda Cristiana) por actuar de puente entre la AD y el MDP, éste rechazó de plano el documento porque no incluía la salida inmediata del régimen. El espíritu del Acuerdo era frontalmente contradictorio con la estrategia de rebelión popular de masas del PC. El rechazo del MDP debilitó la adhesión al Acuerdo de la IC y del MAPU, lo que a su vez complicó a los socialistas integrantes de la AD.

Por su parte, Unión Nacional discrepó de la recolección de firmas de adhesión, por entender que conduciría a la utilización de la movilización social opositora como una forma de presión contra el gobierno. De hecho, las jornadas de protesta continuaban, lo que resultaba muy incómodo para los firmantes derechistas del Acuerdo, que aparecían ligados a quienes pretendían derrocar al régimen a través de la presión social. Las alianzas entre demócratacristianos y MDP en las elecciones sindicales y estudiantiles fueron también hábilmente aprovechadas por el gobierno para agudizar las diferencias entre los sectores de derecha y el resto de los firmantes del Acuerdo. Por último, Unión Nacional y demás grupos de derecha quedaron embotellados al mantenerse la intransigente negativa del gobierno a analizar la sustancia del Acuerdo pues, así planteadas las cosas, éste se convertía en un instrumento de oposición.

Por último, resultó decisiva como generadora de discrepancias al interior del Acuerdo, la intervención de Jaime Guzmán. Este formuló un conjunto de preguntas respecto de la propiedad, el período presidencial de Pinochet, el rol que se le asignaba a las Fuerzas Armadas, la proscripción del Partido Comunista y la compatibilidad de esta iniciativa política con las protestas sociales, que hundieron el Acuerdo en un mar de respuestas contradictorias, aclaraciones y polémicas entre los firmantes que, hacia fines de 1985, la dejaron "sin piso". Fue el momento que escogió Pinochet para encarar, por fin, a monseñor Fresno —el día 24 de diciembre— y decirle que "debía dar vuelta la hoja" y no involucrarse más en asuntos políticos¹¹⁷.

¹¹⁷ Jaime Guzmán, "El Acuerdo Nacional y la transición a la democracia", publicado en *Estudios Públicos*, N° 42, otoño de 1991.

En suma, el Acuerdo Nacional –iniciativa pionera de transición pacífica y consensuada a la democracia– fracasó porque, ante el aún insuficiente y precario acuerdo al interior de la oposición y la pérdida de fuerza de la movilización social, el gobierno de Pinochet no podía ser forzado a aceptar una radical transformación de su proyecto político. Sólo sectores minoritarios entre los partidarios del régimen estaban dispuestos a aceptar cambios de esa envergadura, a los que ciertamente ni Pinochet y su entorno militar, ni la Marina, ni los gremialistas, ni obviamente el nacionalismo duro, darían jamás su acuerdo.

La lección de esta experiencia es que mientras las Fuerzas Armadas mantuvieran su solidez y cohesión internas y en tanto no se produjera una avasalladora presión social, la transición sólo podía darse en el marco del esquema oficial. Estas reflexiones fueron surgiendo en los círculos opositores en el curso del año 1986.

F. EL PERÍODO 1986–1988

1. *El intento postrero de la movilización social: la Asamblea de la Civilidad*

La Alianza Democrática, encajonada entre el ocaso del Acuerdo Nacional y la falta de una estrategia alternativa que satisficiera el requisito básico de legitimidad política de cualquier propuesta opositora –término anticipado del régimen militar–, decidió llevar adelante en 1986, bautizado como “el año decisivo”¹¹⁸, una nueva y definitiva fase de movilización social.

A fines de marzo de 1986, a raíz de un acto del Consejo Metropolitano de Colegios Profesionales, en el que se encontraban presentes dirigentes políticos, sindicales, gremiales, estudiantiles y poblacionales, el presidente de la Federación de Colegios Profesionales (creada como instrumento de la oposición) Dr. Juan Luis González “convocó a una Asamblea Nacional de la Civilidad, entidad multigremial que presentaría al gobierno las

¹¹⁸ Terminología de los comunistas que, en este caso, interpretaba bien el estado de ánimo y visión política de los dirigentes de la Alianza Democrática, que sin embargo nunca plantearon la tarea de la Asamblea en esos términos.

distintas aspiraciones sectoriales y globales”¹¹⁹. Esta iniciativa fue inmediatamente apoyada por los partidos de la Alianza, que en verdad la promovieron y estimularon: la casi totalidad de los dirigentes sociales involucrados eran militantes políticos, en su mayoría demócratacristianos. La izquierda del MDP también dio su respaldo y participó en esta iniciativa, por ejemplo, a través de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT, sucesora de la CNS), manteniéndose en un discreto segundo plano. La Asamblea de la Civilidad fue un vehículo de incorporación del Partido Comunista a la lucha social sin mediar compromiso político y en un plano de acción no violenta.

Así se elaboró el documento conocido como “Demanda de Chile”, entregado a la publicidad a comienzos de mayo, exigiéndose una respuesta del gobierno antes del fin de ese mes. La propuesta recogía los planteamientos formulados por la Alianza Democrática al afirmar que “se debía resolver la crisis estableciendo un gobierno dotado de amplio apoyo popular y sólida representatividad democrática”¹²⁰. No constituía el aspecto político, sin embargo, el corazón de la propuesta. Se había concluido, en efecto, que dada la falta de acuerdo suficiente entre los partidos para desarrollar una estrategia política eficaz, debía lograrse la unidad de las organizaciones sociales por suma de sus reivindicaciones y aspiraciones específicas. Por ello, en la “Demanda de Chile” se suman las más diversas exigencias económico-sociales: ingreso mínimo reajutable, asignación alimentaria para los sectores de extrema pobreza, condonación de deudas de agua y electricidad, plan de viviendas sociales, aumento del aporte estatal para salud, término del proceso de municipalización, aumento de recursos fiscales para la educación, término de todas las formas de inseguridad en el trabajo, plan de creación de empleos productivos estables, solución al problema del endeudamiento de comerciantes, transportistas y deudores hipotecarios, reparación para los familiares de las víctimas de violencia de derechos humanos, restitución de la autonomía universitaria, etc.

La “Demanda de Chile” fue el momento populista de la oposición, no en el ánimo de lograr acogida a las exigencias específicas, sino con el evidente propósito de “sacar a la totalidad del pueblo a la calle, cada sector motivado por sus propias reivindicaciones.

¹¹⁹ Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 312.

¹²⁰ *Ibid.*, pág. 314.

De no obtenerse respuesta positiva del gobierno, la Asamblea acordaría la fecha para un paro nacional con un fuerte contenido desestabilizador. Los voceros clandestinos del Partido Comunista fueron claros al respecto: el eventual paro debía incluir la sublevación masiva contra el régimen, con el propósito firme de derrocarlo¹²¹.

Se convocó a paro nacional para los días 2 y 3 de julio. La represión del gobierno fue violenta, con participación de unidades especialmente adiestradas del Ejército¹²². En el plano judicial se presentaron requerimientos ante los tribunales, encarcelándose por cuarenta días a los máximos dirigentes de la Asamblea, descabezándola. La Asamblea no pudo hacer frente con nuevas movilizaciones callejeras a esta acción represiva, trasladándose la batalla a los tribunales, vale decir colocada la Asamblea totalmente a la defensiva.

Liberados sus dirigentes, la Asamblea de la Civildad intentó nuevos pasos. Su unidad interna, sin embargo, se había resquebrajado seriamente por diferencias entre la AD y el MDP al descubrir el gobierno los cuantiosos arsenales ingresados clandestinamente al país por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, con conocimiento y aquiescencia del Partido Comunista. Este hecho impactó de manera extremadamente negativa a la clase media, recelosa de la extrema izquierda y temerosa de eventuales enfrentamientos armados.

En todo caso, las debilitadas iniciativas de la Asamblea de la Civildad llegaron a su término cuando tales factores adquirieron una dimensión dramática, al producirse el 7 de septiembre de 1986 el sorprendente atentado al general Pinochet. Después la Asamblea tuvo esporádica presencia pública convirtiéndose paulatinamente en un ente de apoyo social al futuro movimiento por las elecciones libres.

¹²¹ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 496.

¹²² En esta jornada se produjo la acción brutal contra dos jóvenes, conocida como el caso de "los quemados". *Ibíd.*, pág. 498.

2. *El gobierno supera la crisis económica y se prepara para el plebiscito*

a. La economía 1985-1989: del ajuste a la consolidación del modelo

El equipo encabezado por Būchi debía restablecer los equilibrios básicos de la economía, seriamente deteriorada, y revertir sus pobres resultados en el más breve plazo, para dar lugar a un crecimiento sostenido, generador de empleo y mayor bienestar que pudiera dar la necesaria sustentación a la pretensión del régimen de prolongarse más allá de 1988.

Būchi acometió con decisión y solvencia técnica este doble desafío. La política económica desarrollada en el período 1985-1989 puede sintetizarse del modo siguiente:

a. Tipo de cambio sostenidamente sobrevaluado, como ancla fundamental del estímulo a las exportaciones.

b. Cumplimiento riguroso de los pagos de deuda externa, con el objeto de restablecer los vínculos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y la aspiración de volver a ser sujeto de crédito para la banca privada internacional. Se otorgó, por ejemplo, garantía fiscal a las deudas privadas.

c. Privatización a precios modestos de las empresas públicas tradicionales, para dinamizar y dar oportunidades de negocios a la empresa privada, proceso que ayudó también a la elevación del ahorro de las empresas.

d. Ajuste fiscal duro para abrir más espacios a la actividad y gasto privados y como eje de la política antiinflacionaria a la que contribuyó también una fuerte reducción de los salarios reales.

e. Estrictas normas de regulación bancaria junto con diversas iniciativas tendientes a lograr una mayor dispersión de la propiedad, para impedir la reaparición dominante de unos pocos grupos económicos.

f. Tratamiento más gradualista de la política de reducción de aranceles, uso de bandas de precios y otros mecanismos de fomento a la producción nacional.

En primer lugar, las nuevas autoridades económicas impusieron un drástico ajuste que permitiera controlar la inflación que se había disparado hacia fines de 1984, reducir el déficit fiscal y el de balanza de pagos y aumentar el ahorro interno. En segundo

lugar, necesitaba restablecer la confianza empresarial, de modo de generar la inversión requerida para el crecimiento.

“Los resultados económicos mejoraron significativamente después de 1984. En 1985 comenzó una recuperación sostenida de la economía, junto a un mejoramiento significativo de las cuentas externas. Internamente, el programa de ajuste estructural estuvo acompañado de una estabilidad macroeconómica que generó una positiva respuesta privada a las nuevas políticas. El déficit fiscal se redujo de 4,3% del PIB en 1984 a un virtual equilibrio en 1989. Externamente, el proceso se vio facilitado por la reducción de las tasas de interés internacionales y el mejoramiento de los términos de intercambio. El ajuste estructural tuvo éxito en la promoción de exportaciones distintas del cobre y en la sustitución eficiente de importaciones. La combinación de un tipo de cambio real competitivo, aranceles bajos y parejos (que se estabilizan finalmente en un 15% después de algunas concesiones proteccionistas selectivas) e incentivos fiscales específicos, generó una dinámica respuesta de las exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, la generalizada recuperación de la economía fortaleció sustancialmente tanto al sector financiero como a las actividades productivas”¹²³. El tipo de cambio real, tomando como base 1980=100, se encontraba en 1984 en un índice 121,7. En los años siguientes, 1985 a 1988, subió a 149,5, 164,5, 171,5 y 182,9. Las exportaciones crecieron entre 1985 y 1989 en los siguientes porcentajes: 13,3%, 9,7%, 8,8%, 6,1% y 15,7%, lo que a su vez permitió a partir de 1986 un sostenido aumento de las importaciones que, después de bajar en 10,3% en 1985, se elevan en los años siguientes en 14,1%, 17,%, 12,1% y 25,3% (1989)¹²⁴.

El equilibrio fiscal fue el resultado de una drástica reducción del gasto público y de los ingresos provenientes de la “segunda ola” de privatización de empresas estatales, en el contexto de una política tributaria que procuró incrementar el ahorro de las empresas por medio de una drástica reducción de la tasa del impuesto a las utilidades retenidas. En ese contexto, Büchi aplicó una severa política de contracción salarial. Las remuneraciones de los empleados públicos y las pensiones se incrementaron sistemáticamente en porcentajes inferiores a la inflación. Otro tanto

¹²³ Raúl Labán and Felipe Larraín: *Continuity, Change and the Political Economy of Transition in Chile*, págs. 121 y 122.

¹²⁴ *Ibíd.*, table 4.2, pág. 120.

ocurrió con los valores del salario y la pensión mínima, lo que junto al desempleo aún elevado –aunque decreciente– impidió el aumento de los salarios reales en el sector privado, añadiendo así un nuevo factor favorable a la expansión de las exportaciones.

En definitiva Būchi aplicó con energía y perseverancia un modelo mucho más consistente de economía abierta al exterior, en que el fuerte aumento y diversificación de las exportaciones se constituía en el factor principal del crecimiento y de la dinamización de la economía. Sin perjuicio de su fidelidad básica al modelo de libre mercado, la gestión económica no descuidó por completo los mercados internos. El tipo de cambio alto, en efecto, desalentó importaciones, en tanto que la producción interna se promovió mediante algunas sobretasas arancelarias, la protección de algunos precios y créditos especiales en favor de rubros de la agricultura tradicional, exenciones de IVA a los abastecedores locales de partes y piezas para fabricación de artículos manufacturados de exportación y subsidios a la construcción de viviendas económicas.¹²⁵ Como resultado de todas estas políticas y por efecto de la acumulación de recursos en las AFP, el ahorro nacional subió de 4,1% del PIB en 1984, a 11,5% en 1986, y 22% en 1988, otorgando una mayor base de financiamiento interno a la inversión que a su vez, pasó de 15,8% del PIB en 1984 a 20,8% del PIB en 1988¹²⁶.

La economía, que al amparo de la política expansionista de Escobar había crecido en 6,3% en 1984, porcentaje que se redujo a 2,4% al año siguiente por el impacto inicial del ajuste, mostró a partir de 1986 una tendencia dinámica sostenida de aumento del PIB de 5,6%, 6,6% y 7,3% en los años 1984 a 1988, culminando en un explosivo 10,2% en 1989¹²⁷, resultado de una desviación expansivo-populista de cara a las elecciones presidenciales de ese año.

Evidentemente, esta multiplicidad de objetivos no podía conseguirse sin costo. La compatibilidad entre ajuste y crecimiento

¹²⁵ Eduardo Silva: "La política económica del régimen chileno durante la transición del neo-liberalismo radical al neo-liberalismo pragmático", en Paul Drake e Iván Jaksic ed., *El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990*, págs. 228 y 229.

¹²⁶ Apuntes Cieplan, N° 118, *op. cit.*, cuadros I.3 y I.4.

¹²⁷ Apuntes Cieplan, N° 118, septiembre de 1993, diversos cuadros.

se logró mediante la reducción del gasto público, en especial los programas sociales y los salarios, en tanto que la tasa de desempleo bajó pero con excesiva lentitud en relación a las exigencias políticas determinadas por el plebiscito de 1988: de un 30,4% y 24,4% en 1983 y 1984, bajó a 21,4%, 16%, 12,2% y 9% en los años 1985 a 1988, no alcanzando a modificar la visión popular negativa respecto del "modelo neoliberal" generado en los años de crisis. El consumo privado por habitante descendía continuamente desde 1982 hasta 1986, elevándose sólo a partir de 1986 sin recuperar hasta 1990 el nivel de 1981. El poder adquisitivo de los salarios, por su parte, sólo empezó a subir en 1988, año en que fue aún inferior al de 1981 y 1982.

Por fin, la reprivatización de la banca, resguardada ahora por una mayor regulación pública y por el término de los créditos relacionados, y la venta de empresas estatales procuró diversificar la propiedad a través del sistema denominado "capitalismo popular"; de ese modo se quiso, simultáneamente, dar al sector privado señales inequívocas del compromiso absoluto con el libre mercado y prevenir la crítica de que se estaba volviendo al predominio de los "grupos económicos" tan desacreditados por la crisis de 1982. Estas políticas tuvieron escaso impacto público y fueron más que descompensadas por la "leyenda negra" que se fue tejiendo en torno a las privatizaciones por su falta de transparencia y el rápido control de las mismas por ex-ejecutivos públicos, a menudo valiéndose de los poderes de administración otorgados por los "capitalistas populares"¹²⁸.

En suma, el indudable éxito técnico del equipo Būchi sustentó los planes políticos del régimen en cuanto puso rápido término a la crisis e inició un proceso dinámico de crecimiento que se ha mantenido. Sin embargo, no logró cambiar la percepción pública negativa respecto del neoliberalismo, de modo que lo que la oposición bautizó como "deuda social", reflejada en las cifras anteriores, así como en la reducción del gasto público en educación y salud, pesó negativamente para el régimen en las jornadas electorales de 1988 y 1989.

¹²⁸ Esta observación sólo apunta al efecto político y de imagen pública; no se está sugiriendo que se hayan cometido actos deshonestos, aunque algunas personas estuvieron en situación privilegiada para acceder al control y obtener rápidas ganancias de capital por el espectacular aumento de valor experimentado por las acciones de las empresas privatizadas.

Sin perjuicio de ello, la economía no podría haber tomado el rumbo dinámico que continúa hasta hoy si no se hubiera producido una transformación espectacular en la clase empresarial. De su dependencia del proteccionismo y clientelismo estatal, los empresarios pasaron, en poco más de una década, a destacarse en la innovación tecnológica y de gestión, la conquista de mercados, la capacidad de tomar iniciativas y de gestar nuevos negocios.

Varios son los factores que contribuyeron a esta sorprendente mutación. Chile estaba bien dotado de economistas, administradores de empresas, ingenieros y abogados de alto nivel, una proporción creciente de ellos con estudios en el extranjero, especialmente Estados Unidos. La modernización de los planes de estudio y el contacto con el exterior acentuaron su comprensión del funcionamiento de una economía de mercado y de los factores clave para el desarrollo de los negocios. En suma, el país contaba con una masa disponible de profesionales idóneos en espera de una oportunidad para desplegar sus conocimientos y creatividad.

En segundo lugar, los empresarios pudieron operar, por primera vez en muchas décadas, con la certeza de una efectiva protección del derecho de propiedad y la iniciativa individual.

Además, las políticas económicas, sobre todo del período Büchi, crearon condiciones favorables, en especial un tipo de cambio sostenidamente alto y las privatizaciones "baratas" que hemos comentado.

Pero el elemento fundamental en la aparición de esta nueva clase empresarial debemos buscarlo en la capacidad para hacer frente a los desafíos que se le plantearon en el nuevo escenario, en especial la drástica apertura de De Castro.

Se trata de un caso paradigmático del principio de desafío y respuesta que consagrara Arnold Toynbee¹²⁹. Producida la oportunidad en condiciones exigentes, hubo empresas que no fueron capaces de ajustarse, pero muchas otras mostraron una notable capacidad de adaptación para operar creativamente en el nuevo escenario.

En definitiva, el régimen militar impuso un nuevo orden económico, pero no logró darle legitimidad política y social, pese a los resultados favorables de la etapa 1985-1989, de manera que su continuidad en el tiempo quedaba sujeta a lo que pudiera ocurrir al producirse el retorno a la democracia,

¹²⁹ Arnold Toynbee, *A Study of History*, Oxford University Press, 1954.

momento en que cesaba la hegemonía de quienes habían implantado el modelo.

b. El gobierno se prepara para el plebiscito

A medida que se fue superando la crisis económica y controlando el desafío de la movilización social, el gobierno de Pinochet pudo concentrar su acción en prepararse para el plebiscito de 1988. Concebido inicialmente como un hito formal, un momento ritual de relegitimación, el plebiscito comenzó a transformarse en un evento de mayor significado: los años de protesta social y los sucesivos crímenes políticos y demás violaciones a los derechos humanos habían elevado el tono de la crítica internacional y el consiguiente aislamiento del país, situación que sólo podía revertirse si la continuidad del régimen lograba afirmarse en un acto de efectivo respaldo popular. En segundo término, aunque minoritarias, voces surgidas de la propia derecha reclamaban con creciente fuerza un proceso efectivo de democratización del país. La oposición, por su parte, se había desarrollado suficientemente como para poder llevar a cabo acciones de mayor envergadura si llegaba a contar con un instrumento tan poderoso como la eventual suspensión o carácter evidentemente fraudulento del plebiscito.

En ese contexto, la transparencia y corrección del plebiscito se convirtieron en asunto de honor para las Fuerzas Armadas, limitando seriamente las opciones de quienes al interior del régimen consideraban que éste debía imponerse y prolongar a cualquier costo su permanencia en el poder.

Un segundo conflicto que, de modo impensado, se planteó en el seno del gobierno fue el problema del candidato, que los cuatro comandantes en jefe debían designar para representar la opción SI en el plebiscito y en caso de triunfar asumir la Presidencia de la República hasta 1998. Los acontecimientos producidos a contar de 1982 habían debilitado la imagen del Pinochet, líder indiscutido y triunfador seguro. El comandante en jefe de la Fuerza Aérea y director general de Carabineros, generales Matthei y Stange, se habían distanciado de Pinochet, especialmente el primero, único uniformado que tuvo expresiones positivas respecto del Acuerdo Nacional. Por otra parte, Unión Nacional, firmante del Acuerdo, mostraba claras preferencias por un itinerario diferente y por un Presidente civil, opción alimen-

tada por el protagonismo asumido por Jarpa en su plan de apertura política. La cuestión del candidato fue adquiriendo una dimensión más conflictiva y abierta a propuestas diversas al lanzar la oposición la campaña por las elecciones libres.

El general Pinochet expresó su desconcierto y enfado con el giro que iban tomando las cosas y, al mismo tiempo, su férrea decisión de ser el candidato y no dar lugar a alternativa al plebiscito programado, al señalar primero "a gritos (en reunión de comandantes en jefe) su intención de convertirse en candidato y su certeza de que ganaría"¹³⁰, al afirmar —tomando una frase del almirante argentino Massera— que los vencedores no son juzgados por los vencidos¹³¹ y por fin con su célebre frase "la Constitución fijó 16 años", del discurso de Santa Juana¹³², en alusión directa al cambio "cosmético" de último minuto introducido en la Constitución del 80. Esta última declaración causó particular escozor, por cuanto hacía dudar de la voluntad del gobernante en cuanto a la realización de un plebiscito no fraudulento.

Para enfrentar la batalla del plebiscito, Pinochet confió nuevamente la conducción política del gobierno al gremialismo, nombrando otra vez Ministro del Interior a Sergio Fernández, el 7 de julio de 1987. Este se abocó a tres tareas simultáneas: elaborar y promulgar las leyes políticas necesarias para la realización de un plebiscito revestido de las indispensables formalidades jurídicas para darle credibilidad, hacer frente al disenso interno larvado respecto de la candidatura de Pinochet, y encarar la presión opositora por elecciones libres, que encontró eco en los adversarios oficialistas del general.

c. Las leyes políticas

La realización del plebiscito requería la dictación previa y oportuna de las leyes que a continuación se comentan, cada una de las cuales parece haber dado lugar a una confrontación. Por una parte estaban quienes querían rodear el plebiscito (y las eventuales

¹³⁰ Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 481 (fines de septiembre de 1985, en respuesta a acogida positiva al Acuerdo Nacional del general Matthei).

¹³¹ Concepto repetido durante el gobierno de Aylwin a propósito de los juicios por violaciones a los derechos humanos.

¹³² 17 de julio de 1986.

elecciones de 1989 de triunfar el NO) de garantías efectivas suficientes para asegurar un acto limpio y transparente, con el fin de permitir a Pinochet (o a quien fuera) iniciar su nuevo período presidencial en condiciones de legitimidad indiscutida. En posición contraria se ubicaban quienes –reconociendo el problema de la legitimidad– pretendían manipular el proceso de un modo suficientemente sutil para asegurar el triunfo del SI sin producir su descalificación.

Los proyectos fueron elaborados por la Comisión de Leyes Complementarias de la Constitución que –hasta su retorno al Ministerio del Interior– presidió Sergio Fernández, siendo posteriormente revisados y aprobados por la Junta de Gobierno y enviados, finalmente, al Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad. Las controversias se produjeron en esta última instancia enfrentando a una mayoría del Tribunal con los restantes miembros del mismo, con la Junta de Gobierno, la Comisión Fernández¹³³ y el Ministro de Justicia Hugo Rosende.

i. *Ley de partidos políticos.* El Tribunal objetó por inconstitucionales diversas disposiciones del proyecto, como las que permitían suspender el proceso de inscripción de un partido bajo simple sospecha de violación del art. 8º, y facultaban al Director del Servicio Electoral para no recibir la solicitud de inscripción de un partido ante sospecha de irregularidades en sus documentos. Asimismo, el Tribunal rechazó una norma que pretendía prohibir el uso por los partidos inscritos de nombres y símbolos de partidos disueltos después del golpe militar. Todas estas normas fueron eliminadas del texto al no prosperar los intentos del gobierno por modificar el criterio de mayoría del Tribunal.

ii. *Tribunal Calificador de Elecciones.* De acuerdo al texto aprobado por la Junta (16 de junio de 1985) el Tribunal Calificador sólo funcionaría en la última fase de la transición, es decir para

¹³³ De acuerdo con la visión de Ascanio Cavallo (*op. cit.*, págs. 556 a 564), el rol más determinante por la mayoría lo desempeñó el jurista Eugenio Valenzuela Somarriva, cuyos criterios fueron habitualmente compartidos por los señores Julio Phillippi, Luis Maldonado y José María Eyzaguirre. La posición oficial fue liderada al interior del Tribunal por Enrique Ortúzar Escobar, uno de los artífices de la Constitución del 80. Cabe hacer notar que Valenzuela Somarriva ha sido posteriormente asociado a los sectores más liberales de Renovación Nacional.

las primeras elecciones parlamentarias. De ese modo, el trascendental plebiscito de 1988 se realizaría sin la existencia de este vital órgano de supervisión. La mayoría del Tribunal impuso la tesis constitucional contraria, vale decir el pleno funcionamiento del Tribunal Calificador a partir del plebiscito.

iii. *Ley de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral*. Las normas objetadas fueron rápidamente subsanadas, de modo que, promulgándose la ley en octubre de 1986, el Servicio Electoral pudo comenzar a operar a comienzos de 1987. No hubo mayor polémica en torno de esta materia, constituyéndose la inscripción en los registros electorales públicos en una de las garantías fundamentales del plebiscito.

iv. *Ley de Votaciones y Escrutinios*. Aprobada por la Junta de Gobierno en enero de 1988, fue objeto de diversos reparos de parte del Tribunal, de los que revestía particular trascendencia la omisión de toda referencia a propaganda electoral en radio y televisión, medios que podían así quedar cerrados a una campaña pluralista. El Tribunal declaró que debían dictarse las normas pertinentes.

El debate más duro se dio en torno a la fecha del plebiscito. Los sectores oficialistas, en especial Ortúzar, sostuvieron la tesis de que la Junta de comandantes en jefe debía formular la proposición del candidato al Presidente Pinochet, el que debía resolver cuándo la anunciaría, fijando la fecha del plebiscito no antes de 30 ni más de 60 días después de formulada la proposición. Bastaba, entonces, que el Presidente guardara para sí la notificación por el tiempo que estimara conveniente para fijar la fecha del plebiscito por sorpresa, reduciendo el período de campaña a unos pocos días, dejando al NO sin tiempo para desarrollar una campaña formal a través de los medios de comunicación. La mayoría del Tribunal, en cambio, nuevamente 4 x 3, acogió la tesis contraria, vale decir que los 30 días mínimos de plazo debían contarse a contar de la publicación del nombre del candidato en el Diario Oficial.

v. *Normas sobre publicidad en radio y televisión*. La Junta de Gobierno, acatando la resolución del Tribunal Constitucional, aprobó el texto sobre propaganda en televisión, el que establecía la gratuidad de un espacio diario de 15 minutos.

La franja política de televisión, que fue un factor decisivo en el triunfo del NO, fue incorporada al texto, al parecer en el

supuesto de que no tendría mayor impacto, ya que podía fijarse a una hora conveniente para el régimen (lo que efectivamente ocurrió al ser programada a las 11:15 de la noche).

El mismo texto disponía que en caso de ganar la opción NO, las elecciones presidenciales y parlamentarias se efectuarían el 14 de diciembre de 1989, con lo que se eliminaba el factor de incertidumbre que la inexistencia de norma al respecto habría producido después del plebiscito.

d. La cuestión del candidato y la opción de elecciones abiertas

Pinochet, con el pleno apoyo del gremialismo y de los sectores nacionalistas (agrupados desde 1984 en Avanzada Nacional), había explicitado ya su irrevocable decisión de ser el candidato del SI, pretensión que se encontró con algunos obstáculos en el seno del oficialismo.

En la derecha, en el intertanto, la presión oficial del empresariado y de la "opinión pública" de derecha había resultado en la creación de Renovación Nacional, por fusión de la UDI, UN y Frente Nacional del Trabajo (creación de Jarpa que no se incorporó a UN). La unidad, sin embargo, fue más aparente que real. Desde luego, Sergio Fernández la comentó señalando que "no me opuse a la unidad, pero no la creía posible entonces", razón por la cual no ingresó a la nueva colectividad¹³⁴.

Al plantearse los temas conexos del plebiscito y del candidato, no tardaron en aflorar las diferencias entre los diversos sectores del nuevo partido. Los grupos vinculados a Unión Nacional (particularmente Allamand y Bulnes) postulaban una reforma constitucional y directamente elecciones abiertas con varios candidatos.

Corolario implícito de la propuesta de elección abierta era la sustitución de la candidatura Pinochet por la de un civil, porque parecía —con razón— inconcebible que el hombre que había ejercido con mano dura la totalidad del poder durante 15 años, y figura vastamente vilipendiada por las violaciones de derechos humanos, estuviera dispuesto a bajar de su pedestal para competir de igual a igual con otros candidatos.

¹³⁴ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 215.

Desde el punto de vista argumental, Unión Nacional estaba bien provista. En primer término, se sostenía que el plebiscito sería confrontacional y que una contienda polarizada no sería conducente a un proceso pacífico de transición. En segundo lugar, razonaban que el rechazo a Pinochet facilitaba la unidad de la oposición en torno a la bandera del NO, en tanto que les resultaría muy difícil concordar en un candidato y en un programa común en el caso de una elección abierta. En abono de esa tesis, se recordaban las divergencias surgidas entre los firmantes opositores del Acuerdo Nacional y la radical división entre Alianza Democrática y MDP. Compartimos absolutamente esta argumentación. En 1988 la oposición no estaba madura para tener un candidato ni un programa común. Fueron en verdad la propia campaña del plebiscito y el espectacular triunfo del NO, los factores catalizadores que permitieron —en el curso de 1989— la construcción de una efectiva alianza opositora.

Finalmente Unión Nacional (hoy Renovación Nacional), en mensaje directamente dirigido a los militares, señalaba que su compromiso institucional con su comandante en jefe en el plebiscito, conduciría a una inevitable y funesta politización de las Fuerzas Armadas, fenómeno que no se había producido hasta entonces por la política permanente de Pinochet de no dar jamás espacio a la deliberación política al interior de las instituciones castrenses. Asimismo, se observaba que una eventual derrota de Pinochet, sería una derrota de las Fuerzas Armadas en su conjunto, riesgo que éstas no debían asumir.

La insistencia en el plebiscito y en la candidatura de Pinochet descansaba argumentalmente en que el itinerario trazado era la única forma de asegurar “la continuidad de la obra del gobierno militar”. Se señalaba, además, que Pinochet era lejos quien en el oficialismo concitaba una mayor adhesión ciudadana. Es efectivo que Pinochet era el único que garantizaba al núcleo duro de adherentes del régimen (nacionalistas, gremialistas y empresariado) que la democracia protegida en el contexto de una economía de libre mercado se mantendría plenamente vigente. Las razones en pro de una u otra fórmula no pesaron de modo decisivo en las decisiones gubernativas. Simplemente se impuso el incontrarrestable poder de Pinochet apoyado en una economía que había comenzado su fase de crecimiento dinámico. No tuvieron eco al interior del aparato oficial las voces que propiciaban elecciones abiertas; el que tal propuesta se constituyera

en bandera fundamental de la oposición no ayudó ciertamente a Unión Nacional en su defensa.

La designación de Pinochet como candidato se materializó a través de una sucesión de operaciones políticas sustentadas en las correspondientes demostraciones de fuerza. Al nivel de la Junta de Comandantes en Jefe se logró el acuerdo del almirante Merino que había aparecido transitoriamente distanciado de Pinochet cuando definió como "retrato hablado" del candidato "un civil no mayor de 50 años". Asegurado luego el predominio del gremialismo-UDI, aliado en este caso con los nacionalistas y fuertemente apoyados por la dirigencia empresarial, sobre las voces disidentes de Unión Nacional, se logró el alineamiento del general Matthei, el que conllevaba la aquiescencia automática del director general de Carabineros. Asegurada la unanimidad de la Junta y lograda la percepción de legitimidad del plebiscito, en virtud de la promulgación de las leyes políticas y demás medidas que garantizaban un acto limpio y transparente, la Junta de Comandantes en Jefe proclamó la candidatura de Pinochet el 30 de agosto de 1988.

El precio de esta implacable operación política fue una nueva división de la derecha. Las diferencias en Renovación Nacional entre los sectores provenientes de la UDI y de Unión Nacional hicieron crisis en abril de 1988, cuando una alianza entre los grupos de Jarpa y Allamand decidió la expulsión de Jaime Guzmán, lo que naturalmente llevó al retiro en masa de ese sector, reconstituyéndose la UDI. Al respecto señala Sergio Fernández que "nunca vio con buenos ojos la fusión que había dado origen a Renovación Nacional". En lo inmediato este quiebre era un duro golpe para las expectativas del gobierno de ver establecerse un solo partido, grande y fuerte, como "heredero de las nuevas ideas de libertad". Los sectores que permanecían en Renovación Nacional habían marcado sus distancias respecto del gobierno; y la UDI, que se enorgullecía de su participación en el mismo, apareció debilitada y teniendo por delante las grandes dificultades de recomenzar todo el proceso de organización como partido conforme a la nueva ley¹³⁵.

Aún más implacable fue la ofensiva oficial contra el Partido Nacional. Si las vacilaciones de Renovación Nacional causaron fuertes reacciones adversas en el núcleo duro del régimen, las

¹³⁵ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 261.

tentaciones propositivas de la mayoría de los dirigentes visibles del PN resultaron inaceptables. Presiones de toda índole permitieron realinear algunas de sus figuras con el gobierno¹³⁶ y producir sucesivas divisiones que redujeron al partido a una menguada constelación de personalidades, desprovistas de base social.

Las razones del fracaso del proyecto PN son fáciles de explicar. Por una parte, empresarios y ejecutivos de empresas se habían ya ido beneficiando con el crecimiento desencadenado a partir de 1985 y 1986. A su vez, si a este sector las políticas de Jarpa-Escobar les habían parecido una amenaza a la continuidad del modelo de empresa privada, es fácil imaginarse el temor que les inspiraba un frente político de centro-izquierda liderado por demócratacristianos y socialistas. El retorno a la democracia era visto por ellos sin matices, como el retorno al estatismo, el populismo y la inestabilidad.

El temor al caos, "al retorno de los marxistas" surtió efecto en la base social de la derecha que reconoció cuartel junto "a los de su clase". El plebiscito de 1988 pareció peligrosamente reminiscente de las confrontaciones clasistas de tiempos de Frei y Allende. Pero en esta oportunidad el llamado de clase no provino de la izquierda, sino de los sectores duros de la derecha. Otra diferencia fundamental con el tiempo de la Unidad Popular estuvo en que la mayoría del pueblo chileno no estaba ya disponible para llamados confrontacionales, de modo que el signo predominante del plebiscito no fue de confrontación sino de ansias de paz y rechazo al conflicto. El fantasma de la Unidad Popular invocado por el régimen sí que contribuyó decisivamente al retraimiento de la clase media de las protestas y limitó su compromiso con la Asamblea de la Civilidad. Mantuvo hasta el final en posiciones favorables a la continuidad del régimen a una proporción significativa de ese sector, justamente por temor al conflicto. La insistencia de la propaganda gubernativa en asociar democracia con desorden y caos, tuvo un impacto considerable que la oposición tardó en asumir en toda su magnitud.

¹³⁶ Patricio Phillips y Carmen Sáenz, entre otros.

3. *La oposición: de la movilización social a la Concertación por el NO*

Ante la pronta evidencia de que tampoco la "Demanda de Chile" lograría cambiar el escenario político, la Alianza Democrática tuvo que rendirse a la dura realidad de que su aspiración de siempre, sacar a Pinochet del poder, no iba a lograrse por el camino de la movilización social rupturista.

Los partidos —ahora sin Unión Nacional pero con participación muy activa del Partido Nacional— intentaron revivir el Acuerdo Nacional mediante el documento titulado "Bases de sustentación del régimen democrático", planteado como profundización del Acuerdo y firmado el 8 de septiembre de 1986. Lanzado en el contexto del atentado a Pinochet y del estado de sitio decretado posteriormente, no tuvo mayor impacto, cerrándose así también el camino político de generar un consenso amplio que incluyera a sectores de derecha, para perforar la base de sustentación civil del régimen.

La sucesión de intentos fallidos para derribar al gobierno y/o construir una alternativa política viable, fueron socavando la Alianza Democrática. Comprobada la imposibilidad de ampliar la AD hacia la derecha, el PS-Núñez se vio tensionado por los llamados a reconstituir un frente de izquierda, situación que fue haciendo perder cohesión a la Alianza. Este proceso culminó con el retiro del PS-Núñez el 20 de diciembre de 1986, como paso previo a la participación de este partido en el cónclave de izquierda del 13 y 14 de diciembre, que concluyó sin acuerdos entre el PC y el PS-Núñez, pero dio a éste un mayor margen de maniobra para contrarrestar la estrategia del PC, hasta ahí rector indiscutido de la estrategia de izquierda.

En ese contexto, a partir de mediados de 1986, cobran paulatinamente mayor fuerza las voces intelectuales opositoras que venían sosteniendo justamente esa tesis, y que aseveraban que una efectiva transición a la democracia sólo era posible si el cambio se producía por la vía electoral, porque la historia del mundo era pródiga en ejemplos de rupturas violentas que conducían a gobiernos de fuerza e inestabilidad.

La conjunción de una situación objetiva de agotamiento de la estrategia seguida con la reflexión académica, dio inicio a un debate opositor que se concentró primeramente en la DC.

a. La Democracia Cristiana se define por la estrategia político-electoral

El debilitamiento y la posterior jibarización de la AD fue dando mayor centralidad al debate interno de la Democracia Cristiana, en el que se enfrentaron todas las opciones políticas en juego. En ese momento elaboré un documento¹³⁷ que contenía un diagnóstico político y una propuesta de estrategia. En un intento de reconocer tanto la inmensa contribución de la movilización social como sus limitaciones y agotamiento, el documento señalaba que “la movilización social ha sido un elemento central por su contribución a la repolitización del país, la rearticulación de los partidos y el término del período de autoridad y legitimidad no cuestionadas del régimen militar [...] sin embargo, en la percepción general el resultado no ha sido satisfactorio por la simple y obvia razón de que no se ha alcanzado el objetivo último tan intensamente deseado y tantas veces proclamado, de “democracia ahora” [...] La movilización ha sido y seguirá siendo un ingrediente esencial del proceso de democratización, pero no es capaz por sí misma de producir como efecto directo o principal el cambio de régimen político que queremos [...] A mi entender, es necesario evitar dos tipos de actitudes emocionales extremas frente a la movilización social. Una de ellas consiste en darla por fracasada y declarar su defunción. La otra se expresa en la insistencia tozuda de hacer más de lo mismo, de seguir adelante igual que hasta ahora, con la ilusión de que el próximo evento sí que va a resultar decisivo”.

Esta valorización relativa de la movilización pretendía demostrar que era preciso adoptar una nueva estrategia y, al mismo tiempo, facilitar el paso de una a otra, estableciendo su continuidad. Se enunciaban las causas del éxito sólo relativo de los años de protesta social, haciendo notar el carácter débil y fragmentario de la movilización en relación al objetivo máximo implícito; resaltaba la “diferencia de motivación y conducta de los gremios clave de clase media, si se compara el proceso actual con los hechos de octubre de 1972 y mayo de 1973. En aquella época dichos sectores se movilizaron con la firme intención de provocar el término del gobierno de la Unidad Popular [...] en tanto

¹³⁷ Edgardo Boeninger K.: Carta al Partido Demócrata Cristiano, 13 de octubre de 1986.

que su actitud de hoy es esencialmente reivindicacionista ante el gobierno que habían contribuido a establecer". Por último, se hacía mención de la "alta y deliberada visibilidad del PC (y a veces del MIR) en las protestas, ahuyentando —en razón de los traumas históricos— a los sectores medios".

Asimismo se enunciaban, por primera vez, algunas condiciones básicas que debían cumplirse para que las Fuerzas Armadas aceptaran traspasar el poder: el aislamiento político del PC (no su exclusión legal) y la aceptación de hecho de la Constitución de 1980, sin perjuicio de introducirle reformas sustanciales, porque para los militares descalificarla por ilegítima y pretender sustituirla en su integridad constituía una ofensa al honor militar.

En tercer lugar, se consideraba imperioso crear la "percepción o seguridad de que al régimen militar le sucederá una democracia estable y ordenada que no reproduzca la polarización de períodos anteriores, incluido el respeto a la propiedad privada". Similar importancia se otorgaba a que se definiera "un modo de enfrentar el problema de los derechos humanos y la consiguiente administración de justicia que les resulte aceptable desde el punto de vista institucional". Por último, se hacía ver que sólo tendría viabilidad una salida que incluyera la participación de los militares en el proceso sucesorio con el poder efectivo que le otorgaba la normativa vigente, ya sea para emplearlo efectivamente (la realización del plebiscito) o para renunciar a él en el contexto de una fórmula convenida con los partidos, la opción de las elecciones libres y abiertas). Todo ello constituía un marco dentro del cual debía, a mi juicio, concebirse la nueva estrategia opositora.

El documento se pronunciaba en favor de elecciones libres y abiertas de Presidente de la República y de la totalidad del Congreso Nacional, restablecimiento pleno de las libertades públicas, la dictación de las leyes políticas, el acceso libre y equitativo a la televisión y demás medios de comunicación y el control de los actos eleccionarios que garanticen su desarrollo normal y limpio.

Concretamente se postuló la creación y puesta en marcha de un movimiento nacional por las elecciones libres, la designación, a más tardar a fines del primer semestre de 1987, de un candidato que exprese el consenso del arco más amplio posible de partidos democráticos y se constituya en una alternativa personalizada a Pinochet o sus eventuales sustitutos.

Tal designación tenía por objeto reducir la imagen de dispersión y de posiciones contradictorias que el variopinto arco de

partidos y movimientos opositores pudiera generar entre los votantes. En el entendido de que el candidato tendría que ser una figura moderada de perfil centrista, se pensaba arrinconar a Pinochet en la extrema derecha.

Esta propuesta del candidato coincidía y reforzaba un planteamiento formulado por el Coordinador del Acuerdo Nacional, Sergio Molina, pocos días antes de la publicación del documento Boeninger.

Por último, se hacía presente la necesidad de diseñar las líneas generales de un programa de gobierno que diera testimonio de la voluntad y capacidad de la oposición para asegurar una democracia estable y ordenada, con garantías a todos los sectores.

Dicha argumentación, junto a similares propuestas de Molina y del sector del partido que lideraba Adolfo Zaldívar, tuvo influencia decisiva en la Junta Nacional de la DC celebrada los días 13 y 14 de diciembre de 1986, que aprobó un voto político "en el cual se encomendaba a la directiva nacional convenir con los partidos democráticos un programa de gobierno, una coalición política que lo respalde y una fórmula para designar un candidato que encabece y personalice esta posición"¹³⁸.

De este modo el documento Boeninger pudo contribuir a cumplir el propósito que lo había inspirado: proporcionar un marco estratégico y una hoja de ruta que permitiera a la oposición orientar su acción a la confrontación electoral con el régimen, preferentemente en elecciones abiertas o, en su defecto, en el plebiscito, aunque por razones obvias se omitía toda referencia a esta última opción que ya era materia de conversación y debate privado, al menos en la DC.

Tanto el presidente de la DC Gabriel Valdés como el PS-Núñez dieron su apoyo a la idea de iniciar el movimiento por las elecciones libres. A juicio de los socialistas la estrategia a seguir era que un grupo de personalidades convocara a la ciudadanía.

De este modo se fue produciendo rápida concordancia "en que se debía lanzar una campaña por las elecciones libres y constituir una alternativa de gobierno"¹³⁹. El Comité por las Elecciones Libres (CEL), coordinado por el propio Sergio Molina, nació finalmente el 13 de marzo de 1987.

¹³⁸ Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 339.

¹³⁹ *Ibíd.*, pág. 339.

Planteada la nueva estrategia, el debate se trasladó a los pasos necesarios para darle eficacia práctica. En un segundo documento¹⁴⁰, postulé que el partido debía "pronunciarse por la inscripción de todos los ciudadanos y proponer una acción masiva en este sentido, sin perjuicio de denunciar con el máximo vigor los factores de manipulación y fraude que pudieran estar contenidos en la legislación vigente, señalando que gran parte de la ciudadanía se iba a inscribir de todos modos y que sería difícil explicar la coherencia entre una demanda por elecciones y una campaña por la no inscripción en los registros electorales".

Planteaba, también, de modo explícito, un tema que empezaba a preocupar a la oposición, la inscripción o no de los partidos políticos de acuerdo a la ley dictada por el gobierno. Sostuve que no resultaba viable rechazar la ley de partidos y negarse a actuar conforme a sus reglas, por nuestra poca capacidad de presión, por las sanciones draconianas aplicables a la acción política que se pretendiera realizar al margen de la ley y por el hecho de que el boicot sería ineficaz dado que la derecha se iba a inscribir de todos modos.

Muy difícil para la DC (y demás partidos opositores) resultaba el abandono de la línea purista de descalificación de todo lo obrado por el régimen militar, que hasta entonces había determinado su acción política, para pasar a actuar dentro de la legalidad en lo que respecta a inscripciones electorales y constitución de partidos. "Tal decisión debe definirse como acto forzado hecho bajo presión y encaminado a abrir los mayores espacios posibles para la lucha por la democracia", escribí.

Por último, me referí a la idea surgida desde el socialismo de crear un partido único instrumental por las elecciones libres, pronunciándose decididamente en contra, por razones políticas (falta de credibilidad de un partido compuesto por fracciones evidentemente disímiles) y operativas (imposibilidad de que un espectro tan heterogéneo pudiera constituir en breve los organismos partidarios exigidos y reglamentados por la ley).

En los primeros meses de 1987 se inició el proceso de renovación de la directiva nacional de la DC. Los documentos citados tenían el evidente propósito de influir en dichas elecciones. Su postura fue asumida integralmente por la candidatura de Patricio

¹⁴⁰ Carta a la Directiva Nacional y miembros del Consejo Nacional Ampliado de la DC, de 19 de enero de 1987.

Aylwin. Posiciones similares expresadas con mayor radicalidad en relación a la necesidad de inscribir al partido sostuvo Adolfo Zaldívar. Ricardo Hormazábal, de la tendencia "chascona", representaba la posición principista que enfatizaba la movilización social en favor de las elecciones libres.

En la Junta Nacional de la DC, 31 de julio y 2 de agosto de 1987, fue elegido Patricio Aylwin con el 55% de los votos¹⁴¹, consagrándose desde entonces "la movilización político-electoral como la estrategia oficial del partido, privilegiando la campaña por las elecciones libres que centró la confrontación con el autoritarismo en el plano electoral. Se llamaba a una movilización cívica para que todos los que repudiaban la dictadura se inscribieran en los registros electorales y se acordó iniciar el proceso de inscripción legal de la Democracia Cristiana, facultando a la directiva nacional para resolver sobre las condiciones y oportunidad para realizar los trámites pertinentes"¹⁴².

Por otra parte, para quienes ya estimábamos inevitable la realización del plebiscito, la campaña por elecciones libres constituía un paso concreto en la dirección de asumir el desafío electoral, la derrota del régimen en las urnas, como el gran objetivo de la oposición. Si se lograba éxito en la campaña, magnífico. De lo contrario, sería factible dar el segundo paso y decidir la participación en el plebiscito. Las acciones concretas para participar en elecciones abiertas —inscripción en los registros electorales, organización partidaria, etc.— servirían también para la opción plebiscitaria.

La categórica decisión de la DC dio impulso a la estrategia electoralista de la oposición.

Para los partidos la virtud de esta nueva posición radicaba en que, tratándose de una demanda impecablemente democrática, significaba, a la vez, mantener el rechazo al diseño oficial de transición. Al mismo tiempo, se confiaba en que esta nueva forma no rupturista de combatir al régimen concitaría mayor adhesión entre los temerosos sectores medios.

¹⁴¹ La Directiva quedó integrada por Patricio Aylwin, presidente; Andrés Zaldívar, Narciso Irureta y Edgardo Boeninger, vicepresidentes y Gutemberg Martínez, secretario general. Se impuso el criterio de designar a un "equipo" que representara a la mayoría de la Junta, en lugar de las tradicionales mesas de consenso, por considerar que era ese el único modo de asegurar una acción política dinámica, eficaz y coherente.

¹⁴² Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 343.

b. El camino de la izquierda al plebiscito

En la izquierda, al cónclave realizado a fines de 1986 siguieron nuevos intentos de acción conjunta que no contaron con la aprobación del PS-Núñez, que “en enero de 1987 (ya marginado de la Alianza Democrática) anunció que no iría a otro cónclave de izquierda si no se discutía una definición de los partidos sobre una solución política en torno a las elecciones libres y el rechazo categórico a las formas militares para solucionar los problemas”¹⁴³. El PS-Núñez se pronunció tempranamente por las elecciones libres y propició la inscripción electoral de los ciudadanos en calidad de “acto de rebeldía”.

Desde entonces se colocó en una posición clara y definitivamente diferenciada del Partido Comunista, al tiempo que su salida de la Alianza Democrática le permitió reivindicar su calidad de partido de izquierda.

Paralelamente se fue desarrollando también un proceso de diferenciación en el resto de ese sector político. A fines de 1985¹⁴⁴ el PS-Almeyda asume la presidencia del MDP. El nuevo presidente hizo ver la disposición del Movimiento a discutir “todos” los temas que entorpecen la unidad de la oposición, incluyendo el de “las formas de lucha”, lo que trae la airada reacción negativa, privada, del PC y del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, virtual brazo armado del PC. Así se pone en marcha la nueva política del PS-Almeyda, en el sentido de poner coto a la hegemonía del PC en el MDP y de buscar romper las inercias que impedían la unidad opositora, para hacer más efectiva la lucha contra el régimen. Comenzó así el PS-Almeyda a recorrer el camino que lo llevó posteriormente a desempeñar un rol central en la formación de la Concertación.

En 1986 la insatisfacción del PS-Almeyda con la línea ambigua seguida por el PC se agudiza. La creciente presencia del FPMR desde su surgimiento en 1983 fue un elemento de adicional irritación en las relaciones entre los dos grandes bloques opositores, así como un elemento distorsionante de la propia política de

¹⁴³ Eugenio Ortega F., *op. cit.*, pág. 345.

¹⁴⁴ El párrafo que sigue está tomado de unas notas enviadas al autor por Germán Correa, actor privilegiado del proceso descrito, en calidad de reflexiones personales. Me ha parecido que reflejan muy ajustadamente lo ocurrido en el MDP y la Izquierda Unida, en el tránsito hacia el NO en el plebiscito.

"lucha rupturista de masas" que se impulsaba desde el MDP, la que expresamente no incluía la confrontación armada con la dictadura. Las diferencias se agudizan con el descubrimiento del arsenal ingresado en Carrizal por el FPMR y con el atentado a Pinochet.

A partir de entonces se inicia un áspero diálogo del PS-Almeyda con el PC y el comienzo por parte del PS-Almeyda de una activa política de alianzas con otros sectores de la izquierda (MAPU e Izquierda Cristiana), que hasta entonces habían mantenido una política proclive al PS-Núñez. El objetivo era lograr una redefinición de la alianza de la izquierda, agrupada entonces en el MDP, con el objeto de que éste se ampliase a otros sectores prosocialistas y mejorase la correlación de fuerzas en favor del PS-Almeyda.

El año 1987 fue de particular importancia en las redefiniciones en curso. Desde luego porque por todo lo sucedido en 1986, el escenario está claramente marcado por la opción del plebiscito del año siguiente. Irónicamente, podría decirse que 1986, bautizado como "el año decisivo" por el MDP, a instancias del PC, que al parecer tenía sus propias y ocultas razones para considerarlo como tal, teniendo en el itinerario el atentado a Pinochet, en realidad lo fue. Pero en un sentido totalmente opuesto al planteado por el PC, ya que el camino que se abrió paso fue precisamente el contrario al que el MDP siempre se planteó, que era el de ruptura con la dictadura y el de no entrar en el camino institucional abierto por la Constitución de 1980.

De allí que 1987 estuviera marcado por el surgimiento de diversas iniciativas mediante las cuales las fuerzas políticas se preparaban para enfrentar el escenario electoral del año siguiente. En la izquierda se vivió un intenso proceso de realineamiento, no obstante la porfía del PC y del MIR. Como consecuencia de los esfuerzos desplegados principalmente por el PS-Almeyda, en junio de 1987 se constituye la nueva agrupación de partidos de izquierda, Izquierda Unida, que incluye, además de los partidos que se agrupaban en el MDP, al MAPU, la Izquierda Cristiana y al Partido Radical Socialista Democrático (PRSD).

El surgimiento de la IU no estuvo exento de tensiones entre el PS-Almeyda y el PC. Para el PC el MDP era su campo de acción privilegiado pues desde allí podía hegemonizar al resto de los partidos. Para el PS-Almeyda, en cambio, dar por terminado el MDP era crucial para redefinir las hegemonías en la futura coalición izquierdista.

En un acto público a mediados de 1986, nació de hecho la IU. La posterior protesta del PC no pudo evitar que el MDP dejara de funcionar de hecho desde ese mismo instante, comenzando a operar el Comité Ejecutivo de la IU, donde estaban todos los partidos en cuanto tales.

No bien hubo nacido, el foco del debate en el seno del Comité Ejecutivo de la IU fue el de si se convocaba o no a la ciudadanía a inscribirse en los registros electorales. De hecho, era un punto discutido en el seno del propio PS-Almeyda, donde la fuerte adhesión de su militancia a la línea política seguida durante años, de abierta y dura confrontación con el régimen, hacía difícil considerar un cambio en el marco de la institucionalidad impuesta en 1980.

El debate se prolongó por más de cuatro meses, al cabo de los cuales la IU decidió que estaba también por las elecciones libres, creando al efecto su propio Comité por Elecciones Libres, presidido por el PS-Almeyda. (Fue a través de esta instancia que el PC y MIR participaron en la campaña del plebiscito, cuando finalmente, en junio de 1988, decidieron incorporarse.)

Por otra parte, las relaciones entre el PS-Almeyda y la nueva dirección DC encabezada por Aylwin abrieron un nuevo capítulo entre ambos partidos. La nueva mesa DC planteó a la dirección del PS-Almeyda que, no obstante su desacuerdo con la línea política y su disgusto por la estrecha alianza entre el PS-A y el PC, querían explorar hasta qué punto podía avanzarse en acuerdos para combatir juntos al régimen. Los dirigentes del PS-A plantearon similar disposición. Tal reconocimiento respetuoso de las diferencias y la voluntad mutua de trabajar juntos en función del objetivo común y superior de recuperar la democracia, marcó lo que habría de ser una relación decisiva para el futuro del país.

Hacia fines de diciembre de 1987 el PS-A dio por agotado el debate con el PC en torno al tema de la inscripción en los registros electorales. El PS-A le indicó al PC que desde ese momento se consideraba libre para concretar su decisión de llamar a la ciudadanía a inscribirse en los registros electorales y a participar en el plebiscito de 1988.

En enero de 1988 se produce un vuelco decisivo. El Consejo Nacional de la DC tomó la decisión de proponer a los partidos de la izquierda no-AD los términos de un acuerdo para trabajar juntos por el NO.

Como resultado de intensas conversaciones y negociaciones en que DC y PS-A actuaron de articuladores principales, se arribó

a un solo texto de declaración, el "Acuerdo por el NO", en que cada uno de los partidos firmantes, individualmente considerados y ya no como AD o como cuatro partidos de la IU, se comprometen a trabajar unidos por el NO.

Se logró así el primer acuerdo político sustantivo entre un amplio arco de fuerzas, que sobrepasaba las coaliciones parciales hasta entonces existentes.

La suscripción del Acuerdo por el NO tensionó fuertemente las relaciones del PS-Almeyda con el PC y el MIR en el seno de la IU, pero sin que la alianza llegara a romperse, porque el Acuerdo por el NO no suponía una nueva alianza política que obligara a desarticular los bloques existentes. En la práctica, mientras la AD fue siendo reemplazada por las dinámicas políticas que acompañaron a la campaña del NO, la IU continuó siendo la plataforma desde la cual fue posible mantener una cierta articulación con el PC y MIR, buscando incorporarlos al proceso en algún momento, lo que sucede en junio de 1988, cuando el PC llama a la inscripción en los registros electorales, presionado por la insubordinación creciente de sus bases, que por entonces ya concurrían masivamente a inscribirse.

El PS-Almeyda se sumó en octubre de 1987 al proceso de inscripción en los registros. Este paso condujo a acciones comunes entre estos partidos y el Comité de Izquierda por las Elecciones Libres (CIEL) presidido por Ricardo Lagos, que había creado el PS-Núñez. De este modo, a fines de 1987 todos los partidos de oposición, a excepción del PC y del MIR, se habían comprometido con la inscripción en los registros electorales y con la campaña por las elecciones libres.

El primer anuncio formal de que "de no obtenerse elecciones libres, tenemos que considerar la participación en el plebiscito" lo dio el presidente de la DC el 27 de noviembre de 1987. El 4 de enero de 1988, el Consejo Nacional de la DC llamó por unanimidad a votar NO en el plebiscito, sujeta la participación efectiva en dicho acto a la existencia de condiciones de limpieza y seguridad para la oposición. Igual decisión tomaron los demás partidos opositores (excepción hecha del PC y del MIR). Particular importancia tuvo el pronunciamiento del PS-Almeyda, que el 25 de enero de 1988 declaró que "el PS considera urgente aunar a toda la oposición en la decisión clara y tajante de levantar un gigantesco y combativo NO a Pinochet y su régimen".

La rápida secuencia de estos anuncios permitió el 2 de febrero de 1988 dar el paso decisivo de constituir la "Concertación de

Partidos por el NO" a la que se incorporó un total de 17 partidos, movimientos y grupos menores que reivindicaban su propia identidad política. Sin perjuicio de su participación en dicho referente, los partidos de izquierda, asociados aún en la Izquierda Unida, decidieron preservarla como referente político.

Consecuente con su política de autonomía y del papel articulador que había decidido llevar a cabo ya desde 1986, el PS-Almeyda constituye en abril el Comando Socialista por el NO, Cosono.

Pese a no existir acuerdo para tener una organización común se abrió un local en Alameda 309, donde concurren los firmantes del Acuerdo por el NO, el Cosono y los miembros titulares de los diversos Comités por las Elecciones Libres. La nueva realidad supera de hecho esta separación inicial constituyéndose equipos de trabajo plurales. A poco andar, el propio PS-Almeyda, asumiendo la acelerada maduración de las condiciones que se había producido en pocas semanas, propone que el conjunto de los partidos firmantes del NO deben tener una suerte de coordinación, no una presidencia, que hable por todos. Surge así la figura del "vocero" de lo que entonces ya se conoce y se llama a sí misma como la "Concertación de Partidos por el NO", Patricio Aylwin, presidente de la DC¹⁴⁵.

La coordinación político-técnica de la Campaña del NO puso de relieve tanto la fuerza cohesionadora del frente común contra Pinochet, como el estado aún incipiente del proceso de construcción de una alternativa política de gobierno. En efecto, los partidos evitaron cuidadosamente asumir compromisos políticos más allá del acto plebiscitario.

En suma, la nueva estrategia que culmina con la Concertación por el NO y la extraordinaria campaña que condujo al triunfo del 5 de octubre de 1988, fue la suma de la decisión primera de la Democracia Cristiana, la nítida definición del PS-Núñez distanciado tempranamente del PC y la espectacular evolución del PS-Almeyda, que dejó definitivamente aislado al extremismo PC-MIR y permitió a la Concertación por el NO convertirse en un referente político claramente mayoritario, sustentado a su vez en una amplia e indiscutible mayoría social.

Dos temas trascendentes fueron también debatidos y resueltos en esos meses. Decidida la inscripción de la DC en el registro

¹⁴⁵ Tomado de las notas de Germán Correa.

de partidos políticos e iniciado (incluso con anterioridad) dicho proceso por el Partido Humanista y por Renovación Nacional, el PS-Núñez retomó la iniciativa de crear un partido "instrumental" de la oposición, lanzando públicamente la propuesta de constituir como partido único el llamado "Partido por la Democracia". Esta propuesta generó un áspero debate en la DC, cuyos sectores más puristas, renuentes a aceptar las reglas del juego impuestas por el gobierno, simpatizaron abiertamente con la iniciativa. Sin embargo, se impuso el criterio de la Directiva (apoyada por el sector que lideraba Adolfo Zaldívar). Por una parte, la DC, con perfil propio, era el único partido que podía captar contingentes significativos de votos de centro y centro-derecha en favor del NO, cosa que no ocurriría de perderse su identidad en el PPD. En segundo lugar, la DC, consciente de su mayor peso relativo, no podía renunciar a conducir el proceso con su propio nombre, condición necesaria para enfrentar con éxito las elecciones presidenciales y parlamentarias que requeriría el eventual triunfo del NO. Por último, desde un punto de vista operativo aparecía altamente riesgoso crear estructuras de conformación heterogénea cuya integración habría dado lugar a muy difíciles negociaciones y de la que no cabía esperar una acción coherente y eficaz. El PPD, con indiscutible liderazgo personal de Ricardo Lagos, procedió a su inscripción albergando en su seno al PS-Núñez y a otros grupos de izquierda como el MAPU, una fracción de la IC y numerosos independientes de izquierda.

La cuestión del candidato dio origen a un breve pero intenso debate en el seno de la Concertación por el NO. Propuesto formalmente por la DC, no encontró acogida en el resto de los partidos, siendo también objetada por sectores de la propia Democracia Cristiana. Era obvio que el candidato tendría que haber sido DC o un independiente cercano a ese partido. No estaban, sin embargo, los demás partidos dispuestos a reconocer en fecha tan temprana un mejor derecho de la DC a elegir Presidente de la República, actitud compartida en la DC por partidarios de diversos precandidatos internos. Con el argumento —a esas alturas muy razonable— de que constituida la Concertación por el NO no se necesitaban símbolos adicionales de unidad y que el mejor catalizador en favor del NO era el repudio a Pinochet, se desestimó la idea del candidato, con plena aquiescencia DC. De hecho la DC a través del "vocero" del conglomerado, Patricio Aylwin, pasó a conducir y coordinar la campaña. La historia posterior demostró que la calidad de "vocero" convertiría al que desempeñara

exitosamente tal función, en el candidato natural a la Presidencia en las elecciones de 1989. La decisión adoptada fue plenamente congruente con la intención de la propuesta original, porque el vocero se elevó rápidamente a una posición de indiscutible liderazgo.

4. *La campaña del plebiscito y el triunfo del NO*

La oposición pudo materializar la estrategia político-electoral en primer lugar porque la institucionalidad del régimen daba una oportunidad. El plebiscito de 1988, concebido como un momento formal de relegitimación de fácil manejo, como lo había sido el de 1980, fue adquiriendo una connotación diferente. La crisis económica de 1982/1983 forzó un proceso de liberalización social, que, a su vez, desencadenó una apertura política que resultó irreversible. A partir de entonces, los partidos políticos y organizaciones sociales, estrechamente imbricadas como siempre había sido en Chile, volvieron a convertirse en actores principales del proceso, haciendo pesar su fuerte enraizamiento en la sociedad, tradición histórica que el régimen militar no fue capaz de erradicar.

Pinochet, a la defensiva, tuvo un solo instrumento eficaz para contener la presión de sus adversarios, el itinerario trazado por la Constitución de 1980 que —según sostenía el régimen, apoyado en un permanente martilleo publicitario— había sido aprobada por una gran mayoría popular¹⁴⁶.

En esas condiciones, el plebiscito no sólo resultaba inamovible, sino que debía cumplir requisitos más exigentes de formalidad y transparencia para otorgar nueva legitimidad interna y sobre todo internacional a un régimen fuertemente presionado y cuestionado. En esas condiciones, el tradicional legalismo de las Fuerzas Armadas se hizo también presente y, unido al valor moral del respeto a la palabra empeñada, convirtieron también la limpieza del acto plebiscitario en una cuestión de "honor militar". En ese contexto no debe sorprender que Pinochet y la Junta de Gobierno hayan acatado los dictámenes del Tribunal

¹⁴⁶ Por eso nada producía reacciones más airadas de parte del gobierno que la sugerencia de que aquel acto, carente de las más mínimas garantías, había sido fraudulento.

Constitucional adversos a sus propósitos, incluido el acceso a la televisión.

En segundo término, la oposición pasó a tener una opción clara de triunfo justamente a contar de la promulgación de las leyes políticas que establecieron un marco razonablemente equitativo para la realización del plebiscito. Márgenes mayores de discrecionalidad habrían quizás otorgado a Pinochet una ventaja muy difícil de remontar. Como dijimos, juristas de derecha, de indiscutible vocación republicana y democrática, cuidaron que esa normativa cumpliera con las condiciones necesarias para darle credibilidad.

Cumplidas satisfactoriamente las etapas y condiciones previas y creada la Concertación por el NO, no quedaba sino encarar la campaña del plebiscito. Para derrotar a la poderosa maquinaria oficial era preciso cumplir exigentes requerimientos de estrategia y organización.

Al respecto, tal como lo había argumentado Renovación Nacional, la dicotomía SI-NO facilitó enormemente la cohesión de la oposición. El dilema dictadura-democracia pedía a los votantes una definición simple y elemental: al cabo de 15 años de restricción autoritaria, de mando absoluto de un hombre duro y primario, cuyas características personales no enorgullecían a los chilenos, se apelaba, a través de su "cansancio" con Pinochet, a la tradicional cultura democrática nacional. Como bien razonaba Allamand y los suyos, si en ese momento se hubiera convocado a elecciones abiertas, habría resultado muy difícil para la oposición concordar en un programa y un candidato. No fueron pues meros cálculos y ambiciones personales los que dieron por tierra con la ya comentada propuesta Molina-Boeninger respecto de ese punto.

En el escenario del plebiscito el gobierno no cosechó ventaja alguna de la dinamización de la economía producida a partir de 1985-1986. Por una parte, los éxitos eran aún muy recientes y demasiado incipientes sus efectos en empleo, aumento del ingreso y menor inflación, como para tener un impacto significativo en el grueso de la población. Excepción hecha del empresariado y de los círculos ideológicamente comprometidos con el régimen, predominaba en la ciudadanía un rechazo al "neoliberalismo", identificado como una política que favorecía a los ricos en desmedro de las grandes mayorías. Comprobación cierta de esta aseveración fue la votación abrumadoramente favorable al NO registrada en las poblaciones marginales y barrios periféricos de

Santiago, Valparaíso y Concepción-Talcahuano, resultado que volvió a darse en las elecciones de 1989 y 1993. De este modo, no fue necesario para la Concertación por el NO avanzar en materias económicas más allá de declaraciones genéricas sobre el respeto al derecho de propiedad y la importancia de la empresa privada en el proceso de desarrollo, sin menoscabo del rol del Estado, para dejar en claro que ni el socialismo ni la sociedad comunitaria tenían ya vigencia.

La Concertación por el NO suplió la ausencia de programa con un enfoque optimista, una visión positiva de un futuro para todos los chilenos, un llamado a construir Chile entre todos. "La alegría ya viene", leitmotiv de su campaña, caló muy hondo en un país que sólo anhelaba paz, agotado por dos décadas de conflicto.

Gran ayuda prestó a la oposición el tono duro, confrontacional y descalificatorio de Pinochet, que por instinto y al parecer por errado consejo de sus asesores de mayor confianza, apostó al temor al marxismo, al trauma del retorno a 1973, como ideas-fuerza para el triunfo del SI. La campaña del SI se presentó desde el comienzo con una personalización del orden y la seguridad en el General Pinochet, quien apareció en ella como benefactor y protector, una especie de figura tutelar de la sociedad¹⁴⁷. El país, sin embargo, ya "estaba en otra".

Reveladores resultan al respecto las lamentaciones del Ministro del Interior a propósito del discurso de aceptación de su candidatura por parte de Pinochet; sin que el Ministro pudiera evitarlo, el Presidente eligió la versión atribuida a Cuadra (Francisco Javier), tal vez porque destacaba más los abismos desde los cuales el gobierno militar había rescatado al país y la magnitud de la obra realizada. Pero el momento político no era para rememoraciones ni simple denostación del pasado marxista. Por el contrario, la ciudadanía quería cambios, quería mirar hacia adelante y olvidarse del ayer; en ese espíritu se había redactado el proyecto de discurso que se descartó¹⁴⁸.

El contraste entre el mensaje del consenso y el recurso al odio tuvo su máxima expresión en la franja diaria de televisión gratuita dispuesta por la ley, maravilloso regalo para los dirigen-

¹⁴⁷ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 101.

¹⁴⁸ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 270.

tes del NO, enfrentados a una aplastante campaña publicitaria de un gobierno que controlaba la gran mayoría de los medios de comunicación. Relegada por resolución oficial a un horario tardío, tuvo una audiencia y un impacto impresionantes. La franja del NO dispuso de los mejores creadores del país, pudo estructurarse unitaria y cohesionadamente, materializando con gran calidad artística, enfoque y aire juvenil y lenguaje moderado, el mensaje positivo de construcción de un futuro “para todos” que constituyó la esencia de la estrategia política adoptada. En esta decisión confluyeron la activa participación y valiosa experiencia de los asesores extranjeros, especialmente del National Democratic Institute (NDI) de los Estados Unidos, así como el apoyo del National Endowment for Democracy. En ese sentido, las referencias a las violaciones a los derechos humanos fueron tratadas con moderación, conteniendo, sin embargo, tal carga emocional y personal que difícilmente se podía quedar indiferente ante el mensaje transmitido¹⁴⁹. Otro aspecto importante fue que todo estuvo dentro de la ley, lo que le quitó todo carácter “subversivo” a la campaña del NO. La franja política comenzaba con “de acuerdo a la ley le corresponde usar su tiempo a la opción NO, lo que contribuyó también a que ésta fuera percibida como democrática y tranquilizadora¹⁵⁰”.

La franja televisiva del SI no sólo mantuvo el tono duro y negativo; puso de relieve, además, la división interna, al separarse en segmentos de responsabilidad de los partidos, con el consiguiente contraste entre el mensaje pinochetista de la UDI y los programas de Renovación Nacional de tono conciliatorio y contenido más partidista. Lo recuerda así el entonces jefe de gabinete: “no fue posible llegar a una acción común en ese campo. Renovación Nacional insistió, desde el comienzo, en mantener su perfil propio y actuar por separado [...] los resultados fueron lamentables. Al cabo de muy pocos días nadie pudo ignorar la evidente superioridad técnica de la franja del NO; mejor construcción argumental, mejores filmaciones, mejor música. Su melodía característica, en torno a la frase “La alegría ya viene”, era tan pegajosa que hasta los partidarios del SI llegaron a tararearla inconscientemente”¹⁵¹.

¹⁴⁹ Angel Soto, *op. cit.*, pág. 102.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 272.

Hoy vemos que este contraste de mensajes no fue casual. Se enfrentaban un régimen agotado, para el que la competencia electoral efectiva se apartaba drásticamente de la ruta prevista para la consolidación de la democracia protegida, con una oposición súbitamente entusiasmada ante la evidencia de una oportunidad impensada, en gozoso reencuentro con sus mejores tradiciones democráticas, de vuelta ya de sus ideologismos puristas y suicidas.

Encarados tan positivamente y con ventaja cierta los problemas de unidad, contenido del mensaje e imagen publicitaria, quedaba aún para el NO la difícil tarea de organizarse para el evento, vale decir la presencia a través de apoderados en las mesas de sufragio, el control del recuento de votos y la forma de hacer frente a eventuales tentaciones oficialistas de último minuto.

Al respecto, la gestión del Comando Técnico del NO, encabezado por Genaro Arriagada, nuevamente con la inestimable contribución de expertos del NDI y de países europeos, resultó oportuna y eficiente. A la exitosa campaña por las inscripciones electorales se agregó, con sorprendente anticipación a la fecha del plebiscito, el empadronamiento y capacitación de los apoderados de los partidos. A comienzos de junio el PPD anunció la preparación de 20.000 apoderados de mesa para el plebiscito. La DC y el PPD lograron cubrir prácticamente la totalidad de las mesas del país. El recientemente formado Partido Humanista, (el primero en inscribirse) y el Partido Radical contribuyeron también en la medida de sus fuerzas a este vital control del acto plebiscitario.

“El temor de fraude había rondado obsesiva y fantasmalmente por el Comando Técnico del NO [...] fue un norteamericano el que trajo la mayoría de las respuestas [...] Glen Cowan, invitado por el NDI, había estudiado extensamente diversos casos de fraude [...] recordó que para hacerlos era “necesario cortar la línea de comunicación entre la mesa receptora de sufragios y los centros de acopio de resultados (locales, provinciales, regionales, total nacional). En este último nivel es donde se opera [...] Ahí se produce el fraude. Para impedirlo es necesario proteger no los totales, sino las mesas. De esta manera se puede emplazar al gobierno a entregar cifras unitarias, para contrastarlas con la información propia”. Un segundo consejo que el Comité recibió, de expertos en computación, fue el de reducir al mínimo indispensable el empleo de los computadores, porque una interferencia puede destruir todo un sistema.

De acuerdo con estas orientaciones, se estableció una doble línea de cómputos por teléfono y fax, una instalada en el PDC, la otra en el Comando del NO. Además, el Comité de Elecciones Libres, bajo la conducción de Sergio Molina, estableció un sistema de conteo rápido en base a una muestra de mesas que permitía anticipar tendencias y controlar las informaciones provenientes del Ministerio del Interior. Toda esta organización¹⁵² funcionó muy eficientemente. Se pudo así disponer de resultados indementibles, lo que en la noche del plebiscito permitió a los dirigentes del NO advertir a Renovación Nacional y a los miembros de la Junta de Gobierno que el NO había tomado ventajas inalcanzables en momentos en que los comunicados oficiales –con totales muy reducidos de votos escrutados– todavía daban ventaja al SI (22:00 horas del 5 de octubre)¹⁵³.

Fueron los cómputos del NO los que precipitaron las acciones preventivas por televisión de Jarpa y Allamand y del general Matthei. Es probable que el reconocimiento público por televisión de Jarpa de que había triunfado el NO e idéntica declaración del general Matthei a la prensa antes de acudir a la reunión convocada por Pinochet pasada la una de la mañana, hayan hecho abortar cualquier intento de desconocer el resultado o de generar alguna situación de violencia.

Cabría recordar, por último, que como acción preventiva, los dirigentes máximos del NO se habían acercado a los representantes diplomáticos de EE.UU, pocos días antes, para señalar su inquietud ante sospechosas declaraciones de algunas autoridades y jefes militares en el sentido de que habría violencia, que se había detectado un intento de asonada extremista, que individuos habían robado un número considerable de buses y de uniformes policiales. Ante estos hechos, tanto el Departamento de Estado norteamericano como la cancillería alemana formularon severas advertencias al gobierno de Chile, en orden a que la comunidad internacional no aceptaría un desenlace anormal del plebiscito.

Superados estos momentos de drama y suspenso, quedó consagrado el triunfo del NO con el 54,7% de los votos sobre un total de 7.236.241 electores.

La reseña de los hechos principales de la campaña plebiscitaria lleva a concluir que los análisis macropolíticos rara vez dan

¹⁵² Ascanio Cavallo, *op. cit.*, pág. 575.

¹⁵³ *Ibíd.*, pág. 581.

cuenta de la totalidad de un determinado proceso o situación. El resultado del plebiscito desmintió la aseveración rotunda de la "sabiduría convencional" en orden a que los dictadores no pierden plebiscitos. Una constelación de factores determinó que un gobernante autoritario, duro y represivo, presidiera un acto electoral limpio cuyo resultado adverso respetó.

Por otra parte, las condiciones políticas que hicieron posible la transición pacífica a la democracia y su posterior consolidación podrían no haber conducido al resultado que efectivamente se dio, si hubieran faltado algunos de los elementos secundarios analizados en las páginas precedentes. Dicho de otra manera, el análisis político puede identificar condiciones necesarias para determinado proceso, pero debe reconocerse que éstas pueden no ser suficientes, lo que limita la capacidad explicativa y predictiva del análisis comparado de casos. No se trata de desalentar tales estudios, que han hecho aportes valiosísimos al conocimiento, sino colocarlos en su real dimensión de "pistas" intelectuales, no atribuyéndoles un carácter de verdades científicas que no pueden tener.

VII. El comienzo de la transición: del plebiscito a la elección de Aylwin

Reconocido el triunfo del NO en el plebiscito, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 adquirieron el carácter de victoria anunciada de la Concertación. No es que no hubiera problemas, que los hubo, pero cundió la certidumbre de que los partidarios del régimen no podían ganar, a menos que la Concertación se derrotara a sí misma.

A. LA CONDUCTA DEL GOBIERNO MILITAR Y DE LOS PARTIDOS DE DERECHA

Acatado el resultado del plebiscito en la madrugada del 6 de octubre, quedó cerrado el camino de los "duros", se hizo inviable cualquier intento de no respetar rigurosamente el itinerario que conducía a las elecciones estipuladas en la Constitución del 80. Quedó también demostrado que la figura de Pinochet, pese a gozar de considerable apoyo, aglutinaba en su contra a una clara mayoría ciudadana, de modo que debía descartarse su candidatura presidencial; en una campaña abierta habría quedado mucho más expuesto a los demoledores ataques de sus adversarios que en la campaña del NO.

Descartado su líder natural, la búsqueda de un candidato idóneo se transformó en un proceso difícil que puso de relieve, una vez más, la diversidad de enfoques que venía advirtiéndose en la derecha desde la crisis de 1982 y la apertura de Jarpa. En síntesis, la cúpula castrense y los sectores UDI-Chicago Boys entendieron que su tarea principal era preservar los rasgos esenciales del proyecto político y económico del régimen militar. Renovación Nacional, en cambio, quiso perfilar y reforzar al partido para enfrentar en mejores condiciones la competencia política resultante del advenimiento de la democracia. Ambas tendencias aspiraron, pues, a que el candidato presidencial fuera expresión

fiel de sus objetivos. Si, además, se lograba identificar a una figura con posibilidades de triunfo, tanto mejor. La UDI, con el beneplácito de Pinochet, postuló a Büchi, exitoso Ministro de Hacienda y expresión fiel del modelo económico, en tanto que Renovación Nacional quiso destacar a su máximo personero, Sergio Onofre Jarpa.

El proceso de nominación fue tenso y estuvo marcado por avances y retrócesos, intentos de encontrar un candidato de consenso y la conducta errática de Büchi, lejano al mundo de la política. Se impuso la candidatura de Büchi, más representativo del régimen y a quien se atribuía cierta posibilidad de ganar, pero al costo del lanzamiento paralelo de la candidatura de derecha populista del empresario Francisco Javier Errázuriz, hombre de dinero y arrestos de caudillo, que dividió la votación del sector. Renovación Nacional, por su parte (como en 1993 con la candidatura de Arturo Alessandri Besa) se desentendió de la campaña presidencial, concentrándose en la tarea de obtener una fuerte representación parlamentaria, objetivo que cumplió al establecerse como el principal partido de la nueva oposición, logrando junto a la UDI un 40% de los diputados y, sumados los 9 senadores designados consagrados en la Constitución, retener para los partidarios del régimen saliente la mayoría del Senado (25 contra 22).

En esas condiciones no es de extrañar que Büchi haya logrado sólo un 28% de los votos, en tanto que Errázuriz sumaba otro 15%, la suma de ambos muy lejos del candidato de la Concertación.

Mayor trascendencia que la candidatura presidencial tuvieron los pasos del gobierno para consolidar la institucionalidad vigente, incluidos los elementos esenciales de la democracia protegida y el modelo económico que, a su vez, se afirmaba en dicha institucionalidad.

Un sector predominante del gobierno, encabezado por el Ministro del Interior Carlos Cáceres (que sustituyó al derrotado Sergio Fernández), sostuvo que era necesario abrirse a un diálogo con la Concertación para concordar un conjunto mínimo de reformas a la Constitución a cambio de que la Concertación aceptara dicho texto como la Carta Fundamental que había de regir a Chile en su nueva etapa democrática. Se argumentaba, a mi juicio con razón, que de ese modo se preservarían los artículos que garantizaban el derecho de propiedad y demás normas protectoras de la economía de mercado, señalándose, además, que de no lograrse un acuerdo de ese tipo, el triunfo previsible de la Concertación conduciría a un clima de inestabilidad políti-

ca en que un nuevo gobierno, apoyado en una clara mayoría popular, exigiría una Asamblea Constituyente que aprobara una nueva Constitución "realmente democrática". Era difícil pensar que tal marea transformadora pudiera ser detenida con un nuevo golpe de Estado, pues no existían condiciones mínimas para otro 11 de septiembre.

La posición reformista de Cáceres fue entusiastamente apoyada por Renovación Nacional, que, dada su predisposición a convertirse en actor relevante del juego político en democracia, favoreció reformas más radicales que las que estaba dispuesto a aceptar el Ministro del Interior. Este se enfrentó dentro del gobierno con la dura resistencia de la UDI, encarnada en Sergio Fernández y Jaime Guzmán, además de la escasa disposición de Pinochet a aceptar rectificaciones a "su obra". Al respecto, elocuente es el testimonio de Sergio Fernández que, después de entregar su cargo a Cáceres el 21 de octubre de 1988, le hizo presente "mi convicción de que convenía al país no reformar la Constitución. Me escuchó con amable caballerosidad. Abandoné La Moneda, sin embargo, con la impresión de que mis palabras habían sido recibidas con más cortesía que convencimiento"¹.

Al cabo de un proceso complejo al que ya nos referiremos, marcado incluso por episodios dramáticos como una renuncia no materializada de Cáceres, se produjo finalmente el acuerdo constitucional que consagró un conjunto de reformas consensuadas entre Cáceres, la Concertación y Renovación Nacional, aceptadas —a regañadientes— por Pinochet y plebiscitadas el 30 de julio de 1989².

Un tercer elemento de la estrategia del gobierno para consolidar su propuesta política, alude a la legislación aprobada con posterioridad a la derrota del SI. En primer lugar, se instauró el

¹ Sergio Fernández, *op. cit.*, pág. 304.

² Cáceres recurrió a la fórmula de pedir a los partidos políticos una propuesta de reforma. Pese al rechazo y no participación de la UDI, esa fue la modalidad adoptada. La propuesta Concertación-RN fue presentada al Ministro, dando lugar a una negociación final entre Cáceres, la Concertación y Renovación Nacional, la que tuvo que enfrentarse a la fuerte oposición UDI y a diversos vetos de Pinochet, todo lo cual dio como resultado un texto de menor alcance al que, a nivel técnico, habían consensuado la Concertación y Renovación Nacional. Este último partido, presionado por la UDI, Pinochet y algunos sectores del propio partido, no respaldó políticamente algunas de las propuestas concordadas por sus juristas, contribuyendo así a debilitar la presión ejercida por la Concertación.

sistema electoral binominal, vale decir la elección de dos senadores o diputados por circunscripción electoral (región y distrito respectivamente). En el supuesto de que las fuerzas del gobierno constituirían un bloque electoral capaz de obtener al menos un 33% de los votos en cada circunscripción, tal sistema le aseguraba el 50% de los cargos parlamentarios³ elegidos, vale decir la mayoría del Senado (con los 9 designados) y al menos un empate en la Cámara de Diputados. Los estrategas del gobierno creían además que la heterogeneidad del NO se traduciría en una división a dos listas, una de la Democracia Cristiana y otra de la izquierda, lo que permitiría también a la derecha lograr el control de la Cámara de Diputados.

Por último, el gobierno impuso, a última hora (en febrero de 1989, a pocos días de la transmisión del mando), textos de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, sólo modificables por quórum de 4/7 de ambas ramas del Congreso, que consagraban la casi total autonomía de los militares y de la policía uniformada, al disponer que el retiro de cualquier oficial sólo podía decretarlo el Presidente de la República a propuesta del respectivo comandante en jefe. Esta legislación se dictó pese a existir un entendimiento entre gobierno y coalición triunfante en el sentido de que después de la elección presidencial no se legislaría sin acuerdo del Presidente electo, y existiendo un texto alternativo sobre la materia plenamente consensuado entre la Concertación y juristas de Renovación Nacional designados al efecto por este partido⁴.

En suma, el régimen saliente se esmeró en preservar, en la medida de lo posible, su modelo de democracia protegida, en base a una estrategia combinada de imposición y consenso, procurando asegurar mayoría parlamentaria para la derecha y auto-

³ A dos listas, la de mayoría debe doblar a la de minoría para obtener los dos cargos en disputa.

⁴ La propuesta técnica concordada contó incluso con la aquiescencia personal de los representantes de gobierno en el grupo de trabajo encargado del proceso de transición del poder, al que llegaba en consulta la legislación que el régimen saliente seguía proponiendo a la Junta de Gobierno. El texto proponía facultar al Presidente de la República para llamar a retiro a un oficial por decreto fundado y una vez oído el respectivo comandante en jefe. Ese mismo texto no pudo consensuarse nuevamente con Renovación Nacional en 1993, partido que optó entonces por sostener la inoportunidad de la iniciativa, sin entrar al fondo de la misma.

nomía plena y rol tutelar efectivo para las Fuerzas Armadas y el predominio por largo tiempo de la cultura conservadora en el ámbito judicial –Corte Suprema y Tribunal Constitucional– mediante la designación del mayor número posible de adherentes en los cargos pertinentes. De este modo se pretendía asegurar que la inevitable entrega del gobierno no significara una real transferencia del poder.

B. LOS PASOS DE LA CONCERTACIÓN

La Concertación por el NO, consciente de la autoridad que conferiría a sus dirigentes el triunfo obtenido, decidió con presteza transformarse en Concertación de Partidos por la Democracia, con incorporación de todos los partidos y movimientos que se habían coordinado de hecho en la campaña del NO⁵. Se configuró así tempranamente una alianza política para enfrentar las elecciones presidenciales, comprometida con la designación de un candidato único.

Superados algunos llamamientos maximalistas iniciales de petición de renuncia de Pinochet, formación de un gobierno provisional y elección de una Asamblea Constituyente (provenientes especialmente del PC y de dirigentes aislados de otros partidos), y aceptando en consecuencia las reglas del juego, la coalición naciente se abocó a cinco problemas principales: la designación del candidato, la definición de los integrantes de la coalición de gobierno propiamente tal, la elaboración de un programa de gobierno, la conformación de un pacto para las elecciones parlamentarias y las reformas exigidas al gobierno militar como condición de aceptación de la Constitución vigente.

⁵ En palabras de Germán Correa (notas citadas): "Inmediatamente de ganado el plebiscito, el Comité Ejecutivo de facto que había dirigido la Concertación durante el período previo (constituido por Patricio Aylwin, Edgardo Boeninger y Gutemberg Martínez por la DC; Enrique Silva Cimma y Carlos González Márquez por el PR; Ricardo Núñez y Jorge Molina por el PS-PPD, y Germán Correa, Ricardo Solari y Luciano Valle por el PS-Almeyda) toma la decisión de transformar la Concertación de Partidos por el NO en Concertación de Partidos por la Democracia, base política de la campaña presidencial que se iniciaría en breve y alianza de sustento del futuro gobierno democrático".

1. *La designación del candidato*

El desarrollo de la campaña del NO y el espectacular triunfo del 5 de octubre habían consagrado a nivel del conjunto de los partidos por el NO, la autoridad y liderazgo de su vocero Patricio Aylwin. En ese contexto, su figura debió haber adquirido de inmediato el perfil del candidato indiscutido, lo que respondía a la lógica de la propuesta Molina-Boeninger de haber personalizado el NO al nacer el movimiento por las elecciones libres.

No sucedió así. Consciente la DC de su mejor opción para aspirar a la Presidencia de la República con un hombre de sus filas, surgieron junto al nombre de Aylwin las legítimas candidaturas de Gabriel Valdés (líder de la etapa de la movilización social y la Alianza Democrática), de Andrés Zaldívar, el héroe de la resistencia y el exilio, y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dueño de un capital político de incalculables proyecciones.

Tampoco podía olvidarse a Sergio Molina, coordinador del Acuerdo Nacional y del Movimiento por las Elecciones Libres. La DC se tensionó en áspera contienda interna que enfrentó a Aylwin (con el apoyo de Zaldívar, que sin embargo nunca dejó de ser una alternativa potencial), Valdés y Frei. Finalmente, la sangre no llegó al río uniéndose el partido en torno a Aylwin en concordancia con la lógica política del momento.

En el intertanto, el encono de la campaña al interior de la DC había facilitado la aparición de otros precandidatos en la Concertación, en especial Ricardo Lagos por el PS-Núñez (y el instrumental PPD), el radical Enrique Silva Cimma y el independiente Alejandro Hales. Debió pues el conglomerado definir entre 4 precandidatos, lo que hizo aparecer el fantasma de la división. En la designación final de Aylwin influyeron, sin duda decisivamente, tanto el liderazgo personal ganado en la campaña del NO, como el hecho de representar al partido más grande y su imagen de centrista moderado. Debe destacarse también, que en un momento de máxima tensión, Enrique Silva Cimma tomó la iniciativa de renunciar a su precandidatura en favor de Aylwin, gesto en que influyeron tanto factores personales como hechos políticos coyunturales⁶. Sin perjuicio de todo ello, el factor decisivo en la

⁶ Se produjo un visible desencuentro entre el PR y el PS-Núñez, factor de decisiva importancia en el posterior alineamiento del PR junto a la DC en el pacto parlamentario de la Concertación.

proclamación de Aylwin y más aún en asegurar la unidad de la Concertación fue el apoyo que desde un comienzo le brindó el ps-Almeyda. En palabras de Germán Correa, el plebiscito "significó la consagración de un liderazgo personal de dicha transición, por venir, el de Patricio Aylwin, legitimado ampliamente ante el pueblo de Chile por haber sido el conductor personal de una victoria histórica que a veces parecía imposible" [...] "El reconocimiento de tal hecho demoró en producirse, sobre todo, curiosamente, en el seno de la propia Democracia Cristiana" [...] "como si las elecciones de diciembre de 1989 se trataran de una contienda presidencial más y no de la culminación de un proceso victorioso que tenía nombre y apellido como marca registrada desde el 5 de octubre mismo: Patricio Aylwin Azócar". Añade Correa "el temprano reconocimiento de tal hecho político indesmentible por parte de la dirigencia del PS-Almeyda, incluso privadamente la noche misma del plebiscito, le valió el simpático apodo, entre la dirigencia política de "PS-Almaywin". Tal reconocimiento no se dio, sin embargo, entre la dirigencia del PS-Núñez que buscó levantar la candidatura de Ricardo Lagos y que, en el empeño de abrirle paso, llegó incluso a apoyar la candidatura de Enrique Silva Cimma. Esta evolución política diferente habría de tener efectos de larga duración".

2. *La amplitud de la coalición de gobierno*

Como vemos, la gravitación del PS-Almeyda en la designación de Aylwin —tanto por su apoyo directo como por el hecho de no haber dado nunca acuerdo a una candidatura de toda la izquierda concertacionista— contribuyó a ir resolviendo el problema (intensamente debatido en el seno de la DC) acerca de la composición de la futura coalición de gobierno. Las opciones eran la "coalición chica" (DC, PR, Alianza de Centro, Social Democracia, PADENA, USOPO, con posible extensión al PS-Núñez), opción sostenida por el sector llamado de los renovadores liderado por Adolfo Zaldívar y la "coalición amplia", abierta a todos los integrantes de la Concertación (alternativa apoyada por los "chascos"). La directiva del partido mantuvo un diálogo paralelo con los integrantes de la "coalición chica" y con el sector de izquierda que encabezaba el PS-Almeyda. Su orientación básica era que la coalición debería estar abierta a todos los partidos de la Concertación que rompieron con el Partido Comunista,

condición que en 1989 no cumplía el PS-Almeyda, que mantenía viva la Izquierda Unida.

El acercamiento entre la directiva DC y el PS-Almeyda pavimentó el camino para el nacimiento de la coalición amplia, opción que se convirtió en realidad indiscutida después de las elecciones, al formalizarse el 29 de diciembre de 1989 la reunificación de todos los sectores socialistas, más el MAPU, en un solo Partido Socialista, disolviéndose la Izquierda Unida y poniéndose término definitivo a la alianza socialista-comunista. Al iniciarse 1990, la Concertación de Partidos por la Democracia se convirtió así, en su integridad, en coalición de gobierno, silenciadas por la fuerza de los hechos las voces de duda aún existentes en la DC.

3. *El pacto parlamentario*

El sistema binominal previsto por el gobierno militar se constituyó en un desafío formidable para la Concertación, obligada a acomodar en listas de dos candidatos a un total de 17 partidos, además de buscar una relación positiva con la Izquierda Unida, en la que aún militaba el PS-Almeyda.

Esta relación debía además establecerse de modo tal que no pudiera interpretarse como una alianza con el Partido Comunista, imagen que podría haber resultado devastadora para las posibilidades de la Concertación.

La solución fue producto de arduas negociaciones multilaterales y de un ingenioso ejercicio de ingeniería electoral. La Izquierda Unida decidió enfrentar las elecciones parlamentarias inscribiendo al instrumental Partido Amplio de Izquierda Socialista -PAIS-, con lo que, por su parte, ordenó el espectro opositor e incorporó, de hecho, a los comunistas al marco institucional, en tanto que por otro lado creaba a los sectores centristas el problema políticamente complicado y electoralmente riesgoso de una cierta vinculación con ese partido.

En el ámbito de la Concertación se definieron básicamente dos líneas de candidatos, unos correspondientes a la "coalición chica" (DC-PR y grupos menores) y la otra, al sector socialista de la Concertación. Al interior de la primera fue necesario crear la fórmula de "pactos de omisión", de modo de que la Democracia Cristiana tuvo que desistir de presentar candidatos en algunas regiones y distritos para dar cabida a los demás partidos de la "coalición chica". Además, tales omisiones debían facilitar en al-

gunas circunscripciones, las posibilidades de elección de candidatos privilegiados del sector socialista (legalmente PPD). A su vez, la Democracia Cristiana tenía interés en asegurar el triunfo de algunos personeros del PS-Almeyda, presentados en la línea del partido PAIS. Por último, para que no cupiera duda alguna de que la DC no estaba pactando con el PC, los comunistas debieron competir con demócratacristianos en todas las circunscripciones en que el PAIS presentó a candidatos de sus filas, en tanto que entre el PPD y el PAIS procuraron evitar competir entre sí por la votación de izquierda mediante otro pacto de omisión.

La compleja trama se pudo resolver a través de un conjunto de mecanismos ad hoc, como la desafiliación de algunos militantes DC, PPD y PAIS de sus respectivos partidos para inscribirse como independientes en la lista de la Concertación (en el caso del PS-Almeyda) o en tercera lista, por fuera de la Concertación pero no dentro del PAIS, como ocurrió con un par de demócratacristianos. El ingenio y la buena voluntad de todos, la conciencia de que el pacto parlamentario era indispensable para lograr una mayoría legislativa que asegurara la gobernabilidad de la democracia emergente, dieron como resultado un entramado de listas y candidatos que logró superar la barrera del sistema binominal (22 por 16 en el Senado y 72 por 48 en la Cámara de Diputados) obteniéndose un resultado global de parlamentarios elegidos, prácticamente igual o incluso algo superior a lo que habría resultado de un sistema proporcional⁷.

El éxito en el campo electoral-parlamentario permitió a la Concertación disponer de una efectiva mayoría de gobierno (Ejecutivo-Cámara de Diputados) obligada a negociar en el Senado con la mayoría de facto opositora. Veremos la significación que para el proceso democrático posterior tuvieron estos resultados.

4. *El programa de gobierno*

El programa de la oposición se remonta al lanzamiento de la campaña por las elecciones libres, instante en que ya se percibe la necesidad de legitimar la propuesta democrática como alternativa

⁷ Vale decir, que el poder de veto legislativo de la derecha quedó circunscrito a los senadores designados, que le dieron su mayoría de 25 contra 22 en la Cámara Alta.

a la prolongación del régimen militar. Se trataba de responder a la descalificación del oficialismo en cuanto a que su heterogeneidad le impediría constituirse en opción válida de gobierno y que el retorno de la "añeja política de los partidos" significaría inevitablemente el imperio de la "demagogia y el populismo".

El programa de gobierno debía pues cumplir un doble objetivo. Debía responder de manera eficaz a la campaña gubernativa generando la percepción de que la Concertación era capaz de gobernar, echando por tierra la "campaña del terror" del gobierno y la derecha. En segundo término, era preciso dar consistencia a la coalición emergente, tanto para desvirtuar ante los electores la tesis de que su heterogeneidad y contradicciones internas le impedirían asegurar la gobernabilidad del país, como por la necesidad objetiva de cohesión para gobernar.

Tales requerimientos sustantivos y de imagen pública determinaron que la elaboración del programa de gobierno fuera estructurada como un ejercicio altamente participativo y ritual, entregado a un gran número de comisiones técnicas integradas por expertos de todos los partidos de la Concertación⁸.

a. El programa económico

Más adelante veremos la evolución del pensamiento económico de la Concertación y la trascendencia de dicho proceso para la transición y consolidación democrática. Aquí importa señalar que el acuerdo programático económico-social no tuvo la dificultad vaticinada y deseada por el gobierno y sus partidarios.

Los economistas y políticos opositores ya habían avanzado sustancialmente en esta materia en un proceso de aproximaciones sucesivas. Se ha hecho referencia a la autocrítica y revisión de conceptos que se fue produciendo más o menos paralelamente en el socialismo y en la DC después del golpe. Dicha evolución tuvo su primera expresión política en las Bases Constitucionales del Orden Económico, del Grupo de los 24; más tarde el acercamiento se fue revelando en el Proyecto Alternativo de la DC, en los escritos de Cieplan y en los seminarios y

⁸ Esta labor, coordinada por Edgardo Boeninger y Enrique Correa, fue vista, además, como un proceso de identificación de candidatos a ocupar posteriormente cargos públicos relevantes.

publicaciones del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), el que reunió, por primera vez en una misma mesa, a economistas de pensamiento liberal, demócratacristiano y de izquierda.

Las convergencias detectadas entonces facilitaron las referencias a materias económicas suscritas por los dirigentes políticos opositores en los documentos pertinentes de la Alianza Democrática, el Acuerdo Nacional y las Bases de Sustentación del Régimen Democrático (todo ello en el período 1984-1986).

Al interior de la DC tuvo lugar, asimismo, un notorio acercamiento de posiciones entre los economistas provenientes del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (más liberales) y los de Cieplan (más doctrinarios). Este proceso se aceleró en 1988 en función de la urgencia de concordar entre la DC, el PS-Núñez, el PR y demás fuerzas políticas involucradas un programa económico-social que diera sustentación a la Concertación por el NO.

La elaboración del Programa de Gobierno de la Concertación fue la última fase de estas convergencias en cascada. Su significación política sustantiva fue la extensión del ámbito previo de acuerdo al PS-Almeyda, la Izquierda Cristiana y demás grupos provenientes o cercanos a la Izquierda Unida. El programa económico-social debía compatibilizar la ampliación de la Concertación hacia la izquierda con la moderación necesaria para evitar el rechazo o desconfianza aguda (azuzada desde el oficialismo) de la clase media propietaria y de quienes aspiraban a incorporarse a ella.

La convergencia ideológica ya producida hizo posible afirmar que “un bienestar duradero para todos los sectores de la sociedad sólo podría ser asegurado mediante un proceso de crecimiento económico dinámico y sostenido”, sin perjuicio de señalar también que “la estabilidad de la democracia requiere de una creciente igualdad en el acceso a las oportunidades y beneficios del desarrollo”⁹. En términos más concretos, se “garantizaba el derecho de propiedad y a la propiedad en sus diversas formas sobre toda clase de bienes corporales o incorporales”, al tiempo que se “reiteraba nuestra concepción de un Estado activo que configura una economía mixta en que sector público y sector privado se complementan adecuadamente [...] reconocemos la empresa privada como un agente productivo fundamental,

⁹ Programa de Gobierno de la Concertación, *op. cit.*, págs. 11 y siguientes.

incluyendo en tal concepto agrupaciones de empresas productivas, empresas grandes, medianas y pequeñas, así como también empresas cooperativas y empresas autogestionadas". Esto último implicaba que por primera vez los opositores, incluida la izquierda, aceptaban incluso la existencia de grupos económicos. De este modo, la Concertación asumió en plenitud el capitalismo. Como contraparte a este compromiso se decía también que "las señales del mercado son necesarias pero no suficientes para una adecuada asignación de recursos", reivindicándose la facultad del Estado en la formulación de la política económica y su derecho a desarrollar actividades empresariales cuando así se considere necesario por motivos propios de la realidad nacional (y se abandona el concepto de empresas estratégicas como razón de su conservación en manos del Estado). Este último enunciado fue, a su vez, matizado por la garantía de que "cuando haya competencia entre empresas públicas y privadas se cuidará que no existan discriminaciones que favorezcan a unas sobre otras", afirmándose, sin embargo, que "con igual propósito es necesario aplicar con eficacia una legislación antimonopolio y demás normas reguladoras que impidan manifestaciones distorsionantes de poder económico privado". Por su parte, en la acción del Estado "para una política económica eficiente no hay lugar —en situaciones normales— para políticas de control de precios", en tanto que los subsidios estatales debían limitarse a sectores sociales de bajos ingresos. Asimismo, se postulaba un aumento moderado y definido con bastante precisión¹⁰ de la carga tributaria con el objeto de permitir al Estado disponer de recursos adicionales para hacer frente a las responsabilidades en materia de política social y de promoción del desarrollo".

Tema particularmente delicado era el de las relaciones laborales. Al respecto, se denuncia que "la institucionalidad laboral ha puesto a los trabajadores en una situación de grave desprotección" [...] por lo que [...] "nos proponemos introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral". La radicalidad de este anuncio quedó atemperada por el reconocimiento de que "los trabajadores y sus organizaciones, así como los empresarios y las

¹⁰ Por ejemplo, se anunciaba el propósito de restablecer el impuesto a las utilidades de las empresas a un nivel de 15 ó 20%. Asimismo, mantener el monto mínimo exento y la tasa máxima de los impuestos aplicables a las personas.

suyas son los actores titulares fundamentales de las relaciones laborales" [...] por ello "las propuestas que contiene este capítulo son proposiciones abiertas al debate y al intercambio, orientadas a lograr la mayor concertación posible de todas las partes involucradas" [...] "las reformas a la legislación laboral serán analizadas [...] por una comisión tripartita que permita la participación activa de las organizaciones sindicales y empresariales en el diseño de la nueva institucionalidad laboral". Se combina la voluntad política de reforma en materia laboral con una señal clara a los empresarios de que el nuevo gobierno no pretendería imponer una nueva normativa sin dar debida consideración a los criterios del sector privado.

El programa económico-social refleja, pues, un cambio profundo de los partidos de la Concertación, con la aceptación explícita de la economía de mercado y del rol de la empresa privada. Al mismo tiempo, su énfasis en un Estado activo, en la prioridad de la política social y de la equidad constituía un fuerte compromiso social que lo diferenciaba claramente de la política neoliberal vigente, percibida por la mayoría ciudadana como insensible en lo social y concebida para favorecer a los ricos¹¹. Por último, el consenso se constituyó sobre la base de dejar pendientes la definición más precisa de la política económica y social, de modo que quedaba amplio margen para la interpretación en relación a materias como el rol del Estado y de la propiedad pública. El tema de las privatizaciones realizadas por el gobierno militar, fuertemente cuestionado en la Concertación, fue elegantemente desviado mediante el anuncio categórico de que no se reconocería ninguna privatización realizada con posterioridad al plebiscito de 1988, lo que, por una parte, fue eficaz para inhibir nuevas decisiones en la materia (por ejemplo, se postergó la anunciada privatización de la Empresa Portuaria), en tanto que sin mediar compromiso formal constituía un reconocimiento implícito de la irreversibilidad de las privatizaciones consumadas.

La calidad de propuesta marco, sujeta a posteriores precisiones y clarificaciones, fue reconocida al expresarse que "era necesario transformar criterios generales en políticas concretas, pasar de la definición de objetivos a la formulación de programas operativos,

¹¹ Se recuerda una desafortunada intervención pública del general Pinochet en orden a que "hay que cuidar a los ricos" (con lo que seguramente quiso aludir a su mayor capacidad de ahorro).

de la identificación de normas inaceptables por su contenido y por las restricciones que implican, a la elaboración de propuestas legislativas e institucionales para modificarlas... (para todo ello) se requiere acceder a información que no estará disponible sino cuando el gobierno se haga cargo de sus funciones"¹².

El texto cumplió plenamente sus objetivos. No dio oportunidad alguna a la derecha y al gobierno para acusarlo de socialista o demagógico. Con respecto a la Concertación, se mantuvo dentro de los límites del consenso posible en ese momento, trasladando las decisiones pendientes al futuro gobierno, fórmula que evitó a los partidos la angustia y dificultad objetiva de tener que aceptar nuevas "renuncias doctrinarias".

b. El programa político-institucional

En materias político-institucionales, dilucidadas en favor de la tesis de perfeccionamiento paulatino de la Constitución, el debate interno entre la reforma de la Constitución de 1980 y la dictación de una nueva Carta Fundamental, se concordó con facilidad en el enunciado de las reformas propuestas por la Concertación en el diálogo con el gobierno y que no fueron acogidas en el texto plebiscitado ese año. Los temas más difíciles fueron la política frente a las Fuerzas Armadas y, en particular, las violaciones de derechos humanos.

La propuesta de la política de defensa nacional junto con afirmar el principio de que "la defensa nacional es responsabilidad de todos los chilenos, de modo que junto a las Fuerzas Armadas concurren a proteger la paz otras instituciones estatales así como el conjunto de la sociedad", destaca la "capacidad disuasiva, la modernización de las instituciones castrenses y su participación en un rol consultivo en política exterior como conceptos fundamentales"¹³. En lo que respecta a la relación cívico-militar, "la integración de las Fuerzas Armadas al orden constitucional democrático debía asegurar su carácter profesional, jerarquizado, disciplinado, obediente, subordinado al poder político y no

¹² "Informe programático", de Edgardo Boeninger. Acto público en el cine Gran Palace, 16 de noviembre de 1989, pág. 2.

¹³ Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, pág. 61.

deliberante" [...] "para que esta nueva integración entre civiles y militares sea completa, el Ejecutivo, el Parlamento y la ciudadanía deben involucrarse en la formulación de la política de defensa".

Estas propuestas constituían un planteamiento positivo y moderado desde una perspectiva civil. Para los militares no debe haber sido aceptable ni la participación civil en las políticas de defensa ni el desarrollo de una capacidad bélica de carácter meramente disuasivo como objetivo estratégico. Asimismo, convencidos de su carácter de "bastión institucional de la patria", sin duda rechazaban la idea de quedar subordinadas al poder político. Por último, la oficialidad seguramente pensó que los designios reales de la Concertación eran mucho más antimilitares, habiéndose ocultado sus verdaderas intenciones bajo el ropaje de un lenguaje razonable. Sin embargo, la propuesta de la Concertación no abría flancos susceptibles de ataque político por parte del oficialismo civil, ni mucho menos podía justificar alguna expresión pública de reserva o rechazo castrense.

Mayor inquietud, sin duda, generó en las Fuerzas Armadas el capítulo sobre derechos humanos del Programa. En efecto, aunque se declaraba con total claridad que el conocimiento de los casos de violaciones de los derechos humanos "será radicado en los tribunales de justicia con pleno respeto al principio del debido proceso", se proclamaba también que "el DL sobre amnistía de 1978 no podrá ser impedimento para el establecimiento de la verdad, la investigación de los hechos, la determinación de responsabilidades personales y consecuentes sanciones en casos de crímenes contra los derechos humanos" (desaparecimiento, delitos contra la vida y tortura) [...] "el gobierno democrático promoverá la derogación o nulidad del Decreto Ley sobre Amnistía". Reacción adversa en los círculos militares provocó también el compromiso de revisar los procesos de los "presos políticos", en atención a la falta de debido proceso y la aplicación reiterada de torturas de que habían sido víctimas.

En el electorado moderado estas propuestas no tuvieron efecto adverso, dada la moderación y estricto apego al Estado de Derecho con que habían sido formuladas. En cambio, fueron un fuerte factor aglutinante entre los sectores de centro e izquierda de la Concertación, y facilitaron el voto por Aylwin de los comunistas el día de la elección.

C. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1989 EN LA PERSPECTIVA DE LA CONCERTACIÓN

Vimos someramente las razones que decidieron al Ministro Cáceres a promover reformas constitucionales con anterioridad a las elecciones del 89. Por su parte, para la Concertación resultaba vital que se modificara la Constitución para lograr al menos los siguientes objetivos:

1. Generar condiciones que le permitieran reconocer la legitimidad de la Constitución y asumir el gobierno en un marco institucional suficientemente consensuado como para asegurar la gobernabilidad del país y la vigencia de un Estado de Derecho asentado en bases sólidas, incuestionables. La Concertación había optado de hecho por ese camino desde que adoptó la estrategia político-electoral y decidió su participación en el plebiscito.

Si no se lograban las reformas indispensables, el gobierno de Aylwin enfrentaba la oscura perspectiva de desangrarse en una difícil lucha por una Asamblea Constituyente, para lo cual, a falta de consenso político y mayoría parlamentaria, habría tenido que recurrir a la presión social, con el consiguiente clima de confrontación e inestabilidad. Ese escenario resultaba contradictorio con los evidentes anhelos de paz de la inmensa mayoría de los chilenos, agotados por dos décadas de conflictos agudos.

2. Modificar normas que podían afectar gravemente el desempeño del gobierno.

Naturalmente, así como el gobierno enfrentó el tema con el criterio de cambiar sólo el mínimo indispensable para el logro de sus objetivos, la Concertación partió de una propuesta máxima de cambio.

En retrospectiva, la Concertación tuvo a su favor que como resultado del método de consultas seguido por Cáceres, la primera fase de la negociación estuvo radicada en la Comisión Técnica de Reformas Constitucionales, constituida por juristas de Renovación Nacional y de la Concertación¹⁴.

¹⁴ Por la Concertación la integraron: Francisco Cumplido (DC), José Antonio Viera-Gallo (PS-Núñez), Carlos Andrade (PR), Adolfo Veloso (PS-Almeyda) y Juan Enrique Prieto (Humanista). A su vez, Renovación Nacional designó a Enrique Barros, José Luis Cea, Oscar Godoy, Ricardo Rivadeneira y Carlos Reymond (luego subrogado por Miguel Luis Amunátegui), identificados con el sector más liberal de la derecha, hecho que demuestra el interés de ese partido por impulsar reformas de significación.

El espíritu con que la Comisión Técnica abordó su tarea quedó bien expresado en su informe final: "la Comisión concentró su atención en los aspectos de la Constitución Política respecto de los cuales hubo acuerdo que requerían una pronta revisión. Los miembros convinieron en que sería deseable un acuerdo constitucional sobre otras materias, antes de que se definieran las posiciones relativas de los diversos partidos políticos. En las discusiones se tuvo presente la alta inconveniencia, en el largo plazo, de un proceso constituyente prolongado, en el que los partidos acentuaran sus diferencias, dificultando fórmulas de consenso" [...] la "Constitución debe ser un conjunto armónico de normas y principios, aceptables para quienes tengan opiniones y posiciones políticas diferentes, pero que comparten ciertos criterios básicos de asociación política"¹⁵. En consecuencia, el informe reconocía la conveniencia de concordancias adicionales y expresaba la voluntad de alcanzar un consenso constitucional completo.

Las principales reformas propuestas por la Comisión Técnica fueron las siguientes:

- a) Sustitución del artículo 8º (proscripción de ideas y partidos) por una norma que garantizara la libre expresión de las ideas y la organización de los partidos políticos, sancionando, en cambio, a los partidos cuyos objetivos, actos o conductas no respetan los principios democráticos enunciados en la propia norma, todo ello de acuerdo a un fallo del Tribunal Constitucional.
- b) Reducción del poder discrecional para restringir las libertades públicas en caso de dictación de alguno de los estados de excepción contemplados en la Constitución (artículos 39 y 41).
- c) Eliminación de los senadores designados y aumento del número de senadores y diputados elegidos por votación popular a 50 y 150 respectivamente (Renovación Nacional se manifestó partidaria de integrar de modo vitalicio al Senado a los ex Presidentes de la República).
- d) Adopción de un sistema electoral proporcional corregido (mínimo de tres y máximo de seis diputados por distrito y un mínimo de 2 senadores por región).
- e) Reducción de 4/7 a mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio para aprobar leyes orgánicas constitucionales.

¹⁵ Informe de la Comisión Técnica de Reformas Constitucionales, 1989.

- f) Integración del Presidente de la Cámara de Diputados y del Contralor General de la República al Consejo de Seguridad Nacional (de ese modo quedaba con 9 miembros, 5 civiles y 4 uniformados).
- g) Transformación del Consejo de Seguridad Nacional en un organismo inequívocamente consultivo, cuyas atribuciones consistirían en asesorar, informar y expresar opinión en sustitución de la facultad más imperiosa de "representar" al Presidente su opinión en casos en que se vea amenazada la institucionalidad o la seguridad nacional.
- h) Eliminación del requisito de la aprobación por dos congresos sucesivos para reformar la Constitución.

La fase final de este proceso fue una difícil negociación entre el Ministro del Interior, hostigado por Pinochet y la UDI, y la Concertación y Renovación Nacional. Este último partido, fuertemente presionado, no mantuvo una solidaridad plena con el texto concordado a nivel de Comisión Técnica.

La Concertación, consciente de lo que estaba ocurriendo, tuvo que adoptar una decisión política de enorme trascendencia: o rechazaba la propuesta gubernativa por insuficiente, manteniendo su negativa a reconocer la legitimidad del orden institucional (con las consecuencias antes señaladas) o se conformaba con una reforma sustancialmente más modesta, para evitar la prolongación del conflicto constitucional al período de gobierno que se iniciaría en marzo de 1990, aceptando las consiguientes limitaciones a la soberanía popular y al poder de la mayoría.

En los párrafos anteriores se han deslizado implícitamente argumentos en favor de la aceptación del paquete de reformas posibles en ese instante. Entre ellos cabe destacar el establecimiento de un clima de paz, la construcción de consensos más allá de la Concertación, un período de gobierno destinado a construir país y no sólo a resolver las cuestiones heredadas del pasado¹⁶.

El factor crucial en la aprobación unánime por la Concertación del paquete plebiscitado fue la convicción de que lo fundamental era asegurar la transferencia del gobierno, aunque no se lograra la simultánea y equivalente transferencia del poder. Hubo acuerdo en estimar que el mero hecho de asumir el gobierno, ejerciendo la Presidencia de la República y disponiendo al me-

¹⁶ Criterios que al interior de la Concertación sustentó el autor.

nos de la mayoría de la Cámara de Diputados, generaría una situación nueva y distinta que por sí misma constituiría un cambio en la estructura del poder y desencadenaría un proceso acumulativo que produciría sucesivas alteraciones en la correlación de fuerzas políticas en favor de la coalición gobernante.

Definido este criterio general, hubo consenso en la Concertación en considerar que la supresión del artículo 8º, eliminando la amenaza de exclusión de los partidos marxistas, con la consiguiente negación de un sistema político pluralista, era la más fundamental de las reformas. Similar trascendencia se atribuyó a la supresión de la exigencia de aprobación de cualquier proyecto de reforma constitucional por dos Parlamentos sucesivos. La incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos al ordenamiento constitucional tenía para la Concertación un gran valor simbólico. La morigeración en las restricciones a los derechos de las personas en caso de algún estado de excepción representaba también una conquista significativa a la luz de 17 años de represión. Avances importantes aunque insuficientes fueron la integración del Contralor al Consejo de Seguridad Nacional y la modificación de sus atribuciones en el sentido de que podía "hacer presente" en lugar de "representar su opinión", como asimismo la norma que estipuló que no se llenarían hasta 1998 las vacantes que pudieran producirse en los cupos de senadores designados.

La trascendencia del acuerdo alcanzado y la significación para la Concertación de estas reformas mínimas queda de manifiesto al recordar el negativo juicio ex-post del gremialismo. Dice Sergio Fernández: "Con la elevación al rango constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos, el país se autoimpone una injustificable obligación; la derogación del artículo 8º la estimaba una claudicación frente al totalitarismo; regresivo me parecía eliminar la incompatibilidad entre los cargos de dirigente gremial y la militancia en un partido político; debilitadora del poder regional era la reforma por la cual el número de los senadores elegidos se ampliaba de 26 a 38¹⁷; de mayor envergadura aún me parecía el error de suprimir el sistema para proveer vacantes que se produjeran entre los senadores designados, con

¹⁷ Lo que en verdad lamenta Fernández es la disminución del peso relativo de los 9 senadores designados en la configuración de la mayoría del Senado, *op. cit.*, págs. 310-313.

lo cual la institución quedaba afectada por una segunda causa de debilitamiento [...] en las funciones del Consejo de Seguridad se modificaba lo más importante [...] el cuidadoso sistema de reforma constitucional estatuido en 1980, que miraba la estabilidad institucional, fue asimismo radicalmente modificado, con lo que dicha estabilidad quedó reducida”.

En suma, a juicio de Fernández, las reformas acercaban el texto reformado peligrosamente a la Constitución del 25. El gremialismo veía en lo obrado el comienzo del fin de la “democracia protegida”, que con tanta persistencia se había esmerado en construir. De ahí su rígido antirreformismo posterior.

De este modo, aprobadas las reformas convenidas en el plebiscito del 30 de julio, el gobierno de Aylwin iniciaría su mandato con importantes tareas constitucionales pendientes, pero cumplido el objetivo de acatamiento universal a la Constitución reformada.

VIII. Requisitos para una democracia estable en Chile

A. LA TRANSICIÓN DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA: FACTORES DETERMINANTES

Nuestra crónica analítica nos ha conducido hasta la transferencia pacífica y ordenada del gobierno al Presidente Aylwin el 11 de marzo de 1990, en una solemne ceremonia de enorme significación histórica en que el nuevo mandatario, elegido por amplia mayoría popular, recibió la banda presidencial de manos del general Pinochet, el hombre fuerte de 17 años de autoritarismo, con la intermediación ritual de Gabriel Valdés, líder de la resistencia contra la dictadura y flamante Presidente del Senado elegido para el cargo minutos antes de la transmisión del mando presidencial, como resultado de un acuerdo político entre la Concertación y la UDI.

Hemos intentado sintetizar las causas de la ruptura del sistema democrático producida en 1973. Nos corresponde ahora examinar los factores que hicieron posible el proceso inverso. Con tal propósito nos parece adecuado analizar, en primer término, en qué medida y forma se revirtieron o no los factores que a nuestro entender condujeron a su derrumbe 17 años antes.

1. *La reconstrucción de los consensos básicos*

Hemos relatado una compleja trama en la que destacan nítidamente dos procesos paralelos que no vinieron a encontrarse sino en los años postreros del período autoritario: la formación paulatina y la consolidación posterior de una oposición transformada finalmente en coalición política, y la institucionalización y desarrollo del proyecto político y económico del régimen militar. Tomados en conjunto, terminaron por configurar el dramático, espectacular y por muy pocos esperado fenómeno de la reconstrucción de los consensos básicos.

Hemos definido el primero de estos procesos como de construcción de consensos entre la Democracia Cristiana y el socialismo (también el radicalismo socialdemócrata), vale decir de mundos políticos y culturales representativos de cerca de un sesenta por ciento de la opinión nacional. Como vimos, tardó en dar sus primeros pasos, para adquirir cierto ritmo a partir de 1978 (Grupo de Estudios Constitucionales) y acelerarse después de la crisis económica que sacudió el régimen en 1982-1984 (Alianza Democrática). Su primer fruto sustantivo fue el compromiso sin reservas con la democracia convencional, sin apellidos, la misma que Chile había por largo tiempo practicado como régimen político de valor superior, reconocido como conquista de la humanidad. De este modo se impulsó el restablecimiento de las confianzas personales y políticas entre estos "enemigos" de ayer, condición necesaria para revertir la polarización ideológica de la década del 60. En ese mismo período se fue produciendo, de modo más incipiente y con mayor lentitud, un primer avance hacia un consenso en relación a la economía, al descartarse tanto el proyecto socialista de planificación central y estatización de los medios de producción, como el comunitarismo o socialismo comunitario como opciones de un orden económico para Chile.

Esta convergencia parcial en relación al orden económico, situada a nivel de principios generales, del concepto de economía mixta con aceptación de un rol significativo para la empresa privada y el mercado, fue suficiente, sin embargo, para sustentar en ese plano a las primeras expresiones orgánicas de convergencia política opositora, la Alianza Democrática. Aún más, este avance, aunque modesto en apariencia, facilitó o al menos no fue obstáculo para la instancia fundacional de reconstrucción de los consensos básicos a nivel nacional, el Acuerdo Nacional de 1985, el que, mirado en retrospectiva, sumó lo que hoy constituye la Concertación y el sector liberal conductor de Renovación Nacional.

La plataforma económica de la Concertación por el NO y, con mayor profundidad y precisión, el programa de la candidatura Aylwin, fueron los siguientes hitos en la gestación de acuerdos económicos nacionales. Las propuestas del programa comprometieron un marco para el orden económico que, sin perjuicio de sus evidentes propósitos electorales, tuvo el sentido más profundo de reducir el temor y la desconfianza del empresario y de la clase media propietaria, condición necesaria para poder sostener, en democracia, el crecimiento sostenido de la economía logrado a partir de 1985. De este modo indirecto, el

éxito económico postrero del régimen militar influyó significativamente en las propuestas de la Concertación, generando de hecho una convergencia que políticamente el conglomerado opositor no estaba en condiciones de reconocer. En este proceso de convergencia económica tuvo significación el acercamiento que se fue produciendo entre los economistas profesionales. En un primer momento fueron los economistas demócratacristianos los que, en contraste con las décadas del 60 y 70, pasaron a hablar un lenguaje técnico similar y a compartir conceptos teóricos con los economistas liberales. Contribuyó a ello, sin duda, la cada vez más frecuente formación común en universidades norteamericanas de las que habían ido desapareciendo los enclaves anticapitalistas tipo Paul Baran y Paul Sweezy, para dar paso a una clara hegemonía cultural de la economía de mercado y las ideas más liberales.

La inserción de una gran mayoría de economistas en un marco común de análisis se fue extendiendo a los teóricos de ideología socialista, a medida que el exilio hizo a muchos conocer y valorar las prácticas capitalistas de Europa Occidental, en tanto que otros se desilusionaron en el contacto directo con la mediocre realidad de la economía estatizada y las limitaciones de la planificación centralizada. Las nuevas generaciones de economistas de izquierda tuvieron también acceso a universidades europeas y norteamericanas.

Por último, cuando a la comprobación del éxito de las economías occidentales se sumó una mejor comprensión del espectacular progreso de las naciones subdesarrolladas del Sudeste Asiático (y además, a partir de 1986 el propio Chile entró en una fase de crecimiento sostenido de ritmo hasta entonces desconocido en el país), se fue desvaneciendo el mito de que las opciones económicas capitalistas prevalecientes en los países industrializados no resultaban aplicables al mundo subdesarrollado dependiente.

Fue así como en 1988-1989 dio frutos la siembra iniciada en los diálogos del CED del período 1983-1986. De todos modos, el consenso a que aludimos se situaba aún al nivel de conceptos generales. De todos modos, los avances producidos fueron suficientes para generar de cara a las elecciones de 1989 un consenso nacional básico en torno al orden económico, relativizado por un mar de dudas, recelos y desconfianzas.

La incorporación de concepciones económicas más liberales a las propuestas de la Concertación se vio facilitada por la

naturaleza del proceso político en dicho período, de carácter notoriamente cupular, limitado a núcleos pequeños de dirigentes que actuaban con considerable libertad en un entorno de fuerte respaldo de adherentes y simpatizantes.

En relación al orden social, el fin de la fase de movilización social, marcado por el fracaso del intento populista de la "Demanda de Chile" formulada por la Asamblea de la Civilidad, radicó definitivamente en los partidos la conducción de la oposición. Las organizaciones sociales reconocieron la primacía de lo político, pasando a apoyar la nueva estrategia político-electoral de naturaleza eminentemente conciliadora en el plano social. Excluido el Partido Comunista de la conducción sindical, los máximos dirigentes sociales, con marcado predominio democristiano¹, abandonaron toda retórica confrontacional e hicieron suyo el llamado a la concertación social, pieza clave del programa de la Concertación en el plano de las relaciones laborales. Para los líderes sociales el retorno y la consolidación de la democracia era condición previa para la reafirmación posterior de sus reivindicaciones. El temor a una regresión o prolongación autoritaria pesó fuertemente en sus posturas. Por su parte, el empresariado comprendió la importancia de potenciar la concertación social y mostró disposición al diálogo con los trabajadores. La relación personal entre Manuel Bustos y Manuel Feliú, presidentes de la CUT y de la Confederación de la Producción y el Comercio, respectivamente, contribuyó en no pequeña medida a este proceso.

El período de conflicto social agudo generado por la polarización política, con afirmación agresiva de la lucha de clases, dio así paso, 20 años después, en el nuevo contexto político de convergencia ideológica, al anhelo compartido de lograr una convivencia social armónica, de mutuo respeto entre clases. De este modo, se crearon condiciones para restablecer también el consenso básico en relación al orden social. En verdad, este proceso no hizo sino interpretar el anhelo de paz, el horror al conflicto, el deseo de superar los traumas de tantos años, surgido con creciente fuerza desde todas las esferas de la sociedad.

Naturalmente, quedaba pendiente, al asumir el Presidente Aylwin, la solución concreta de problemas de enorme trascen-

¹ En especial el liderazgo carismático del DC Manuel Bustos, presidente de la CUT.

dencia, referidos a la justicia social y, en especial, el de las relaciones entre empresas y trabajadores regidas por las normas del Plan Laboral, unánime y categóricamente rechazado por los trabajadores y por los partidos de la Concertación.

Los avances descritos en los campos económico y social facilitaron, a su vez, la negociación política, que culminó con las reformas constitucionales pactadas de 1989, que dieron nacimiento a un nuevo consenso básico nacional en relación al orden político. A contar de ese momento, la Concertación aceptó explícitamente la Constitución del 80 así modificada, lo que desde otro punto de vista representó un encuentro mínimo suficiente entre el proyecto político del régimen militar y la propuesta democrática de la Concertación, despojados ambos de sus aristas más radicales. Aun los sectores más duros del régimen militar percibían con total claridad que una vez perdido el plebiscito, el restablecimiento democrático se había tornado inevitable. Se trataba, en consecuencia, de retener las mayores cuotas posibles de poder, especialmente en cuanto a la autonomía e influencia de las Fuerzas Armadas, requeridas para impedir o contener todo intento punitivo en materia de derechos humanos o de cambio drástico en el campo económico. Por su parte, la Concertación optó por moderar muy significativamente sus demandas políticas, precisamente en aras del consenso y la gobernabilidad.

Este "encuentro político", que podemos calificar como de mínimo suficiente, resultaba indispensable para hacer posible un cambio pacífico y ordenado de régimen político, pues de otro modo las elecciones de 1989 no habrían podido ser enfrentadas por los bloques en pugna sin la percepción de amenaza grave a sus respectivos valores e intereses en caso de una eventual derrota en las urnas.

Se había producido así, en 1989, un restablecimiento suficiente de los consensos básicos en relación al orden político, al orden económico y al orden social, así como una capacidad de negociación y de generación de acuerdos para sustentar la transición y hacer posible la consolidación de la democracia a partir de 1990.

El proceso descrito se sustentó en un hecho fundamental, condición necesaria para una democracia estable: me refiero a la convergencia ideológica producida en el país, tanto en lo que respecta al compromiso político con la democracia como en relación al establecimiento de una economía de mercado con predominio de la empresa privada como base del orden económico.

Primero, este fenómeno se dio entre la Democracia Cristiana y el socialismo para extenderse luego a la derecha. Las distancias ideológicas se acortaron, los adversarios políticos dejaron de verse como una amenaza para los propios valores e intereses, siendo entonces posible aceptar el ejercicio del gobierno por los "otros". El período 1988-1990, con antecedentes que se remontan al Acuerdo Nacional, marcó el fin de la etapa de las planificaciones globales o proyectos excluyentes que presidieron la vida nacional desde 1965 hasta 1989.

2. *El restablecimiento de la legitimidad del procedimiento democrático*

La reducción de incertidumbre e inseguridad, asociada a las elecciones, en el nuevo clima político-social, permitió revertir un segundo factor determinante de la ruptura de la democracia, devolviendo al procedimiento democrático de las elecciones la legitimidad perdida en 1973 como consecuencia de la ruptura de los consensos básicos. En una palabra, la relativa convergencia ideológica alcanzada hacía posible realizar elecciones en 1988 (no así en 1980).

Una circunstancia gravitó decisivamente en la evolución de los acontecimientos: el plebiscito incorporado a la Constitución del 80, instancia que terminó por ser acogida por la oposición al virar desde la movilización social al camino político-electoral su estrategia política. Es decir, la existencia del plebiscito en el itinerario del régimen (aunque diseñado con otro propósito) dio a la vía político-electoral la pista de aterrizaje indispensable para darle viabilidad en el contexto autoritario del período; de no haber sido así, la demanda electoral se habría transformado en una nueva confrontación con el régimen, de imprevisible desenlace.

Ciertamente no bastaba para la relegitimación del proceso democrático la mera celebración del plebiscito. Condición esencial para su eficacia política, desde la perspectiva de una efectiva transición a la democracia, era que tuviera garantías suficientes en orden a asegurar un acto electoral libre, limpio y transparente. Cuando tales requisitos se entendieron cumplidos y tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales opositoras dieron las señales positivas correspondientes, se produjo una espectacular reacción masiva de la ciudadanía. La inscripción de más de 7 millones de personas en los registros electorales marcó el

reencuentro nacional con su tradición electoralista, así como el renacimiento de su respeto por la legalidad formal, característica también fuertemente arraigada en nuestra historia, que había estado dormida desde la crisis de 1973.

La recuperación del procedimiento electoral democrático como mecanismo aceptado para la toma de decisiones políticas nacionales de trascendencia, se destaca como un segundo factor esencial en nuestro retorno pacífico y ordenado a la democracia, revirtiéndose así uno de los elementos que contribuyeron a su derrumbe en 1973.

Factores coadyuvantes de crucial importancia fueron la capacidad de organización de la Concertación por el NO, su impecable estrategia de campaña y la conducta del gobierno, comprometido el honor militar en el respeto a la legalidad dictada por el propio régimen², actitud en la que confluyeron la tradición legalista del país, a la que los militares no eran ajenos, y el realismo político de los gobernantes en las horas decisivas.

3. *Los partidos políticos y las organizaciones sociales: la dimensión institucional*

Hemos descrito la influencia decisiva que la polarización ideológica de los partidos y su notable influencia en las organizaciones sociales, tuvo en la ruptura del sistema democrático. Ahora corresponde destacar su papel crucial en el proceso inverso. Al considerar ambos fenómenos en conjunto, queda de manifiesto la gravitación que los partidos políticos (pero también los movimientos sociales, en especial los sindicatos) han tenido en la historia nacional en razón de su fuerte enraizamiento en la sociedad, su notable estructuración formal y su sorprendente (para países en desarrollo) continuidad en el tiempo.

La primera fase de liberalización parcial del régimen militar se produjo cuando estalló la crisis de 1981-1982, al organizar y conducir el movimiento social, ya liderado por dirigentes del mundo político opositor, las protestas que forzaron una apertura que se amplió de hecho a la esfera política y que resultó irreversible. A su vez, esta explosión social tuvo como antecedente importante

² En especial el acatamiento por Pinochet y la Junta de Gobierno de los fallos del Tribunal Constitucional.

las acciones solidarias en la base social, como ollas comunes, comprando juntos, mujeres en defensa de los derechos humanos y otras iniciativas que contribuyeron a nuclear a los sectores populares disidentes.

La rápida inserción de los partidos y su capacidad para asumir el liderazgo de la acción opositora dan fe de su capacidad de supervivencia, a pesar de la rigurosa represión de que habían sido objeto entre 1973 y 1980. Al mismo tiempo, el traspaso de la conducción opositora del movimiento social a los partidos comprobó, una vez más, la preponderancia de éstos en la estructura institucional del país.

Asimismo, la materialización de un plebiscito razonablemente libre, limpio y transparente, que dio el triunfo al NO, no habría sido posible sin la capacidad de organización, movilización y conducción política estratégica y táctica de los partidos. Por último, fue la acción de los partidos en la generación de consensos lo que permitió construir la Concertación de Partidos por la Democracia y enfrentar con programa, candidato único y pacto electoral las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989.

En suma, los partidos políticos y las organizaciones sociales a la sombra de aquéllos, constituyeron también un factor esencial en el retorno de Chile a la democracia.

La renovada confianza en el procedimiento electoral y la conducción política partidaria fueron, a su vez, factores decisivos en el restablecimiento de otro componente fundamental de la tradición democrática chilena: el respeto al Presidente de la República y al Congreso Nacional que serían elegidos en 1989 como autoridades legítimas de la nación. Finalmente, estos hechos, sumados al consenso constitucional ya referido, devolvieron su legitimidad esencial al Poder Judicial, pese a las legítimas reticencias que respecto de la Corte Suprema tenía la Concertación, en razón del comportamiento sumiso ante el gobierno asumido por la Corte durante el período militar, particularmente en relación a las violaciones de derechos humanos.

4. La evolución de la economía: factor coadyuvante en el retorno a la democracia

Ya indicamos que la fase de crecimiento sostenido a que entró la economía chilena a partir de 1986 contribuyó a la generación de un consenso básico en torno al orden económico futuro. A su

vez esta convergencia, sumada a los recursos de poder institucional que había logrado preservar, permitió a la derecha enfrentar en alguna medida el plebiscito de 1988 y con mayor convicción las elecciones de 1989, con cierta confianza en su capacidad de evitar un vuelco radical en la política económica. Al mismo tiempo, por primera vez en muchas décadas, la derecha se sintió portadora de un proyecto político-económico ganador —la economía de libre mercado abierta al exterior—, que debía darle opción de triunfo —si no en 1989— en elecciones futuras. Los militares, por su parte, y en especial Pinochet, sentían que el modelo económico preservado por ellos, pese a los difíciles años de crisis, constituía un legado histórico perdurable que por sí solo justificaba su prolongada permanencia en el poder.

Desde la perspectiva de la Concertación, el éxito económico postrero del régimen militar le permitió presentar un programa cuyo acento principal se colocó en lo social, punto débil del gobierno de Pinochet, sugiriendo implícitamente la continuidad de las políticas económicas en curso, lo que debilitó extraordinariamente el eventual apoyo civil a algún intento de sectores duros del régimen de impedir por la fuerza el retorno a la democracia.

5. *El factor externo*

Las acciones desestabilizadoras de EE.UU., si bien tuvieron influencia en el desarrollo de los acontecimientos, particularmente a través de apoyos que fortalecieron a la oposición contra la Unidad Popular, no fueron un factor determinante en su caída. El proceso de transición a la democracia, por su parte, se vio facilitado, de 1986 a 1989, por el entorno y la acción externas, expresiones de una situación internacional radicalmente diferente a la de 1970-1973.

En primer término, la política externa de los Estados Unidos estaba experimentando un vuelco. Estaba ya a la vista el término de la guerra fría a partir de la perestroika de Gorbachev y el fin de la doctrina Breshnev, que selló el deceso del comunismo en Europa Oriental y determinó la caída del muro de Berlín. En este nuevo cuadro, las consideraciones de seguridad nacional que llevaron a EE.UU. a respaldar y sostener cualquier gobierno por dictatorial y represivo que fuera, por el mero hecho de ser anticomunista, fue sustituida por la doctrina de promoción de la

democracia y del respeto a los derechos humanos, indudablemente más acorde con la cultura y realidad políticas del propio Estados Unidos. Por ello, así como el gobierno de Nixon buscó activamente la caída de Allende, destacó ahora como Embajador en Chile a un diplomático de alto rango —Harry Barnes—, que se convirtió en un estrecho aliado de la oposición y dejó actuar con entera libertad a instituciones como el NED y el NDI, cuyas actividades en apoyo al retorno de la democracia se financiaban con fondos públicos. De ese modo los Estados Unidos se sumaron finalmente al decidido apoyo a la causa opositora brindado desde los primeros años del régimen militar por muchos países europeos, en particular Suecia, Noruega, Alemania, Italia y posteriormente España.

En segundo lugar, así como la ruptura de 1973 se produjo en el contexto de la “ola autoritaria” que sacudió a América Latina, dicho proceso se había revertido a la altura del año 1988, convirtiendo al régimen de Pinochet en un anacronismo en la región.

En suma, el duro antimarxismo, justificación última de la eventual continuidad del régimen militar chileno, ya no tenía sustentación en la nueva realidad latinoamericana y mundial. En esas condiciones, comprometido Pinochet con el plebiscito de 1988, su corrección y transparencia se convirtieron en condición necesaria para evitar una drástica reacción internacional. Hemos hecho referencia a las explícitas advertencias hechas al gobierno militar a pocos días del plebiscito. Hemos destacado también el valioso apoyo prestado por el NDI y el NED a la Concertación en las complejas tareas de organización para el plebiscito y en su exitosa estrategia comunicacional televisiva. Concluimos pues que el entorno externo fue un factor coadyuvante significativo en el proceso de recuperación de la democracia en el país.

B. LAS RAZONES DEL TRIUNFO DEL NO

El análisis da cuenta de la forma en que se fueron revirtiendo los factores que determinaron la ruptura de 1973, creando las condiciones necesarias e impulsando el proceso político-social que hizo posible el retorno a la democracia en nuestro país. Se ha procurado centrar la atención en los fenómenos más esenciales, omitiendo una multiplicidad de hechos circunstanciales que tuvieron influencia en el desarrollo de los acontecimientos y que hemos procurado mencionar en los capítulos anteriores.

Se cumplió con la condición necesaria para el éxito de la estrategia político-electoral de la Concertación, la realización de un plebiscito razonablemente limpio el 5 de octubre de 1988. Faltaba, sin embargo, ganar el plebiscito, pues de lo contrario se habría institucionalizado –al menos hasta 1997– la democracia protegida.

No interesa reiterar aquí los méritos de la campaña del NO en cuanto a organización, movilización de cuadros partidarios, persuasión ciudadana casa a casa, mensaje político moderado y positivo, control independiente de las mesas de sufragio y del escrutinio y abrumadora superioridad de su franja televisiva.

Más importante resulta comprender las motivaciones profundas del electorado, que dio una mayoría categórica –aunque no aplastante– a la opción NO. La pregunta es válida porque el SI, la candidatura Pinochet, tenía a su favor el inmenso poder del aparato oficial, incluidos los alcaldes (en general de desempeño reconocidamente eficiente) de la totalidad de las comunas del país, así como el temor a la represalia de una población popular urbana y rural domesticada por 15 años de riguroso control y represión. Contaba también con la abrumadora publicidad oficial en su insistente martilleo de que una eventual victoria del NO significaba el retorno al caos, la politiquería y la amenaza comunista. Asimismo, el gobierno podía esgrimir a su favor un repunte económico que, aunque reciente, ya mostraba resultados alentadores en crecimiento, menor inflación y reducción del desempleo. El SI disponía, además, de la adhesión incondicional de la casi totalidad de la derecha chilena, vale decir una base electoral firme de no menos de un 30% del electorado. Por último, Pinochet estaba rodeado de una cierta aura de invencibilidad, una imagen de triunfador conquistada en 15 años en que, superando diversos obstáculos, había logrado siempre imponer su voluntad.

Esta formidable batería de factores favorables al SI no fue suficiente para darle el triunfo, por dos razones fundamentales, a saber:

1. El renacimiento de la tradición democrática del país, favorecido por la constelación de hechos que hemos reseñado y producto, también, de la ya tan prolongada duración del régimen militar y el consiguiente debilitamiento del recuerdo traumático de la crisis que le había dado origen.

Planteadas la confrontación plebiscitaria como un dilema entre dictadura y democracia, el electorado se pronunció

categoricamente por la opción concordante con su cultura política que, sumergida durante 15 años, pudo ahora emerger con renovado vigor y esperanza. En el marco de este despertar democrático contribuyó al resultado el agotamiento de la figura de Pinochet, el hastío y repudio popular a un hombre que llevaba demasiado tiempo ejerciendo un poder casi omnímodo. En el contexto de su renovada afirmación de los valores democráticos, el plebiscito dio también al electorado su primera oportunidad para expresar su repudio a las violaciones de derechos humanos, su condena a tantos crímenes que constituían una negra mancha en la trayectoria del régimen militar.

2. La generalizada percepción popular, avalada por las cifras, de ausencia de todo compromiso de Pinochet con la justicia social, de preocupación real por el destino de los sectores más desfavorecidos y, en particular, por el costo sufrido por amplios sectores de clase media como consecuencia de la reducción del tamaño y del presupuesto del Estado y de la reconversión en la estructura productiva provocada por la drástica apertura del país a la competencia internacional. En otras palabras, el régimen militar, que tuvo una suerte de legitimidad de origen por el evidente apoyo social mayoritario a la intervención del 11 de septiembre, había perdido la necesaria legitimidad de ejercicio o resultados. El juicio de la mayoría ciudadana al respecto resultó abrumador, como consta de la espectacular votación del NO en las comunas populares de las grandes ciudades.

Si la supervivencia de un régimen democrático requiere conservar un nivel razonable de legitimidad en función de resultados, tal condición es absolutamente esencial para la continuidad de sistemas autoritarios, pues éstos no tienen otra justificación para mantenerse en el poder que su posible eficacia en la solución de los problemas. El gobierno de Pinochet fue reprobado en este terreno en el examen a que tuvo que someterse en 1988, quedando sin base alguna de sustentación.

IX. Las tareas del gobierno de Aylwin¹

A. SÍNTESIS DE LOS DESAFÍOS FUNDAMENTALES

En un sentido, el 11 de marzo de 1990 marcó la culminación de un largo proceso, al instalarse autoridades elegidas por votación popular tanto en el Palacio de La Moneda como en el Congreso Nacional. Desde otra visión, era sólo el punto de partida de las múltiples tareas de completar la transición, lograr la consolidación de la democracia, asegurar la gobernabilidad y echar las bases de un proyecto-país, vale decir dar a la gestión democrática una visión de futuro. Estas últimas tareas podrían incorporarse a la segunda de ellas, pues no se habría producido la consolidación del régimen democrático restablecido si no se hubiera podido desde el comienzo gobernar con eficacia y con sentido de largo plazo, para que un país entrampado en los traumas del pasado, pudiera volcar sus energías en enfrentar los desafíos del desarrollo.

1. *Transición*

El concepto de transición ha sido objeto reiterado de una polémica cargada de mensajes políticos. Para algunos no se habrá completado mientras no se hayan eliminado los últimos vestigios de la democracia protegida, bautizados por la Concertación como "enclaves autoritarios" o "válvulas de seguridad" del régimen saliente (senadores designados, noción de las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad, inamovilidad de los comandantes

¹ Este capítulo no está concebido como crónica de la evolución del gobierno de Aylwin. Al autor, dada su participación personal en esa Administración, no le habría parecido adecuado un enfoque de ese tipo, el que por lo demás no correspondería a los objetivos de este texto.

en jefe y, en general, excesiva autonomía militar respecto del poder político, Consejo de Seguridad Nacional), vale decir, mientras no culmine la total transferencia del poder a la soberanía popular. Desde esa perspectiva, la transición no ha terminado ni siquiera después de 7 años de gobierno democrático.

Desde el punto de vista de la derecha, la transición terminó con la transmisión del mando al Presidente Aylwin y la instalación del Congreso Nacional, interpretación que corresponde a una intencionalidad política exactamente opuesta a la anterior, pues pretende indicar que el régimen político no requería de innovación alguna después de la instalación del nuevo gobierno. Dicho de otra manera, se afirma la validez permanente de la institucionalidad vigente, incluidas las disposiciones cuestionadas por la Concertación.

Creo más apropiado sostener que la transición a la democracia debía considerarse terminada en cuanto desapareciera todo riesgo de regresión autoritaria, lo que ciertamente nadie habría osado afirmar al 11 de marzo de 1990. En estos términos se define aquí la primera tarea del gobierno de Aylwin. La eliminación de los enclaves autoritarios pasa a ser parte de la consolidación, redefiniéndose como una tarea de perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

Esta opción no responde a un capricho. En primer término, quedó en claro a poco andar que las reformas institucionales pendientes contempladas en el programa de la Concertación iban a requerir de plazos largos para su implementación. En efecto, dada la mayoría opositora en el Senado y en virtud de la explícita aceptación previa por parte de la Concertación del requerimiento de mayorías especiales para reformas de la Constitución o de las llamadas leyes orgánicas (por ejemplo, las de Fuerzas Armadas), toda reforma requería de acuerdo político entre el gobierno y al menos parte de la oposición. En segundo lugar y habida cuenta de lo anterior, aceptar la noción de que Chile iba a vivir largos años en transición implicaba reconocer una cierta precariedad, una provisionalidad del edificio democrático que no se compadecía con la realidad objetiva una vez asegurada la no regresión al autoritarismo. Tal precariedad resultaba, además, escasamente compatible con la urgente necesidad de encaminar al país por la senda de desarrollo dinámico ya iniciada. La definición aquí sugerida, que hizo suya el Presidente Aylwin, respondió pues a una evaluación de la realidad objetiva y a un juicio de mérito político.

Las tareas de la transición así acotada consistían fundamentalmente en:

- a) Lograr el pronto retorno de las Fuerzas Armadas a su rol profesional, incluido el abandono de toda pretensión eventual de constituirse el Ejército en una especie de gobierno paralelo.
- b) Enfrentar el problema de las violaciones a los derechos humanos de manera tal que, atendiendo al imperativo ético y a las exigencias de justicia del mundo político-social y cultural de la Concertación (vale decir de la mayoría de la población), se evitara producir el cuestionamiento global y arrinconamiento de los militares con el consiguiente riesgo de situaciones de insubordinación del tipo de las que habían ocurrido en Argentina. Desde otra perspectiva, debía combinarse justicia con prudencia como una contribución a la reconciliación nacional, o sea al fortalecimiento y ampliación de los consensos básicos, teniendo en cuenta que la actitud en esta materia de la mayoría de quienes habían votado SI en 1988 y apoyado a Būchi (e incluso a Errázuriz), en 1989 era de respaldo y justificación de los excesos militares.
- c) Asegurar la gobernabilidad inicial del país, desmintiendo los pronósticos de caos, desgobierno y conflicto de los partidarios del régimen saliente, que habrían puesto en peligro la legitimidad "por desempeño" de la todavía frágil democracia reconstituida, dando pretexto para posibles intentos de regresión política.
- d) Completar el proceso de legitimación institucional y construcción de consensos básicos en áreas que no habían sido abordadas en 1989, a saber, los gobiernos locales presididos por alcaldes designados por Pinochet y la legislación laboral.

2. Consolidación

La consolidación de la democracia dependía naturalmente del cumplimiento eficaz de las tareas de transición. Cumplida tal condición, los desafíos fundamentales de la consolidación consistían en fortalecer y asegurar la vigencia permanente de los factores que habían hecho posible el cambio de régimen, entre los que nuestro análisis privilegiará los siguientes:

- a) Profundizar los consensos básicos nacionales en relación al orden político, económico y social, de modo de dar sólida sustentación de largo plazo al régimen democrático, eliminando el riesgo de una "recaída" en procesos y situaciones de polarización como las que produjeron la ruptura de 1973.
- b) Perfeccionar las instituciones democráticas, esto es, asegurar su plena legitimidad en el largo plazo. En este sentido, la tarea principal –aún pendiente– era extender el acuerdo constitucional a las materias no concertadas o que quedaron pendientes en 1989, de modo de superar la situación de consenso institucional incompleto en que nos encontrábamos a marzo de 1990 y que aún se mantiene. La prolongación de tal estado de cosas representa una amenaza potencial de pérdida de legitimidad del sistema político, como ya justificaré.

En segundo término, se trata de fortalecer las instituciones clave del régimen democrático –Parlamento, los partidos políticos y el Poder Judicial–, de cuya "calidad" y eficacia depende también la legitimidad de largo plazo del sistema político, evitando fenómenos de alienación ciudadana.

Por último, la mantención del consenso en torno al orden político y social requiere la creación y perfeccionamiento de mecanismos participativos y eficaces de prevención y solución de conflictos, de particular relevancia en países en vías de desarrollo como Chile, aquejados por carencias, injusticias y discriminaciones múltiples potencialmente polarizantes.

3. *Gobernabilidad*

Hemos afirmado que consensos básicos en torno al orden político, económico y social son requisitos esenciales para la consolidación. Puede ocurrir, sin embargo, que pese a cumplirse tal exigencia un régimen sea crónicamente inestable o enfrente crisis de gran envergadura que lo tornen ingobernable sin que se vea amenazada la continuidad del sistema político. Italia se vio envuelta en años recientes en un verdadero terremoto político sin que a nadie se le ocurriera nunca pensar que estuviera amenazada la democracia. En cambio, la inestabilidad provocada en Venezuela por la agitación social en contra de la política económica del Presidente Carlos Andrés Pérez y la pérdida de apoyo político (incluso de su propio partido) sufrida por el Presidente, todo ello unido –a semejanza del caso italiano– por denuncias de

corrupción generalizada, tuvieron a ese país al borde de un golpe militar.

En el caso chileno, me atrevo a afirmar que, una vez resueltos los problemas de la transición y más firmemente enraizados los acuerdos básicos, los demás requisitos de la consolidación (el perfeccionamiento de las instituciones democráticas en sus diversos planos y dimensiones) podrían ser considerados más bien como factores que afectan la gobernabilidad sin llegar a poner en riesgo la democracia. Es la precariedad inicial producto de dos décadas de intensa polarización y conflicto lo que —en la óptica de 1990— nos ha hecho calificarlos como requisitos de consolidación del régimen político. Juzgadas las cosas de acuerdo a la realidad presente (1997), estas materias debieran redefinirse como temas de gobernabilidad, lo que ciertamente no les hace perder centralidad y trascendencia, pero elimina la percepción de amenaza que afecta a aquello que no está consolidado.

La referencia al imperativo del gobierno de Aylwin de asegurar la gobernabilidad inmediata del país no es sino un modo de dramatizar esa fase inicial, la importancia crucial de los primeros años de una democracia puesta a prueba por las predicciones catastrofistas de los adversarios más reticentes y por el escepticismo de significativos sectores ciudadanos, en especial de los empresarios, actores clave del proceso económico. Siendo la gobernabilidad una exigencia permanente, también lo son las condiciones que debían satisfacerse desde el primer momento.

Los problemas fundamentales de gobernabilidad que debía encarar el Presidente Aylwin eran los de convertir la coalición electoral triunfante en una efectiva mayoría de gobierno y traducir el apoyo social expresado en las urnas en un respaldo consistente a su gestión.

La experiencia histórica del país no constituía al respecto un antecedente favorable. La falta de una tradición coalicionista y la crónica discontinuidad en las políticas y en los equipos gobernantes que había caracterizado al Chile democrático, añadido el hecho de ser la Concertación un conglomerado de 17 partidos, hacía comprensibles las aprehensiones de los pesimistas.

En el plano social, opositores y escépticos vaticinaban una avalancha reivindicativa que en el nuevo entorno de libertad democrática podía plantearse sin temor a represalia. Además, era razonable suponer que los dirigentes sociales, en su casi totalidad adherentes de la Concertación, esperarían de su gobierno la satisfacción de una proporción importante de sus aspiraciones.

La relación histórica clientelar-populista entre partidos y organizaciones sociales que hemos enfatizado daba asimismo pie al razonable temor de que dicho fenómeno volvería a repetirse. Es cierto que tanto en su programa como en el curso de la campaña electoral la Concertación tuvo buen cuidado de no comprometerse en ofertas concretas, actitud facilitada, sin duda, por su cuasi certeza de triunfo. Sin embargo, tampoco podía olvidarse que la pobreza, el desempleo y la reducción y deterioro de la acción social del Estado fueron (junto a los derechos humanos) las armas más potentes utilizadas por la Concertación en contra del candidato del régimen militar.

Preocupación particular en el ámbito de la gobernabilidad existía al inicio del mandato del Presidente Aylwin respecto de la capacidad del Estado de llevar adelante programas y políticas eficaces, vale decir coherentes, consistentes y técnicamente bien fundados. El Congreso Nacional debía reanudar sus actividades después de 17 años de interrupción, integrado por una mayoría de parlamentarios sin experiencia legislativa anterior. La administración pública había sufrido una considerable reducción en su tamaño y podía suponerse en los cargos medios y altos el predominio de personas afectas al régimen saliente. Por último, la reticencia de la Concertación respecto de la Corte Suprema se traducía en un ánimo previo de drástica reforma, presagiando una difícil relación con el Poder Judicial.

4. *Desarrollo: crecimiento con equidad*

Entre los economistas de la Concertación había clara conciencia acerca de la necesidad de consolidar el proceso de crecimiento económico en curso desde 1985, aunque al mismo tiempo formulaban severas críticas al modelo neoliberal desde la perspectiva de la justicia social. Distinto era el ánimo entre los dirigentes políticos de la coalición, cuya preocupación central eran los problemas sociales y que aunque entendían que debían preservarse unos un tanto míticos equilibrios macroeconómicos, no sintonizaban con la cultura más desarrollista de los técnicos. Su actitud era más bien de descalificación global del neoliberalismo (entendido por tal el conjunto de las políticas económico-sociales de Pinochet) y la consiguiente expectativa de un radical cambio de rumbo como sello de la acción del equipo económico del nuevo gobierno. Estas diferencias de concepto y sensibilidad en-

tre los diferentes partidos y entre políticos y economistas había conducido a un programa de gobierno susceptible de diversas opciones e interpretaciones en relación a la política económica y social. Correspondía pues al Presidente y sus ministros económicos dar contenido más preciso a las políticas pertinentes, planteándose el desafío de compatibilizar entre sí las paralelas e igualmente legítimas preocupaciones por el desarrollo económico y la justicia social. Lograr dicha compatibilidad era, pues, condición necesaria para que el país y el gobierno de la Concertación pudieran beneficiarse del positivo aporte a la gobernabilidad —inédito en los procesos de paso del autoritarismo a la democracia producidos en América Latina— que representaba haber heredado una economía sana.

B. EL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS

1. *Observaciones preliminares y definiciones estratégicas*

La ordenación temática que para fines analíticos hemos dado a este capítulo no pretende sugerir que el gobierno haya usado de entrada dichas categorías para definir su estrategia, aunque tenía plena conciencia que habría de enfrentar la totalidad de los problemas y desafíos antes enunciados. Quizás su preocupación central fuera asegurar la gobernabilidad inicial del país, factor crucial en el corto plazo para el juicio de un pueblo expectante, en el que cabía distinguir una mayoría esperanzada junto a sectores escépticos y a otros francamente temerosos u hostiles.

Las expectativas de los diversos sectores y sus respectivas agendas eran fuertemente divergentes. En la Concertación muchos dirigentes políticos percibían la eliminación pronta de los elementos de “democracia tutelada” como prioridad fundamental y condición previa para el cambio de rumbo destinado a “superar el neoliberalismo” y poner término a la exclusión social. Los dirigentes sindicales, aunque compartían en buena medida ese punto de vista dada su cercanía y afiliación a los partidos, hacían ver la urgencia de paliar las situaciones sociales más aflitivas. Por su parte, la clase media y sectores populares en general esperaban que la democracia les diera empleo, mejores salarios y menor inflación en un contexto de estabilidad y tranquilidad.

En cuanto a los adversarios, los militares, institucionalmente intactos, se aprestaban a repeler una eventual avalancha revanchista.

Renovación Nacional y la UDI representaban una incógnita de decisiva importancia, dado que sin votos opositores no podía aprobarse legislación alguna en el Senado, habida cuenta del indiscutible perfil pinochetista de los senadores designados, en su mayoría cercanos a los sectores duros o más conservadores del régimen saliente².

Un primer hecho esencial de indiscutible connotación armonizadora fue la temprana y enfática afirmación de Aylwin de su calidad de Presidente de todos los chilenos; su gobierno no podía concebirse actuando en contra de determinado sector, sino en favor del país en su conjunto. Se trataba de la restitución explícita de una vieja tradición nacional, olvidada o contrariada en las décadas de polarización, que al mismo tiempo fijaba a la Concertación un marco que descartaba la revancha y el ajuste de cuentas como objetivos de política oficial.

Esta declaración del Presidente tuvo especial significación, dado el solemne compromiso público de todos los partidos de la coalición, incluso antes de la elección, de que el primer gobierno democrático tendría un carácter suprapartidario con reconocimiento explícito de la autoridad del Presidente como árbitro de última instancia para dirimir discrepancias o conflictos internos de carácter político o programático. Este compromiso (adoptado como respuesta, en plena campaña electoral, a la reiterada imputación de que la heterogeneidad de la Concertación le impediría gobernar) se convirtió efectivamente en elemento clave de gobernabilidad en el período de Aylwin, pues, sumado a los poderes formales del Jefe de Estado, dieron como resultado una cohesión y capacidad de toma de decisiones que pocos se habrían atrevido a pronosticar. De este modo, el primer período democrático se caracterizó por un notable e indiscutido liderazgo de Aylwin, al que se fue sumando su autoridad moral como "hombre justo" y preocupado de los derechos humanos.

La definición de la agenda del gobierno, su expresión concreta en un programa de acción para el primer año de la Administración, dio lugar a una primera y fundamental decisión estratégica. Por una parte, la noción de "período inicial de gracia" o "luna de miel", acuñada por la ciencia política y asociada en nuestro caso a

² Sin perjuicio de matices individuales respecto de materias específicas que se fueron revelando con el tiempo, como el caso de Thayer, conciliador en materias laborales, y Martín, sensible a los derechos humanos.

la justificación moral del amplio triunfo de los "buenos" sobre los "malos", avalaba una estrategia agresiva de presión en un amplio frente que, privilegiando el imperativo político de la eliminación de los "enclaves autoritarios" y la exigencia ética de justicia en relación a las violaciones de derechos humanos, abarcara iniciativas paralelas en todos los temas de mayor relevancia.

El gobierno optó, sin embargo, deliberada y explícitamente por el camino de la gradualidad y de las prioridades secuenciadas, con el objetivo de no recargar en exceso la agenda pública, evitar la acumulación de conflictos y el consiguiente riesgo de polarización y de eventuales alianzas tácticas entre sectores que, por motivos diferentes, se sintieran simultáneamente amenazados. Se estimó que el concepto de "luna de miel" no resultaba aplicable a la situación chilena, dado el particular contexto del pacto de transición y de traspaso del gobierno a las autoridades democráticas que involucraba poner en vigencia el Estado de Derecho a partir de la legalidad vigente al 11 de marzo de 1990. Toda reforma requería mayoría parlamentaria y, por tanto, la aceptación de al menos un sector de la oposición. La fortaleza, cohesión y autonomía relativa de las Fuerzas Armadas, sumada a los deseos de paz de la mayoría ciudadana, descartaba el uso de métodos de presión vía movilización social o agitación callejera.

Enfrentado a esta realidad, el Presidente Aylwin consagró la estrategia del gradualismo secuencial, junto con renovar su compromiso con el programa de la Concertación, al expresar que "tengo el más profundo convencimiento de que las normas constitucionales vigentes en esas materias (senadores designados y demás) —que no nacieron de un consenso— son absolutamente incompatibles con un sistema de gobierno verdaderamente democrático. Abrigo la esperanza de alcanzar, en su oportunidad, los acuerdos necesarios para poder modificarlas [...] considero un compromiso mío con el pueblo proponerlas durante mi período. La oportunidad en que lo haga dependerá de las circunstancias, en especial de los acuerdos que, a su respecto, pueden irse produciendo. En todo caso, las reformas que ahora tenemos en tabla son las relativas al régimen municipal y regional y al sistema judicial. Mientras no avancemos en éstas, pienso que sería prematuro proponer otras"³.

³ Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar al Congreso Nacional, 21 de mayo de 1991, págs. 28 y 29.

A partir de esta visión de las cosas, la agenda gubernativa debía incluir tanto materias políticas de particular sensibilidad y alta prioridad para el mundo de la Concertación, como otras de índole económica y social de especial relevancia para la marcha del país y la satisfacción paulatina de las aspiraciones populares. De este modo, el gobierno de Aylwin abordó simultáneamente tareas clasificadas en los cuatro casilleros identificados en la sección anterior. La interdependencia entre orden político, orden económico y orden social obligaba a atender paralela y coherentemente los problemas de mayor urgencia en cada uno de estos tres planos. Por ejemplo, resultaba indispensable asegurar apoyo político y social para la política económica del nuevo gobierno, asunto de particular trascendencia para una economía de mercado cuyo dinamismo y funcionamiento eficaz depende en alto grado de decisiones privadas.

En su primer Mensaje a la Nación, el 21 de mayo de 1990, el Presidente las definió así:

"1. Esclarecer la verdad y hacer justicia en materia de derechos humanos como exigencia moral ineludible para la reconciliación nacional" (en nuestra nomenclatura, tarea de transición).

"2. Democratizar las instituciones" (Transición y Consolidación).

"3. Promover la justicia social, corrigiendo las graves desigualdades e insuficiencias que afligen a grandes sectores de chilenos" (Desarrollo y Gobernabilidad).

"4. Impulsar el crecimiento económico, desarrollo y modernización del país" (Desarrollo).

"5. Reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional" (Desarrollo)⁴.

La decisión de avanzar simultáneamente en los diversos planos debía compatibilizarse con la opción estratégica de gradualidad, de no recargar la agenda y de descartar la presión social en favor de la participación, la negociación y los acuerdos.

Así las cosas, se definió el siguiente conjunto de prioridades:

a. Objetivamente más urgente: la normalización de las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas.

b. Particularmente sensibles para la Concertación y los trabajadores: los problemas de derechos humanos, las elecciones de-

⁴ Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar al Congreso Nacional, 21 de mayo de 1990, pág. IV.

mocráticas de las autoridades locales y la reforma de la normativa laboral.

c. Que causaban mayor inquietud a la oposición y a los empresarios: la política económica y las reformas que pudieran afectar a la economía (sistema tributario y relaciones laborales).

d. De mayor interés e impacto popular: medidas relacionadas con salarios, pensiones y acción social del Estado en general.

Cada una de estas materias debía enfocarse de modo tal que siendo positivas desde la perspectiva de los sectores favorecidos fueran, al mismo tiempo, aceptables para quienes las miraban con recelo o temor.

Debo señalar que esta lista que parece tan precisa no fue el fruto de un ejercicio de planificación estratégica global, sino una serie de decisiones específicas surgidas en el curso de los meses iniciales como fruto de las urgencias políticas y de la situación económica y social, sometidas naturalmente a análisis, consultas y debate político-técnico al interior del Gobierno y de la Coalición.

Una cuestión delicada de estrategia global decía relación con la urgencia relativa de los temas políticos y económicos con implicaciones legislativas. Al respecto, una alternativa consistía en proponer a la mayor brevedad al Congreso las reformas constitucionales y legales destinadas a eliminar los enclaves autoritarios. De proceder así, se habría producido un difícil y confrontacional debate parlamentario con alta probabilidad de rechazo, dadas las señales enviadas por Renovación Nacional en el sentido de que aún aquellas reformas con que en 1989 había concordado a nivel técnico, le parecían ahora inoportunas. En esas condiciones, en el clima político resultante, se habría resentido la disposición de la oposición a considerar favorablemente otras iniciativas del gobierno. Por otra parte, a nuestro juicio, el funcionamiento del Estado no se veía afectado, en el corto plazo, por la existencia de esa normativa constitucional.

Distinta era la situación en relación a la economía. Para sostener un proceso dinámico de crecimiento se requería de decisiones empresariales de inversión en nuevos proyectos y ampliación de actividades. La conducta empresarial, sin embargo, dependía de su evaluación del impacto que sobre la libertad, flexibilidad y rentabilidad de las actividades privadas podrían tener eventuales cambios en las reglas del juego, como las reformas tributaria y laboral anunciadas.

En esas condiciones resultaba vital despejar cuanto antes las incógnitas generadoras de incertidumbre empresarial. Para ello

convenía "distinguir entre dos tipos de iniciativas gubernamentales. Por una parte, las que tienen incidencia económica, al afectar las expectativas de los agentes económicos privados [...] por otra parte están las iniciativas que no tienen incidencia económica, porque no afectan expectativas ni crean incertidumbre. Respecto de las que tienen incidencia económica, el óptimo es que queden planteadas todas este año y en lo posible resueltas antes de su término o no más allá de febrero (de 1991). Volver a plantear iniciativas en 1991 que impliquen cambios en las reglas del juego y/o produzcan incertidumbre, significa aumentar considerablemente el riesgo de un muy pobre desempeño en crecimiento [...] todas aquellas iniciativas con incidencia económica que se decida que no podemos impulsar en los próximos seis meses, simplemente habría que eliminarlas de nuestra agenda durante lo que resta del período⁵.

2. *La transición*⁶

a. Relaciones político-militares

i. *Los objetivos del gobierno.* La primera tarea de la transición en este campo consistía en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas, según lo dispone la Constitución. Parecía obvio que la materialización plena de estos propósitos requería, a su vez, la reforma o eliminación de normas constitucionales que les reconocían un rol político, como la designación de 4 senadores por el Consejo de Seguridad Nacional (obviamente uno por rama, incluyendo a Carabineros) y su status de "garantes de la institucionalidad" establecido en el art. 93 de la Carta Fundamental.

En segundo lugar, el compromiso asumido por la Concertación era lograr el máximo de justicia en relación con las violaciones de derechos humanos, incluyendo los casos de muerte,

⁵ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres). Informe de Análisis, 31 de agosto de 1990 (dirigido al Presidente de la República).

⁶ Aunque este capítulo está fundamentalmente referido al período de Aylwin, se hará referencia a algunos hechos ocurridos durante la Administración Frei.

desaparecimiento, tortura, prisión arbitraria, exilio y persecución por razones políticas.

Lograr una reducción significativa en el grado de autonomía relativa otorgado a las Fuerzas Armadas por la Constitución y por su ley orgánica, promulgada –como vimos– a pocos días de la transferencia del gobierno, era también un objetivo prioritario.

Por último, dada la necesidad de disponer de cuantiosos recursos fiscales adicionales para expandir los programas sociales del Estado, se aspiraba a rebajar el presupuesto de la defensa nacional, posibilidad bloqueada por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que les garantizaba para cada año un presupuesto no inferior en términos reales al del año precedente.

ii. *Los objetivos de los militares.* Sin perjuicio de la dificultad personal del general Pinochet de renunciar a desempeñar un papel político relevante, la fuerza del legalismo y tradición profesional de las Fuerzas Armadas⁷ se tradujo en que la continuidad de un rol político militar no estuvo en ningún momento entre los objetivos institucionales.

La estrategia castrense, definida en algún momento como de “retirada ordenada a nuevas posiciones”, era de carácter defensivo, orientada al cumplimiento pleno de los siguientes objetivos:

- a. Evitar cualquier intento de juzgar a militares por violaciones de derechos humanos y no aceptar ninguna forma de condena colectiva o imputación de responsabilidad a las instituciones armadas como tales.
- b. Preservar su autonomía respecto del poder político oponiéndose a toda reforma constitucional o legal que pudiese afectarle, tanto como condición de eficacia para el cumplimiento del primer objetivo, como por temor a la interferencia política con ánimo revanchista en su carrera profesional.
- c. Retener su carácter de árbitros de última instancia para el caso de situaciones de alta conflictividad política, similares a las de 1973, dada su desconfianza y negativo juicio respecto de la democracia y la política.

⁷ Recordemos que Pinochet había evitado cuidadosamente la politización institucional, nombrando a personas específicas en cargos de gobierno con expreso abandono temporal de sus funciones castrenses y no tolerando la deliberación política en las filas.

iii. *Una situación especial: el Comandante en Jefe del Ejército.* La transición pactada resultante de las reformas de 1989, comprometió al gobierno de la Concertación a respetar íntegramente la legalidad heredada, que entre las disposiciones transitorias de la Constitución incluía el derecho que quienes desempeñaban entonces los cargos de Comandantes en Jefe de las tres ramas de la Defensa Nacional y de Director General de Carabineros a seguirlos desempeñando por ocho años, es decir hasta el 10 de marzo de 1998.

La posición del Presidente Aylwin en esta materia fue clara y precisa desde el primer momento. Le señaló a Pinochet que a su gobierno no le parecía bueno para el país ni para el Ejército su permanencia en la Comandancia en Jefe, pero que reconocía y respetaba su derecho, por lo que la decisión al respecto quedaba en manos del propio Pinochet. Este criterio —aunque con evidente desagrado y pese a ocasionales expresiones en contrario de algunos dirigentes políticos— fue asumido disciplinadamente por la Concertación y mantenido sin variaciones durante todo el período de Aylwin. Hubo un solo momento de confusión, al que nos referiremos más adelante⁸.

iv. *Un problema conexo imprevisto: los negocios de familiares de Pinochet.* A poco de iniciado el mandato de Aylwin empezaron a surgir evidencias que involucraban a al menos tres familiares de Pinochet en actividades empresariales ética y legalmente cuestionables, denunciadas a través de los medios de comunicación como actos ilícitos y abusos de poder.

Por una parte, “aparecieron cheques emitidos por el Ejército a nombre de Augusto Pinochet Hiriart —hijo mayor del general— por una operación de compra de la empresa Valmoval dedicada a la fabricación de partes y piezas del armamento del Ejército... (uno de esos cheques, por cerca de un millón de dólares, se justificó como la comisión de Pinochet Hiriart) [...] A su hija Lucía —en sociedad con su marido Jorge Aravena— se le imputaba haber reci-

⁸ Es interesante destacar el resultado de encuestas de opinión en el último trimestre de 1990. En efecto “hay una constante opinión mayoritaria en orden a que el Comandante en Jefe del Ejército renuncie [...] es un tema que divide a partidarios y opositores del gobierno, llamando la atención que quienes se consideran independientes tienden a coincidir con los opositores en preferir la continuación de Pinochet en la Comandancia en Jefe”. Ministro Secretario General de la Presidencia. Informe de Análisis, 23 de noviembre de 1990.

bido 25 millones de pesos en comisiones pagadas por el Instituto de Seguros del Estado [...] Su yerno Julio Ponce Lerou se había adjudicado 93 mil hectáreas de yacimientos salitreros en un monto bajísimo en la privatización de la empresa Soquimich”⁹.

La intervención de la Cámara de Diputados a través de denuncias y de una comisión investigadora en el caso de los cheques, así como la del Consejo de Defensa del Estado en virtud de sus obligaciones estatutarias, fueron interpretadas por el Ejército y en particular por el general Pinochet como maniobras e intentos de acoso político, dando origen a momentos tensos y delicados.

v. *Cumplimiento de los objetivos del gobierno.* Para el gobierno, el primer paso en la normalización de las relaciones político-militares era dejar firmemente establecida la autoridad del Presidente de la República sobre los Comandantes en Jefe y, en consecuencia sobre las instituciones armadas, objetivo primario que se logró con mayor facilidad y prontitud de lo esperado. Se impuso la tradición de dependencia y de respeto por la figura del Presidente de la República, el constitucionalismo militar y su estricto apego a las jerarquías.

La fluidez de este proceso se vio favorecida por la gobernabilidad inicial a partir de la (inesperada para los militares) cohesión interna del gobierno, de su moderación en todos los planos y del indiscutible rol conductor asumido por el Presidente Aylwin. Por su parte, las señales provenientes de los partidos de derecha eran de claro compromiso con el régimen democrático reinstalado. Renovación Nacional iniciaba su camino hacia la “democracia de los acuerdos”¹⁰, en tanto que la UDI había llegado a un acuerdo político con la Concertación para constituir las mesas del Senado y la Cámara de Diputados, signo inequívoco de su incorporación al sistema. Esta constelación de factores contribuyó a dar (y fue a su vez consecuencia de) un peso incontrarrestable al masivo apoyo popular en favor del gobierno de la Concertación y del Presidente, el que de acuerdo a sucesivas encuestas adquirió proporciones abrumadoras a pocos meses de haberse iniciado su mandato.

⁹ Rafael Otano, *Crónica de la transición*. Ed. Planeta, Santiago, 1995, pág. 152.

¹⁰ Palabras de Andrés Allamand.

Asimismo, tuvo relevancia el hecho de que a partir del 11 de marzo Pinochet había dejado de ser el generalísimo de las Fuerzas Armadas para serlo sólo del Ejército. Los jefes de la Armada, Fuerza Aérea y Carabineros adquirieron una autonomía más acorde con la tradición histórica de separación entre las ramas, lo que les permitió realizar el tránsito requerido sin dificultad aparente.

El caso del Ejército fue distinto. Pinochet se fue resignando sólo gradualmente a la pérdida de su rol político estelar, por lo que su reconocimiento formal de subordinación al Presidente de la República estuvo salpicado por actos de protagonismo, declaraciones públicas y exabruptos que más de una vez estuvieron en el límite de lo que podía entenderse como conductas constitucionalmente lícitas¹¹. Amparado en una argucia de interpretación de texto¹² se negó públicamente a aceptar como superior al Ministro de Defensa Patricio Rojas, lo que dio origen a una relación conflictiva entre ambos. La firmeza del Ministro y la fría realidad administrativa y protocolar jugaron progresivamente en contra de Pinochet, al precio de una definitiva falta de diálogo. En cambio, los otros Comandantes en Jefe reconocieron sin reservas la autoridad del Ministro, actitud que también adoptó el Director General de Carabineros respecto del Ministro del Interior, responsable del orden público, pese a que la dependencia formal de la policía había sido traspasada por Pinochet al Ministerio de Defensa. Aunque Pinochet quedó así solo en su "boicot" del Ministro Rojas, se las ingenió durante todo el período para resolver sus problemas sustantivos en relación directa con el Presidente. Sin duda la combinación de autoridad, moderación y deferencia con que Aylwin trató al Comandante en Jefe, contribuyó también a un progresivo deshielo entre ambos y a reducir paulatinamente las suspicacias y percepción de acoso de Pinochet.

¹¹ "Respecto de la Fuerza Aérea, se observa que una proporción mayor a cuatro de cada cinco encuestados estima que la institución cumple con sus obligaciones profesionales, mientras que tres de los mismos cinco encuestados piensan que el Ejército como institución está actuando en política más allá de sus roles profesionales". Segpres, Informe de Análisis, 23 de noviembre de 1990, *op. cit.*, pág. 2.

¹² Pinochet sostuvo que su relación con el Ministro de Defensa era "meramente administrativa", pasando por alto el hecho evidente de que en el aparato del Estado las relaciones de dependencia son por definición de carácter administrativo.

El reconocimiento formal de la autoridad del Presidente no significaba en modo alguno una disposición militar a renunciar o flexibilizar sus propios objetivos, amparados por la legislación vigente, cuya intangibilidad en las materias que podían afectarlas consideraban esencial. Para la defensa de esa normativa dependían, sin embargo, del apoyo de los parlamentarios de Renovación Nacional y de la UDI, la que en todo momento se cuidaron de requerir y cautelar.

La consagración de la autoridad presidencial era un primer paso en un largo y difícil camino, pero tuvo enorme significación porque —complementada por las señales emitidas por la UDI y Renovación Nacional— dejó establecida la democracia como un marco común de referencia que a partir de ese momento se daba por descontado. Añadiendo el contexto internacional de término de la guerra fría y de democratización generalizada de América Latina, quedaba descartada cualquier posibilidad de un nuevo golpe de Estado en Chile. El riesgo de regresión autoritaria no había desaparecido, pero quedaba circunscrito a eventuales actos específicos de insubordinación militar (en el Ejército exclusivamente) del tipo de los que habían ocurrido en Argentina, ante los cuales el gobierno democrático pudiera quedar inerme por falta de imperio, vale decir por imposibilidad de imponer su voluntad si el Comandante en Jefe adoptaba una actitud pasiva, prescindente o de complicidad de facto con los amotinados¹³.

Con el valioso apoyo que significó el avance del proceso descrito, el gobierno desplegó un conjunto de iniciativas encaminadas al logro de sus objetivos. Los caminos elegidos se proponían lograr el máximo de cumplimiento programático compatible con la estrategia global de generación de consenso, de privilegiar el acuerdo por sobre el conflicto que consistentemente puso en práctica el gobierno de Aylwin en todos los frentes, al entender la reconciliación nacional y la creación de la voluntad de construir el futuro del país entre todos los chilenos como su misión fundamental.

¹³ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Informe de Análisis, 1^o de abril de 1993, pág. 8. Con mirada ya en cierta medida retrospectiva, se advertía que “unas Fuerzas Armadas sin disciplina y enfrentadas a la demagogia antimilitarista hubiesen sido una amenaza contra el clima necesario para mantener la credibilidad del gobierno en materias políticas y económicas, así como su legitimidad como articulador del diálogo social, su capacidad de plantear como temas de Estado asuntos con una gran carga de discrepancia ciudadana”.

En duro contraste con los propósitos conciliadores del gobierno, eran evidentes las profundas diferencias, sentidas con pasión, que separaban al mundo militar y a su minoritaria pero significativa base social de apoyo del entorno político, social y cultural de la Concertación.

La opción por una política conciliadora implicaba, de partida, admitir que sólo podría implementarse parcialmente el programa de la Concertación. Ante los partidos y el "pueblo concertacionista" el camino más fácil era culpar de la falta de cumplimiento a la mayoría opositora del Senado. Sin embargo, eso habría obligado al gobierno a formular propuestas legislativas más confrontacionales como por ejemplo la derogación de la ley de amnistía de 1978, lograr su aprobación en la Cámara con los votos de la Concertación y luego forzar la votación correspondiente en la Cámara Alta. Indudablemente, una conducta de ese tipo habría producido fuertes reacciones de hostilidad en las Fuerzas Armadas e imposibilitado los acuerdos con Renovación Nacional en otras materias, echando por tierra la estrategia diseñada.

Así que el gobierno formuló en las áreas más sensibles, en particular en relación al tema de los Derechos Humanos, propuestas que pudieran ser aceptables para los sectores involucrados. Como veremos, en Derechos Humanos se procuró transitar "por el camino del medio".

En el plano más general de las relaciones político-militares, el gobierno se esmeró en distinguir formalmente entre gobierno de Pinochet y Fuerzas Armadas. Una primera señal en esa dirección la dio el Presidente de la República al expresar que "en las elecciones del 14 de diciembre no fueron derrotadas las Fuerzas Armadas ni quienes triunfamos somos sus enemigos. Fuimos, cierto, opositores al gobierno anterior, lo que es cosa muy distinta de ser 'enemigos de las Fuerzas Armadas'"¹⁴. Al año siguiente profundizó esos conceptos, señalando que "civiles y uniformados tenemos el deber de procurar ser objetivos, evitar generalizaciones y distinguir entre el pasado gobierno y las instituciones armadas"¹⁵.

La prédica presidencial fue recogida, aunque con cierto retardo, por los parlamentarios y dirigentes políticos de la Concer-

¹⁴ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1990, *op. cit.*, pág. IX.

¹⁵ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1991, *op. cit.*, pág. 17.

tación, convirtiéndose en una fórmula ritual en cualquier referencia a los problemas heredados del gobierno militar. Esta morigeración verbal resultaba esencial para facilitar una normalización en las relaciones personales e institucionales entre autoridades civiles y militares; aunque no parece haber tenido mayor efecto en el recelo, percepción de acoso y estrategia de contención que caracterizaron el comportamiento del Ejército.

Paralelamente a esos gestos de distensión, el Presidente tuvo que enfrentar situaciones conflictivas que pusieron a prueba en imagen y sustancia la autoridad presidencial. Por una parte, hubo algunas conductas ofensivas y de notorio desacato como el incidente promovido por el General Parera, Jefe de la Guarnición de Santiago, en la Parada Militar de 1990¹⁶. En segundo término empezaron a divulgarse antecedentes que comprometían a oficiales de Ejército en servicio activo en casos de crímenes cometidos por la DINA durante el gobierno militar.

Fiel a su declaración de no aceptar que se "tocara un solo pelo de uno de sus hombres"¹⁷, Pinochet se negó sistemáticamente a sancionar a los afectados. De acuerdo a la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas, dictada de modo sorpresivo en los últimos días del gobierno militar, el Presidente sólo podía disponer el retiro de un oficial a propuesta del respectivo Comandante en Jefe, norma que dejaba al Gobierno sin atribuciones en la materia.

Sin embargo, Aylwin logró una compensación parcial a esta limitación y un cierto margen de maniobra al dirimir en su favor la Contraloría General de la República una controversia planteada por el Ejército en relación a los Decretos de ascenso de oficiales de alta graduación. La Ley Orgánica disponía también en este caso, que el Presidente de la República dictaría el decreto correspondiente a propuesta del Comandante en Jefe. Pinochet sostuvo que formulada la propuesta, el decreto era un mero trámite administrativo que debía ejecutarse de manera automática. El Presidente argumentó que su firma implicaba una expresión de voluntad que podía o no producirse y que si el Presidente se negaba a firmar un

¹⁶ Parera omitió pedir permiso verbal para iniciar el desfile de las tropas, formalidad explícitamente establecida en el reglamento pertinente. Además hizo llenar la tribuna oficial y los espacios vecinos a ella con "invitados" que deliberadamente pifaron y gritaron consignas hostiles contra el Presidente y su gobierno.

¹⁷ Declaración del General Pinochet a los periodistas.

decreto de ascenso, éste quedaba sin efecto. Pinochet acató el fallo de la Contraloría y se tuvo que resignar a consultar y negociar anualmente con el Ministro de Defensa la nómina de ascensos. De ese modo quedó bloqueada a cierto nivel la carrera de los oficiales conflictivos (Parera, por ejemplo, fue enviado a Sudáfrica en calidad de agregado militar). Por otra parte, el ejército tuvo el apoyo de la derecha para evitar que el Congreso aprobara la propuesta de que el Presidente pudiera disponer el retiro "mediante decreto fundado y luego de haber oído al Comandante en Jefe". Pese a que los sectores liberales de Renovación Nacional habían estado en favor de ese texto en febrero de 1990, no tuvieron ya fuerza para contrariar en esta materia a los militares.

El Comité Asesor del Comandante en Jefe (CAS), fue también motivo de conflicto. Dirigido por el General Ballerino, hasta el 10 de marzo de 1990 Secretario General de la Presidencia, el CAS era de hecho un órgano del Ejército encargado del diseño de la estrategia institucional respecto de las materias políticas que podían afectarla y de las operaciones políticas que pudieran requerirse, para lo cual integró a sus actividades a influyentes dirigentes civiles de probada lealtad.

En palabras de Ballerino, "en 1990 unas Fuerzas Armadas victoriosas, después de una larga intervención política no deseada, debían replegarse a los cuarteles. Entonces era preciso un núcleo de retaguardia que creara estrategias políticas y comunicacionales idóneas, mientras el Ejército se acomoda a su tradicional posición. El CAS, por tanto, cumplía funciones defensivas y transitorias. Una vez culminado con éxito el paulatino repliegue, su existencia carecería de sentido"¹⁸.

Para el gobierno, "el funcionamiento del nuevo organismo suponía la consolidación de un poder paralelo que a toda costa se requería evitar... una demostración más de la autarquía que el Ejército pretendía ejercer respecto del gobierno de la nación"¹⁹. El CAS tuvo un rol subterráneo pero muy activo en los episodios más conflictivos del período de Aylwin. El Gobierno cuestionó permanentemente su funcionamiento en una estrategia de acorralamiento y desgaste progresivo que dio frutos en las postrimerías del período, primero con el alejamiento del general Ballerino (cuya carrera militar quedó cortada por su imagen de "militar

¹⁸ Rafael Otano, *op. cit.*

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 127.

político") y finalmente por su desactivación progresiva a medida que se reducían las tensiones entre Gobierno y Ejército.

En otros planos, el Presidente mantuvo una política de apoyo a los militares en algunas cuestiones institucionales de particular relevancia para las Fuerzas Armadas. Fue el caso del Servicio Militar Obligatorio y de la Industria Militar, impugnados por distintos sectores de la Concertación. Asimismo, el Gobierno y la Concertación aprobaron sin reparos los presupuestos anuales de las Fuerzas Armadas, con excepción de los fondos destinados a funcionarios que habían pertenecido a la disuelta CNI y que seguían apareciendo en la planta del Ejército. Este problema se resolvió por una reducción progresiva de ese personal, fruto de arduas negociaciones conducidas por el Ministro de Defensa. Por otra parte, el Ministro Rojas impulsó decididamente el desarrollo profesional y la modernización de las instituciones castrenses, contribuyendo decisivamente al restablecimiento de sus relaciones internacionales.

El balance neto de este proceso permitió al Presidente de la República decir en su último Mensaje que "ha podido apreciarse un claro progreso en las relaciones cívico-militares y en la política de Defensa que impulsó el Gobierno [...] los rasgos señalados muestran una tendencia nítida hacia la armonía, la debida subordinación y la confianza en las relaciones entre la sociedad, el gobierno y las Fuerzas Armadas, lo que constituye un claro logro del proceso de normalización de nuestro funcionamiento democrático"²⁰.

El hecho de que después de esta afirmación se hayan producido dos de los momentos más conflictivos en la relación político-militar no resta validez a este aserto, como veremos. Lo que importa desde el punto de vista del análisis del proceso de normalización es que los hechos, sin perjuicio de la tensión generada en cada caso, se desarrollaron invariablemente con respeto formal al Estado de Derecho y su desenlace se mantuvo siempre dentro del marco de la Constitución y con ejercicio efectivo, aunque prudente, de la autoridad del Presidente de la República. Dicho de otra manera, las turbulencias causadas en tres oportunidades por las conductas del Ejército no alteraron el avance hacia la solidez institucional²¹.

²⁰ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1993, *op. cit.*, págs. XIII y XIV.

²¹ Los episodios fueron: ejercicios de enlace (1990), Boinazo (1993), acciones vinculadas a la condena de Contreras (1995). Como veremos en la sección

b. La política de Derechos Humanos

En el marco de la estrategia del gobierno, una primera decisión fue no intentar la derogación o nulidad de la Ley de Amnistía de 1978, pese a que tal propósito estuvo incluido en el programa de la Concertación²². Eso significaba aceptar que no habría castigo por condena penal de los responsables de los crímenes cometidos con anterioridad a su promulgación, con la sola excepción del asesinato de Orlando Letelier, explícitamente exceptuado de dicha ley por el propio gobierno de Pinochet²³.

Esa limitación autoimpuesta, aunque concordante con la realidad político parlamentaria, representaba un severo golpe para las aspiraciones de justicia de la Concertación y especialmente de las organizaciones de Derechos Humanos, sólidamente constituidas e investidas de gran legitimidad en el entorno político, social y cultural de la coalición de gobierno, así como a nivel de las entidades internacionales pertinentes.

Para el gobierno resultaba, pues, moral y políticamente indispensable compensar esta decisión con otras iniciativas orientadas a lograr la mayor justicia posible, para conciliar sustentación ética con responsabilidad política.

La definición conceptual de esa política así como la viga maestra de su implementación —creación personal del Presidente Aylwin con la valiosa asesoría de su Ministro de Justicia, Francisco Cumplido— se resumen bien en palabras del propio Presidente: “en cuanto al delicado asunto de las violaciones a los derechos humanos, consecuente con mi reiterada afirmación de que la conciencia moral de la nación exige que se esclarezca la Verdad, se haga justicia en la medida de lo posible —conciliando la virtud

siguiente, en todos los casos hubo interpretaciones benévolas, concordadas entre gobierno y ejército para evitar cualquier calificación de conducta extralegal.

²² Siempre pensé que se trataba de una aspiración legítima y éticamente indiscutible que no podía dejarse de lado como tal, pero que nunca tuvo viabilidad en el contexto de la transición chilena.

²³ Con posterioridad se ha cuestionado su aplicación al asesinato de Carmelo Soria, funcionario de CEPAL, por contravención a tratados internacionales suscritos por Chile, caso aún no definitivamente resuelto por estar pendiente un posible recurso a Tribunales Internacionales.

de la justicia con la virtud de la prudencia— y después venga la hora del perdón, he constituido la Comisión de Verdad y Reconciliación para avanzar hacia esas metas en forma seria, pacífica y con las necesarias garantías”²⁴.

Para dar fe de la efectividad de estos últimos requisitos, expone: “basta leer el decreto y sus fundamentos para descartar las suposiciones de que la Comisión invadiría funciones judiciales o que pretendería enjuiciar al régimen pasado o a las Fuerzas Armadas. Expresamente se le prohíbe lo primero y se establece que si se impone de hechos que revistan caracteres de delito, los pondrá de inmediato y reservadamente en conocimiento del tribunal que corresponda. Y claramente se excluye la segunda cuando se establece que no sólo conocerá de las situaciones de detenidos desaparecidos, ajusticiados y torturados con resultado de muerte, sino también de los secuestros y atentados contra la vida de personas con pretextos políticos. El hecho de que se haya referido la tarea de la Comisión al lapso entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo del presente año no significa ninguna especie de prejujuicio. No se trata de hacer un análisis histórico sobre la violencia en Chile, sino esclarecer la verdad sobre violaciones de derechos humanos; y ese es el período en que ocurrieron”. Definitivamente no se trataba de los juicios de Nürenberg ni de alguna forma de tribuna popular.

La garantía de objetividad del trabajo de la Comisión la dieron sus integrantes. Presidida por el respetado abogado y ex Senador radical Raúl Rettig, contaba entre sus miembros a personas versadas en los problemas de derechos humanos, como José Zalaquett, Jaime Castillo Velasco y Mónica Jiménez y con personas de filiación conservadora y lazos con el gobierno militar como el historiador Gonzalo Vial (ex Ministro de Educación de Pinochet), Ricardo Martín (ex Ministro de la Corte Suprema, Presidente de una Comisión de Derechos Humanos designada por Pinochet para amortiguar la crítica internacional), el constitucionalista José Luis Cea y la abogada Laura Novoa.

Paralelamente a la creación de la Comisión Rettig, el gobierno fue delineando cursos de acción para enfrentar otras facetas del problema global de derechos humanos:

²⁴ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1990, *op. cit.*, pág. V.

- a. Impulsar la investigación a fondo del caso Letelier y de los crímenes cometidos con posterioridad a la ley de amnistía, para esclarecer los hechos y castigar a los culpables, materia en que no se habían registrado avances significativos durante el gobierno anterior por la total falta de cooperación de los servicios policiales, la timidez de la mayoría de los jueces y la elevada proporción de procesos en manos de la justicia militar cuyas competencias habían sido desmedidamente ampliadas por el régimen castrense con indudable intencionalidad protectora de sus hombres²⁵.
- b. Reducir la competencia de los tribunales militares, mediante el proyecto de reforma legal correspondiente, destinado a lograr el traspaso de muchos procesos a la justicia ordinaria.
- c. Resolver los problemas de los "presos políticos", presuntos autores de crímenes cometidos con motivación política durante el régimen autoritario, a menudo torturados, condenados sin debido proceso o languideciendo en prisión preventiva: "tienen muchos de ellos hace largos años la calidad de procesados. El estudio de su situación legal nos llevó a concluir que, más allá de los casos particulares de cada uno, nos encontramos en presencia de una legislación que creemos errada e injusta, sea por la forma vaga o arbitraria en que tipifica los delitos, sea por lo excesivo o draconiano de las penas, sea porque no asegura a los procesados las garantías a que tienen derecho"²⁶.
- d. Enfrentar con intenciones de reparación moral y material las situaciones producidas en relación con el exilio y las exoneraciones de funcionarios públicos por razones políticas realizadas masivamente en los primeros años del régimen militar.

Para resolver los problemas de los presos políticos, y de la justicia militar, el gobierno envió al Congreso un paquete de

²⁵ Hubo excepciones significativas como el Ministro José Cánovas que investigó el caso de los degollados, que dictaminó la existencia de fundadas presunciones de responsabilidad de un organismo de Carabineros denominado Dicomcar y de la responsabilidad en calidad de encubridor del propio Director General de Carabineros, César Mendoza Durán, situación que forzó la renuncia de éste a su cargo y, por tanto, a la Junta de Gobierno. Sin embargo, aun en este caso, los avances iniciales logrados aparentemente por oscuras rencillas entre la CNI y la Dicomcar, se encontraron posteriormente con tropiezos insalvables.

²⁶ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1990, *op. cit.*, pág. V.

proyectos (las "leyes Cumplido") que solucionaba las situaciones particulares descritas en el contexto de "la dictación de normas generales que configuraran una legislación racional y equitativa sobre las delicadas materias, de modo que los casos pendientes se trataran con arreglo a esa nueva normativa permanente"²⁷.

Por último, la Comisión Rettig fue complementada por una intensa presión política y de los juristas del mundo de la Concertación que hizo suya el Presidente, en el sentido de que la ley de amnistía no impedía investigar los hechos hasta llegar a la identificación de los culpables, sino que por el contrario la investigación era condición previa para la aplicación de la citada ley, por cuanto de no existir culpables no había a quién aplicarle la amnistía. Una carta formal del Presidente a la Corte Suprema invocando esta tesis jurídica dio lugar a que fuera conocida como la "doctrina Aylwin", la que con el tiempo, ejerció considerable influencia sobre los tribunales, que fueron revisando su criterio original de que al quedar excluida la sanción, la investigación no tenía razón de ser, debiendo aplicarse de inmediato la amnistía a los casos cubiertos por ella. En los años siguientes el criterio judicial sobre la materia fue oscilando, en alguna medida en función de la evolución de las sensibilidades políticas al respecto.

La política de derechos humanos puesta en práctica por el gobierno fue aceptada por la Concertación, pero nunca logró la conformidad de las agrupaciones de familiares de las víctimas. Las Fuerzas Armadas recelaban de la Comisión Rettig pero no tuvieron argumentos para esgrimir en su contra; tampoco los tuvo la UDI. Renovación Nacional, en cambio, reaccionó positivamente a la comisión y a las demás iniciativas enunciadas.

A los militares evidentemente disgustaron las propuestas en favor de presos políticos, exiliados y exonerados, pero como no las afectaban directamente se limitaron a expresar objeciones respecto de la reducción de competencia de la justicia militar. En relación al caso Letelier y a los crímenes posteriores a 1978 los militares no estaban en condiciones de oponerse porque Pinochet nunca se atrevió a dictar una segunda ley de amnistía que abarcara el período 1978-1989, de modo que encauzada la transición por los caminos de la legalidad, las Fuerzas Armadas debieron someterse a las reglas del juego. Por ello, cuando se sintieron

²⁷ *Ibíd.*

amenazados por la política del gobierno, su reacción se tradujo en los intentos de presión, sin sobrepasar el marco legal.

i. *El Informe Rettig: significación y consecuencias.* La Comisión contó con los valiosos antecedentes ya acumulados en años de abnegada labor de la Vicaría de la Solidaridad, de Arzobispado de Santiago, creación del Cardenal Silva Henríquez, que había logrado con éxito sobrevivir a largos años de acoso militar, perseverando en la defensa de los perseguidos y reuniendo documentadas presunciones en relación a un gran número de crímenes cometidos por los servicios de seguridad. Durante su trabajo se produjeron impactantes hallazgos de osamentas en Pisagua, Chihuío y Tocopilla, los que sirvieron de acicate a sus miembros, que pudieron finalmente, pese a su pluralidad política, emitir un informe unánime, precedido de capítulos introductorios en que se expresaron las diversas sensibilidades de sus integrantes.

La Comisión Rettig entregó su informe al Presidente de la República el 8 de febrero de 1991 y se disolvió en ese mismo acto en conformidad a las disposiciones del Decreto que la creó. El Presidente lo dio a conocer al país el 4 de marzo, "después de una ronda de información con los partidos políticos, los familiares de las víctimas, personeros de la Iglesia Católica y con los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros"²⁸. En su alocución televisiva Aylwin expresó: "yo me atrevo en mi calidad de Presidente de la República, a asumir la representación de la nación entera para en su nombre, pedir perdón a los familiares de las víctimas. Por eso, pido también solemnemente a las Fuerzas Armadas y de Orden, y a todos los que hayan participado en los excesos cometidos, que hagan gestos de reconocimiento del dolor causado y colaboren para aminorarlo".

El contenido del acucioso Informe fue lapidario. Aportó evidencia indiscutible acerca de los crímenes cometidos, su atrocidad y en especial, la comprobación definitiva de que los detenidos desaparecidos en número de casi 2.000 correspondían efectivamente a secuestros con obvio resultado de muerte (aunque esto no apareciera probado por haberse detectado el acto de detención pero no el destino final de la víctima), hecho tenazmente negado hasta entonces por las Fuerzas Armadas y los partidos de oposición. Con igual nitidez se perfilaba la responsabilidad

²⁸ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 170.

de los servicios de seguridad del gobierno militar, en especial el rol central de la DINA comandada por el General Contreras. Quedaba en claro, también, la pasividad y obsecuencia del Poder Judicial con el gobierno militar en relación a los recursos de amparo y su falta de voluntad para proteger a los perseguidos e investigar los crímenes perpetrados. Finalmente, el Informe rechazó categóricamente la noción de que en Chile se hubiese vivido en estado de guerra interna, contrariando explícitamente la tesis oficial de las Fuerzas Armadas.

La contundencia del Informe Rettig permitió al Presidente señalar que "la divulgación de ese informe conmovió la conciencia nacional. Su seriedad y ponderación fue valorizada en acuerdos unánimes por ambas Cámaras de este Congreso Nacional, que expresaron su reconocimiento a los miembros de la Comisión por el aporte que hicieron en pro de la verdad y del reencuentro nacional [...] Las observaciones y comentarios que a ese Informe han formulado respetables instituciones y personas, no desconocen la verdad de los cruentos hechos que en él se establecieron, sino que se refieren a las circunstancias en que ocurrieron y que podrían explicarlos. Por mi parte considero necesario reiterar aquí lo que dije el 4 de marzo: El reconocimiento de esa verdad es independiente del juicio que cada cual tenga sobre los acontecimientos políticos de la época o sobre la legitimidad del 11 de septiembre de 1973. Eso lo juzgará la historia, pero ningún criterio sobre el particular borra el hecho de que se cometieron las violaciones a los derechos humanos que describe el Informe. La aceptación de esa verdad, compartida por la comunidad nacional, removerá un motivo de disputa y de división entre los chilenos"²⁹.

Naturalmente las Fuerzas Armadas se sintieron inculpadas por el Informe, pese a la cuidadosa distinción, respetada por casi todos los actores políticos, en el sentido de que las culpas de los crímenes cometidos recaían en sus autores específicos y no en las instituciones. El juicio popular no hizo ese distinguo. Por lo demás la DINA, la CNI, la Dicomcar, el Comando Conjunto y demás organismos de seguridad eran entes del Estado, integrados por oficiales de las Fuerzas Armadas y sometidas a su jerarquía y disciplina. De ahí el veredicto general de que se había tratado de terrorismo de Estado.

²⁹ Mensaje Presidencial 21 de Mayo de 1991, *op. cit.*, pág. 3.

En el marco de su estrategia conciliadora Aylwin dio una oportunidad formal a las instituciones armadas y de orden para expresar sus puntos de vista en relación al Informe Rettig, convocando a una reunión del Consejo de Seguridad Nacional con ese exclusivo objeto. Los cuatro comandantes en jefe leyeron breves declaraciones exculpatorias referidas a la situación de guerra interna que según ellos había vivido el país y entregaron extensos documentos fijando su posición. De este modo, se encauzó de modo ritual y solemne la disconformidad militar.

Para la Concertación, el Informe Rettig significó el establecimiento sin duda ni réplica, de lo que se pasó a denominar la verdad histórica y global sobre lo ocurrido. A partir de entonces la Concertación compartió la tesis de que la Verdad era parte de la justicia, que la condena social frente al conocimiento de esa Verdad, suplía en buena medida la falta de justicia punitiva en relación a los culpables.

Así, la Concertación abandonó su aspiración a la derogación de la ley de amnistía. Sus demandas se dirigieron fundamentalmente a la investigación con identificación de culpables como paso previo a la aplicación de la amnistía y en especial a la aclaración del destino de los detenidos desaparecidos.

El objetivo estratégico del gobierno era sacar el tema de los derechos humanos de la agenda política para dejarlo exclusivamente en manos de los tribunales de justicia. Así ha sido en efecto hasta hoy, salvo dos momentos dramáticos y conflictivos que dieron lugar a su reposición transitoria como problema político. En ambas oportunidades³⁰, las iniciativas pertinentes fracasaron, retornando el tema a los tribunales, aparentemente ya en forma definitiva.

Con indiscutible tono crítico, Rafael Otano resume este proceso: "Nadie pudo desmentir ni una sola afirmación sustancial del texto oficial (del Informe Rettig). A nivel internacional fue elogiado desde su publicación por su seriedad investigativa y su rigurosidad jurídica. La Comisión y el Informe fueron un éxito de Aylwin, que proporcionó al primer año de su gobierno una necesaria tranquilidad en un tema de alto riesgo"³¹.

³⁰ Ley Aylwin 1993 y Propuesta Frei 1995 a raíz del boinazo y del caso Contreras, respectivamente.

³¹ Rafael Otano, *op. cit.*, págs. 171 y 172.

En lo que respecta a los presos políticos, no fue posible resolver su situación en el contexto de las Leyes Cumplido. “El gobierno propuso solucionar estos casos por la vía judicial [...] Este Honorable Congreso acogió sólo parcialmente esa iniciativa en cuanto a traspasar a la competencia de Ministros de Corte muchos procesos que estaban sujetos a la justicia militar, y aceptó la proposición de Renovación Nacional que el gobierno hizo suya, de autorizar excepcionalmente el indulto a condenados por delitos terroristas”³².

El cambio de competencia –aunque satisfizo sólo parcialmente las reformas propuestas– significó la activación de numerosos procesos “dormidos”, dando así un impulso significativo a la acción de la justicia. Por su parte, el Presidente ejerció con detenido examen, caso a caso, la facultad de indulto, extendiéndolo en los últimos días de su mandato al caso más conflictivo para las Fuerzas Armadas, el de miembros del Frente Patriótico Manuel Rodríguez involucrados en el atentado a Pinochet.

El tratamiento eficaz y al mismo tiempo prudente de este tema, resolvió uno de los problemas más conflictivos de derechos humanos, desactivando la agresiva movilización de las agrupaciones de familiares, dirigidas por personas de reconocida cercanía con los comunistas y la extrema izquierda.

Por otra parte, desestimando voces que solicitaban una segunda Comisión Rettig se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, aprobándose una ley sobre reparaciones a los familiares de las víctimas. Del mismo modo, la Oficina Nacional del Retorno creada para atender a los problemas de reinserción de los exiliados políticos, gestionó soluciones para una gran diversidad de problemas jurídicos, asistenciales, laborales, previsionales, de salud y educación.

Por último, tras largas discusiones y negociaciones y prolongada tramitación parlamentaria, se aprobó un conjunto de compensaciones para los exonerados políticos que pudieran fehacientemente probar su condición de tales³³.

En definitiva se fue legitimando y encontrando creciente aceptación política y respaldo ciudadano a la estrategia del “camino del medio”, de la justicia en la medida de lo posible, de la necesidad

³² Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1991, *op. cit.*, pág. 5.

³³ Para mayor detalle respecto a estos puntos, ver Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1993, *op. cit.*, págs. V a VIII.

no de poner punto final al tema de los derechos humanos sino de superarlo en cuanto problema político de la transición, y como riesgo para el proceso de institucionalización democrática del país.

c. Los momentos de mayor turbulencia

En los siete años transcurridos desde marzo de 1990 hasta este momento dicha estrategia ha tenido una notable continuidad, interrumpida por tres momentos dramáticos.

i. *El "ejercicio de enlace"*. A fines de septiembre del año 1990, el Ejército se encontraba a la defensiva por el bochornoso episodio protagonizado por el General Parera y el increíble exabrupto del General Pinochet en contra del Ejército alemán contemporáneo en una improvisación, ante amigos en el Club de La Unión³⁴, que provocó el reclamo formal del gobierno alemán y ácidos comentarios en la prensa nacional e internacional. Estos y otros episodios habían motivado una declaración de la Cámara de Diputados en pleno, que ponía límites a la incontinencia verbal del Comandante en Jefe³⁵. En esos meses, se activaron las denuncias contra su hija Lucía y su yerno Julio Ponce Lerou. Además, había explotado el escándalo de una financiera ilegal, creada y administrada por oficiales del Ejército en servicio activo, denominada "La Cutufa". Especial gravedad y resonancia, sin embargo, estaba adquiriendo el caso de los cheques girados en favor de su hijo, bautizado como los "Pinocheques". La Cámara de Diputados había creado una comisión investigadora para conocer del caso.

En ese clima, en lo que Otano atribuye a una maniobra del CAS³⁶, el Ejército habría manifestado su disposición a negociar una solución a los problemas que lo afectaban, incluido el caso de los cheques y surgió el rumor de una supuesta disposición del General Pinochet a un retiro anticipado de la Comandancia en Jefe, oferta que éste iba a explicitar en una audiencia privada con el Presidente el 18 de diciembre. En dicha entrevista, el

³⁴ "Drogadictos, melenudos, homosexuales y sindicalistas" fueron los improperios textuales del Comandante en Jefe del Ejército.

³⁵ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 153.

³⁶ Rafael Otano, *op. cit.*, págs. 152-156.

General Pinochet planteó diversas inquietudes y reclamos sin mencionar en absoluto su eventual retiro. El Presidente, fiel a la doctrina gubernativa en la materia, no planteó el tema.

A partir de ese instante la historia se torna confusa. El General Ballerino se reunió al menos un par de veces con el Ministro Rojas, sosteniendo inmediatamente después que el Ministro de Defensa le había exigido, a nombre del gobierno, el retiro del Comandante en Jefe antes del 15 de abril siguiente. El Ministro de Defensa negó categóricamente la afirmación de Ballerino³⁷.

Pese a los intentos de aclarar la situación, en la tarde del día 19 de diciembre, Pinochet "reunido con el cuerpo de generales tomó la decisión de acuartelamiento en grado uno"³⁸.

Esa noche se vivieron horas de gran tensión. No había riesgo de un golpe de estado por cuanto ninguna de las otras ramas ni Carabineros estaba implicada en los hechos, configurándose una situación limitada al Ejército pero que tenía visos de ser un acto de insubordinación, tan temido por el gobierno.

Esa misma noche se puso fin al acuartelamiento, el que no fue reconocido como tal por el Ejército. La institución sostuvo que se había tratado de un rutinario "ejercicio de alistamiento y enlace", desconocido concepto supuestamente consignado en los manuales militares. El Ejecutivo aceptó esta versión que salvaba formalmente la legalidad de lo acontecido. Es interesante destacar que el Ejército se esmeró en encontrar esta explicación administrativa, porque estaba comprometido con la legalidad vigente y no existían condiciones para sobrepasarla. De hecho no sólo no tuvo solidaridad de las demás instituciones sino que tampoco contó con respaldo de RN y la UDI.

El ejercicio de enlace fue pues una amenaza. Si bien había un marco más general de temor y desesperanza institucional, su detonante principal fue el caso de los cheques. En efecto, por los canales habituales (Ballerino) se filtró esta demanda concreta que fue acogida tanto por el gobierno como por la Concertación en el Congreso, desactivándose el escándalo de los Pinocheques.

³⁷ Conversé telefónicamente, ese día, con Ballerino, y ante la inquietud de éste, le reiteré que el respeto a la decisión del propio Comandante en Jefe se mantenía como criterio invariable del gobierno, de modo que en las apreciaciones del General debía haber una confusión o un malentendido. Entiendo que términos similares usó también el Ministro Enrique Correa en conversación con el mismo Ballerino.

³⁸ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 157.

Pinochet no fue citado en el informe de la Cámara, el que se envió a la Contraloría omitiéndose toda denuncia a la justicia y evitando la intervención del Consejo de Defensa del Estado. Con criterio similar se enfocaron las investigaciones en relación a Lucía Pinochet y Ponce Lerou, poniéndose término a las denuncias políticas de la Concertación relativas a esos casos.

No fueron, pues, los derechos humanos ni las relaciones cívico-militares la causa principal de esta primera turbulencia mayor, sino el peligro que amenazaba a la familia y a la persona de Pinochet por una operación financiera presuntivamente ilícita, situación que el Ejército presentó como un acoso deliberado a la institución cuyo objetivo era lograr el retiro del Comandante en Jefe, dejando al Ejército indefenso ante el posterior revanchismo político por los problemas de derechos humanos.

El Ejecutivo optó por pagar el precio de frenar la investigación legítima y necesaria de estos casos para no poner en riesgo su estrategia global de transición y específica en relación a las Fuerzas Armadas. Se trató, sin duda, de un renuncio en nombre de la ética de la responsabilidad, decisión que compartí plenamente, aunque, a diferencia de otras concesiones propias de la construcción de consensos, me resultó extraordinariamente dolorosa por su peculiar naturaleza y abusivas circunstancias.

ii. *El "boinazo"*. En la fecha del último Mensaje Presidencial de Aylwin (21 de mayo de 1993) el país vivía ya un momento muy distinto. La imagen del país y del gobierno era de éxito. La economía exhibía cifras espectaculares. Las instituciones democráticas y el Estado de Derecho se encontraban en pleno funcionamiento. No había signo alguno de que pudieran repetirse situaciones de polarización política como las de décadas anteriores. El problema de Derechos Humanos aparecía radicado en los tribunales. Chile gozaba ya de un sólido prestigio internacional por su éxito económico y su transición política ejemplar.

Sin embargo, a pocos días de haber partido el Presidente a una gira por los países escandinavos y Rusia, estalló de modo repentino una nueva crisis militar. El 28 de mayo se producen extraños movimientos de grupos uniformados; un batallón de paracaidistas, los llamados "boinas negras", aparecieron en la calle en tenida de combate, con el pretexto de custodiar el edificio de las Fuerzas Armadas en el que se realizaba una reunión del cuerpo de generales del Ejército, presidido por Pinochet, al cual los generales también habían acudido en tenida inusual. Al pare-

cer desde el día 26 y con mayor fuerza ese día 28, personeros del Ejército y civiles de su entorno habían hecho llegar al gobierno advertencias de que se estaba gestando una crisis grave, que el Ejército estaba profundamente preocupado y que se requería un tratamiento urgente de una gran cantidad de problemas y situaciones que la institución consideraba intolerables.

El vistoso e inusitado despliegue de señales públicas, así como el acuartelamiento de las tropas, constituían otra amenaza y una presión sobre el gobierno para atender las inquietudes militares. Según Rafael Otano, el detonante de los hechos fue la ira de Pinochet ante el titular del diario gubernativo *La Nación* a todo el ancho de la página: "Reabren caso cheques del hijo de Pinochet". Otra información del citado diario llevaba como encabezamiento "Ocho generales citados a declarar ante la justicia" (por procesos de violación de derechos humanos)³⁹.

El Presidente Aylwin desde Europa manifestó su negativa a hacer concesiones de ninguna naturaleza y exigió el término de las manifestaciones militares. El Ministro del Interior y Vicepresidente Krauss, fue sometido a intensas presiones y accedió a reunirse privadamente con Pinochet en la casa del General Ballerino (día 30 de mayo), ocasión en que Pinochet le planteó un extenso petitorio, e intentó obtener la firma de un acta de acuerdo respecto del conjunto de las materias planteadas, incluida la dictación de una Ley de Punto Final, el término de situaciones consideradas de menoscabo para la Institución y un mejor trato hacia su propia persona⁴⁰. Krauss se negó terminantemente a acceder a esta demanda y ofreció en cambio crear grupos técnicos de trabajo para estudiar específica y separadamente los diversos asuntos mencionados por el General. En llamado telefónico posterior (1º de junio) Pinochet, insistió, sin éxito, en requerir un documento de compromiso y, además, parece haber expresado la necesidad de que saliera el Ministro de Defensa.

En la víspera del regreso del Presidente, en una ceremonia militar de rutina los generales volvieron a vestir sus uniformes normales, desapareciendo los boinas negras y restableciéndose así la normalidad. Es evidente por el itinerario descrito que la

³⁹ *Ibíd.*, pág. 309.

⁴⁰ *Ibíd.*, págs. 315 y 316.

acción del Ejército fue una operación cuidadosamente preparada que procuró aprovechar la ausencia de Aylwin para arrancar concesiones al gobierno.

Causas del estallido. Evidentemente, este estallido tan inesperado no puede ser visto como resultado de un momento de cólera del Comandante en Jefe al sentirse nuevamente amenazado desde el plano familiar, aunque —dada la historia del ejercicio de enlace ya descrita— debe haber constituido por segunda vez el detonante de la crisis.

De acuerdo a un análisis realizado en esos días⁴¹ “los factores centrales que explican esta explosión de descontento tienen su génesis en el segundo semestre de 1992:

a. En marzo de 1992 el gobierno presentó un proyecto de reforma a las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y de Orden, proponiendo la modificación del régimen de ascensos, nombramientos y retiros del personal uniformado. Al flexibilizarse (en abril de 1993) la propuesta del Presidente⁴², se abrió la posibilidad de lograr el apoyo de Renovación Nacional, producto, también, de la molestia que causó en este partido la participación de oficiales de la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE) en el caso de espionaje telefónico al Senador RN Sebastián Piñera.

b. El 30 de diciembre de 1992, la Corte Suprema acoge por primera vez en forma expresa la doctrina según la cual la amnistía no es aplicable a los casos de detenidos desaparecidos por configurarse el delito de secuestro, que es de carácter permanente. El mismo fallo acepta la interpretación según la cual la ley de amnistía no impide la investigación de los hechos.

c. La acusación constitucional contra Ministros de la Corte Suprema por su actuación en casos de derechos humanos, aprobada por el Senado respecto del Ministro Cereceda y que no pudo ser contrarrestada por el Consejo de Seguridad Nacional que al no haber mayoría para intentarlo, se abstuvo de todo pronunciamiento. Este hecho provocó una triple lectura en el

⁴¹ Los considerandos siguientes se encuentran consignados en Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Informe de Análisis. 5 de junio de 1993.

⁴² Retiro por decreto fundado y después de haber oído al Comandante en Jefe, sin modificación de la normativa en materia de ascensos.

Ejército: (1) la vulnerabilidad de la Corte Suprema –hasta entonces bastión de los militares ante los intentos de enjuiciamiento– al clima de opinión nacional y a las presiones de los partidos de la Concertación, (2) la pérdida de confianza en la lealtad legislativa de Renovación Nacional, tres de cuyos senadores habían definido la aprobación de la acusación a Cereceda, (3) la neutralización del Consejo de Seguridad Nacional, el instrumento clave en que confiaban los militares para hacer valer su autoasignado rol de garantes de la institucionalidad, entidad que había quedado inerte ante la decisión del Congreso por la falta de unanimidad entre los Comandantes en Jefe y la evidente carencia de imperio de un eventual acuerdo por mayoría de votos. Dicho de otro modo, los canales institucionales con que el Ejército contaba para hacer frente a actos hostiles o campañas de acoso se estaban demostrando ineficaces.

d. La amplia popularidad del gobierno junto a la proclamación, pocos días antes del boinazo, de Eduardo Frei como candidato único de la Concertación, auguraba un segundo gobierno de la coalición y el riesgo de un cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso Nacional.

e. El avance en los tribunales de diversos procesos que habían significado la citación a tribunales de unos 50 oficiales en servicio activo, en varios casos con gran despliegue de información periodística”.

Cabría añadir un conjunto de factores circunstanciales, a saber:

- Las declaraciones del Presidente de RN acerca de la intromisión de los poderes fácticos (con mención específica de los militares) en las decisiones políticas de su partido.
- La responsabilidad que amenazaba radicarse en el Ejército respecto del episodio del espionaje telefónico.
- La intervención del diputado Schaulsohn en el caso de los cheques al anunciar la existencia de pruebas incriminatorias del general Pinochet y su envío al Consejo de Defensa del Estado para su inclusión en el libelo acusatorio.
- El anuncio de la reapertura del caso de los cheques por iniciativa del Consejo de Defensa del Estado que fue interpretado (sin justificación) como una operación política del gobierno.

Desarrollo de los acontecimientos post-boinazo. La normalización de la situación formal ante la inminente llegada del Presidente realzó la autoridad del Jefe de Estado y tranquilizó a la población, poniendo término a la ola de rumores que sacudieron al país en los días precedentes.

El Presidente empezó por ratificar en su cargo, de modo categórico, al Ministro Rojas. Como un gesto de deshielo nombró Subsecretario de Guerra al abogado Jorge Burgos, transfiriendo a igual cargo en Justicia al Subsecretario saliente. Burgos formó un equipo civil y militar que facilitó y agilizó, con buena voluntad, la solución de diversos problemas administrativos cuya demora había causado irritación en el Ejército.

En segundo lugar, Aylwin citó a su despacho al general Pinochet para representarle su molestia por una conducta institucional abiertamente anormal.

En relación con las peticiones sustantivas del Ejército, se desarrolló durante el mes siguiente un diálogo informal entre el general Ballerino y su ayudante directo el abogado coronel Molina con los ministros Correa y Boeninger y el Subsecretario Burgos. El marco externo de estas reuniones estuvo dado por una renovada expectativa y fuerte presión, encabezada por la UDI, los senadores designados, las agrupaciones de militares en retiro y otros portavoces oficiosos del Ejército, en favor de una ley de punto final. La Institución y la Derecha quisieron aprovechar el nerviosismo generado en la Concertación por el boinazo para lograr el término definitivo de todos los procesos en curso o por venir.

En estas circunstancias, los tres personeros de gobierno asumieron como tarea principal en el diálogo con Ballerino reducir a niveles normales las expectativas militares, declarando de modo tajante que "no había agua en la piscina" para una ley de punto final, opción ética y políticamente inaceptable para el gobierno y la Concertación. Se le indicó que condición previa a cualquier avance en esa dirección, era una declaración explícita de las Fuerzas Armadas asumiendo responsabilidad por las violaciones de derechos humanos y pidiendo perdón por los crímenes cometidos. Se prepararon varios textos al respecto, todos categóricamente rechazados por el Ejército. Al cabo de varias semanas de este ejercicio, quedó en claro que tal camino estaba cerrado.

Hubo en cambio una acogida favorable a la inquietud planteada por los militares en el sentido de que la citación a tribunales en calidad de inculpados de oficiales en servicio activo con despliegue

publicitario se traducían en una condena anticipada de opinión pública sin mediar debido proceso como también un enjuiciamiento colectivo del Ejército. La recurrencia de tales casos, y el temor de su reiteración cada vez más frecuente en el futuro, fue estimada como una queja legítima y, al mismo tiempo, un riesgo de actos de insubordinación por parte de algunos de los oficiales afectados, los que habrían contado, sin duda, con la plena solidaridad de sus compañeros de armas. En estas condiciones, gestiones oficiosas ante el Poder Judicial permitieron establecer procedimientos discretos de citación que eliminaron este foco de conflicto.

El clima político de presión desde la derecha y los institutos castrenses, la preocupación producida en la Concertación, traducida en una mejor disposición a acelerar el avance de los procesos y, en especial, el clamor de políticos y familiares de las víctimas por conocer la verdad en relación a los detenidos desaparecidos (la ubicación de sus restos para darle sepultura y honrar su memoria) empujaron al gobierno —por primera vez— a salirse del carril de los tribunales como escenario único en el tratamiento de los procesos pertinentes, para intentar una fórmula político-legislativa aceptable para todos.

Así, el Presidente Aylwin al cabo de un exhaustivo proceso de estudio y consultas presentó al Congreso el proyecto bautizado posteriormente como "Ley Aylwin". Su texto procuraba dar incentivos reales para recoger información que pudiera conducir a descubrir la verdad en los casos de detenidos desaparecidos. Al mismo tiempo, creaba mecanismos que podían conducir al sobreseimiento definitivo de los procesos correspondientes. Estos, por tratarse de delitos permanentes (secuestro) se hallaban sobreseídos temporalmente o simplemente paralizados en su trámite, susceptibles, por consiguiente, de reapertura en cualquier momento, espada de Damocles que los militares sentían suspendida sobre sus cabezas. Para lograr información el artículo 3º del proyecto estipulaba que "las personas que prestaran declaración suministrando datos o informaciones precisas que contribuyeran a la determinación del hecho punible y sus circunstancias podían, a su solicitud, ejercer el derecho de que sus declaraciones y antecedentes proporcionados tengan el carácter de secretos desde que se den o entreguen al tribunal"⁴³. Se añadió, sin embargo,

⁴³ Texto del Art. 3º del Proyecto de Ley. Boletín de la Cámara de Diputados, 1993.

que "los abogados de las partes tendrían acceso al cuaderno especial (con las declaraciones secretas) sólo en la oportunidad procesal que corresponda y que el juez determinará".

Para acelerar los procesos, el proyecto consultaba el nombramiento de 15 jueces de dedicación exclusiva por un período de dos años. Al término de ese plazo, de no haberse dictado sentencia definitiva, los procesos volverían a su tribunal de origen. Implícita estaba la idea de que si el juez llegaba a acreditar información suficiente que le permitiera identificar fecha y circunstancia de muerte y ubicación de los restos, procedería en virtud de la ley de amnistía a dictar sobreseimiento definitivo.

Contrariamente a las expectativas generadas, el proyecto generó dura polémica. Las agrupaciones de familiares de las víctimas lo calificaron como una ley de punto final disfrazada, rechazándolo de modo categórico. Su posición fue progresivamente asumida por los parlamentarios socialistas y del PPD, así como por algunos demócratacristianos solidarios con la sensibilidad de las víctimas y envueltos en el tono pasional que fue teniendo el debate. La Cámara lo aprobó finalmente sin el artículo 3º (del secreto).

En el Senado, quedó en claro a poco andar, que pese a todos los esfuerzos desplegados no había acuerdo posible. Tanto los militares como los familiares de las víctimas rechazaban el texto. Ley de Punto Final maquillada para estos últimos, la ausencia de garantía real para los eventuales declarantes y la escasa probabilidad de que los dos años de tramitación culminaran en sobreseimientos definitivos, hicieron perder todo interés en el proyecto al Ejército. En esas condiciones, el Ejecutivo terminó desistiendo de la iniciativa, decisión que restableció la concordia entre los partidos de la Concertación, fuertemente tensionada por el apoyo DC y el rechazo PS al proyecto. En palabras de Otano, "se le había pedido al Presidente que hallase la fórmula jurídica o política o ambas cosas a la vez, que acomodasen intereses, sentires e historias tan distintas. La única argamasa era el deseo mayoritario de la población de alcanzar un reencuentro. Había ganas de paz. Pero nadie, de una parte y de otra, la quería a cualquier precio"⁴⁴.

Se ha argumentado que el retiro de la Ley Aylwin fue una derrota del gobierno y un retroceso de la transición. No comparto en absoluto este juicio. La iniciativa del Presidente fue pro-

⁴⁴ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 320.

ducto de una presión política y una angustia pública generalizadas. El posterior desacuerdo político-parlamentario no fue sino la comprobación de que el "camino del medio" elegido, la justicia en la medida de lo posible, no admitía cambio legal. No había acuerdo para facilitar el término de los procesos sin castigo, como tampoco para aumentar los niveles de justicia punitiva. En buenas cuentas, aunque con mayores matices en la discusión concreta habían chocado frontalmente las sensibilidades contrapuestas que aspiraban respectivamente al Punto Final y a la derogación de la amnistía.

El tema volvió pues a los tribunales y se retomó la estrategia adoptada por el gobierno a partir de la entrega del Informe Rettig. Los militares lograron, sin embargo, como resultado de todo este episodio, un cambio de criterio tanto en la tesis sustentada por el gobierno, específicamente por el Presidente, así como en las resoluciones de los tribunales en el sentido de que agotar la investigación no era condición previa para aplicar la ley de amnistía. Quedó claro también que el tema de derechos humanos continuaría abierto durante muchos años, que esa tarea de la transición no se completaría durante el período de Aylwin ni, quizás, de su sucesor.

Un tanto olvidado en medio del clima y la pasión del post-boinazo quedó el hecho de que nuevamente, al igual que en el ejercicio de enlace, el gran beneficiado fue Pinochet (y su familia) al frenarse, por segunda vez, el caso de los cheques, desactivándose tanto las denuncias político-parlamentarios como la acción del Consejo de Defensa del Estado.

iii. *El desenlace del caso Letelier.* Los problemas pendientes de Derechos Humanos permanecieron radicados en los tribunales sin trascender mayormente al campo político, hasta que el país fue conmovido por el fallo definitivo de la Corte Suprema ya en pleno período del Presidente Frei condenando a penas de cárcel (7 y 6 años, respectivamente) al General en retiro Manuel Contreras, ex-Jefe de la todopoderosa DINA y al Brigadier Pedro Espinoza (segundo en la jerarquía de la DINA y aún en servicio activo) como autores intelectuales del asesinato de Orlando Letelier.

El hecho provocó enorme impacto nacional e internacional. Se trataba de un caso casi inédito en transiciones de dictadura a democracia: la justicia había sentenciado al que fuera hombre de confianza de Pinochet, considerado con razón como el responsable directo y principal del terrorismo de Estado durante su

gestión. En la Concertación y su gran base social de apoyo la sentencia produjo euforia. Se había condenado a los que dieron la orden de matar a Letelier, pero más que eso, se trataba de un caso emblemático que se asumió colectivamente como una condena a la DINA e incluso a Pinochet y, en consecuencia, como un acto indirecto de justicia respecto a los detenidos-desaparecidos y tantos otros crímenes sin castigo. Formalmente, los dirigentes políticos y ciertamente el gobierno, mantuvieron cuidadosamente la posición de que sólo se había sentenciado a dos individuos culpables de un crimen determinado, por lo que el fallo no afectaba institucionalmente al Ejército. No podía, sin embargo, esta fachada de prudencia ocultar el sentimiento político y popular.

El General Contreras, instalado en Fresia —sur de Chile— en un campo de su propiedad, un verdadero fortín defendido por gran cantidad de guardaespaldas armados, reaccionó en forma airada y despectiva, descalificando el fallo como político, producto de la presión de la Concertación, y afirmando categóricamente que “yo no voy a ir a ninguna cárcel”.

El Ejército se mantuvo tranquilo, e incluso expresó su respeto por las decisiones de la justicia. Sin embargo, ante las reiteradas declaraciones de Contreras (en contraste con el acatamiento expresado por Espinoza) surgieron voces de apoyo desde la institución, calificando el fallo como injusto y de carácter político, añadiéndose que resultaba inconcebible que un general de la República fuera a dar a la cárcel y que los vencidos (la izquierda) no podían pretender juzgar a los vencedores (los militares).

El General Pinochet optó por las declaraciones ambiguas o contradictorias, sumándose a las descalificaciones del fallo, al tiempo que reiteraba su respeto por el Poder Judicial. Específicamente, frente a la pregunta directa dijo que “el fallo se aceptó por parte del Ejército, esa es mi manera de pensar”⁴⁵. En definitiva, jamás insinuó que podría obstruir el cumplimiento de la ley, pero al mismo tiempo facilitó la operación de presión y amenaza sobre el gobierno y la Concertación puesta en marcha desde el Ejército.

Los momentos de mayor dramatismo se vivieron cuando Contreras se refugió durante 24 horas en un regimiento cercano a su campo, desde el cual fue devuelto a su casa, sin duda por orden

⁴⁵ Entrevista a Pinochet de María Eugenia Oyarzún, Diario La Tercera, de 18 de junio de 1995.

expresa del Comandante en Jefe y luego cuando en espectacular operación y con apoyo logístico de las otras instituciones armadas fue trasladado al Hospital Naval de Talcahuano. Esta acción impidió la detención de Contreras por Gendarmería pero al mismo tiempo eliminó el riesgo de que Contreras, involucrando a oficiales del Ejército en servicio activo, opusiera en su propiedad resistencia armada a un intento de detención ordenado por la justicia.

A partir de su instalación en el Hospital Naval, Contreras quedó bajo custodia de Gendarmería: ya no podía requerir la protección del Ejército ni asilarse nuevamente en una unidad militar. Desde ese momento el caso se desenvolvió en dos planos. Por una parte se dio comienzo a una larga batalla médico-legal en que la defensa del general procuró obtener diagnósticos probatorios de enfermedad por parte de médicos benévolos hacia su persona o "pesimistas" respecto de su estado de salud, en tanto que el juez primero y luego Gendarmería se esmeraron en lograr la intervención de médicos de intachable reputación ética y profesional. Esta contienda de recursos judiciales y certificados, que exasperó a la opinión pública y a la Concertación, duró varios meses. Sin embargo, dado que el estado de salud real del General era satisfactorio, esta estrategia terminó por agotarse, dándose de alta al general por el Hospital Naval, cuya superioridad mantuvo en todo momento una conducta prudente y razonable evitando comprometer a la Armada en las acciones de la defensa de Contreras. Las instituciones mencionadas, en este caso la profesión médica y los tribunales probaron, una vez más, su solidez y funcionaron correctamente.

Paralelamente al escenario médico-legal, se planteó el problema de la dignidad y seguridad de los sentenciados en el supuesto de su traslado a la cárcel. El gobierno se había anticipado a los acontecimientos logrando terminar a tiempo la construcción del penal de Punta Peuco, moderno y de alta seguridad, especialmente diseñado para recibir a estos y otros militares que pudieran ser condenados a penas de presidio. Se ejerció presión para que Contreras y Espinoza pudieran cumplir su condena en su domicilio o en una unidad militar. El gobierno no cedió perdiendo, asimismo, la defensa de los afectados los recursos en tal sentido presentados a los tribunales. La discusión se trasladó, entonces, a las condiciones de seguridad del penal de Punta Peuco y al problema de la custodia de los reos, correspondía al Servicio de Gendarmería: voceros castrenses y los abogados de

Contreras y Espinoza exigían custodia militar. Resuelta satisfactoriamente la calificación de seguridad con acreditación de personeros de la propia institución (señal sugerente) se entabló una negociación respecto de la custodia, llegándose a un acuerdo de custodia mixta bajo la autoridad superior del Director de Gendarmería, pero con participación de personal militar en comisión de servicio.

No debe sorprender dicho acuerdo. Por una parte, una preocupación principal de Pinochet y del Ejército era su pérdida de control sobre personas que eran depositarias de delicados secretos de Estado. Por otra parte, al gobierno le convenía objetivamente compartir la responsabilidad por la seguridad de los reos par evitar que en caso de un atentado, pudiera ser acusado de complicidad o negligencia.

Con anterioridad hubo dos momentos que convulsionaron a la clase política e inquietaron a la ciudadanía. El primero lo protagonizó el brigadier Espinoza, que había mantenido una actitud pública de acatamiento. Una noche, cercano ya su traslado a Punta Peuco, apareció en la puerta del Batallón de Telecomunicaciones donde se encontraba, para decirle a los periodistas que él había decidido cumplir su condena en esa unidad. Tras 24 tensas horas, el Ejército pasó a retiro al brigadier, ocurrido lo cual Espinoza manifestó que había sido abandonado por su Institución y que, en consecuencia, no le quedaba sino acatar su reclusión en la cárcel. La entrega de Espinoza fue una potente señal del Ejército a Contreras, en el sentido de que si los médicos no disponían su continuada hospitalización, la Institución no impediría su traslado a la cárcel.

El segundo episodio fue la manifestación de un numeroso grupo de oficiales de Ejército de uniforme (tanto en servicio activo como retirados) de apoyo a Espinoza, formalmente presentado como un asado, en las cercanías de la cárcel. Esta expresión de "ruido de sables" contó con la presencia de un connotado general y no habría podido realizarse sin la conformidad de Pinochet. Coincidió con la repentina decisión del Consejo de Defensa del Estado (por mayoría de votos de sus miembros por tratarse de un órgano colegiado) de reabrir el caso de los cheques al haber acumulado nuevos antecedentes inculpatorios en contra del hijo de Pinochet. Dada la experiencia de los dos episodios anteriores y la obvia coincidencia en los hechos, el Presidente Frei no dudó y pidió pública y formalmente al Consejo de Defensa del Estado reconsiderar su decisión, dado que el caso se había cerrado hacía ya mucho tiempo sin acreditarse delito. El

Consejo accedió procediéndose al archivo ahora definitivo de la causa. Se produjo así el tercer renuncio gubernativo en relación a esta materia en nombre de la ética de la responsabilidad.

Superado el episodio protagonizado por el CDE, Pinochet volvió a asumir la posición institucional de respeto a la ley, quedando definitivamente despejado el camino para el traslado de Contreras a Punta Peuco.

Este relato no da cuenta en absoluto del tono dramático del debate público y de la actividad política en esos largos meses. La arrogancia de Contreras, las voces militares que "no lo veían en la cárcel", el operativo militar que lo condujo al Hospital Naval sin conocimiento del gobierno eludiendo su detención, produjo en la Concertación, en especial en el PS y el PPD, la percepción de que Contreras no sería entregado, con la consiguiente ruptura de la institucionalidad. Dirigentes de la coalición denunciaron la ruptura del Estado de Derecho. Esta percepción se fue reforzando a medida que se sucedían infinidad de recursos médico-procesales y se cuestionaba la cárcel especial.

Pienso que el frío análisis de los hechos en ningún momento justificó un diagnóstico tan pesimista. En primer lugar, salvo las declaraciones aisladas de algunos militares a título personal, nadie en el país sostuvo jamás que Contreras y Espinoza no debían cumplir su condena en la cárcel. Armada, Fuerza Aérea y Carabineros mantuvieron total prescindencia, salvo en el apoyo prestado en el traslado al Hospital. Renovación Nacional e incluso la UDI nunca manifestaron dudas al respecto (aunque no se opusieron a la posibilidad de que la condena se cumpliera en otro sitio, si el tribunal así lo autorizara). El general Pinochet se limitó a exabruptos y expresiones hirientes sin jamás sugerir el no acatamiento de las decisiones de la Corte Suprema. La virtual expulsión de Contreras del regimiento en que se había refugiado constituía una señal clara de que el Ejército no actuaría por la vía de la insubordinación. La actitud pública de acatamiento de Espinoza, oficial en servicio activo, era también un signo en idéntico sentido, porque si la Institución hubiera tenido una intención efectiva de rebeldía, distinta habría sido la conducta del brigadier, ya que si él manifestaba su disposición a cumplir su condena en Punta Peuco mal podía la Institución salirle al paso en sentido contrario.

Insisto aquí en que las Fuerzas Armadas y de Orden en general quedaron definitivamente amarrados a la legalidad que ellos mismos habían establecido, en cuanto el nuevo gobierno aseguró

la gobernabilidad inicial del país y entraron a funcionar las instituciones con total normalidad. No existían condiciones ni excusas para sobrepasar dicha legalidad. De hecho, sólo el Ejército protagonizó los episodios que hemos descrito.

En cuanto al riesgo de actos individuales de insubordinación, creo que al menos a partir de mediados del período de Aylwin, Pinochet, consciente del éxito del gobierno y de la consolidación del sistema democrático, concibió como aspiración y proyecto personal pasar a la historia no sólo como el militar que "salvó a Chile del comunismo", o como modernizador de la economía, sino también como cogestor de la democratización del país. Episodios de insubordinación militar habrían sido nefastos para la imagen histórica que procuraba construir para sí mismo. Por otra parte, aun en ausencia de la visión histórica que aquí le atribuimos, su sentido de autoridad y jerarquía no le permitía tolerar faltas a la disciplina que, además, lo desprestigiarían como soldado.

Así, creo que estos tres momentos de turbulencia fueron operaciones deliberadas de presión y amenaza montadas para obtener determinadas concesiones del gobierno. En los tres episodios los más directamente favorecidos fueron el propio Pinochet y sus familiares cuestionados. En el terreno institucional, logró que los gobiernos atendieran algunas demandas razonables y, ciertamente, logró un cambio en el clima político que fue tornando más favorable a los militares los criterios de jueces y políticos en relación a la interpretación de la amnistía.

Por todas estas razones, sostuvimos siempre con mucha seguridad en el curso de esos meses que Contreras y Espinoza terminarían en Punta Peuco y que no estaba en riesgo el Estado de Derecho ni la estabilidad democrática del país.

Sin embargo, el clima político producido resulta perfectamente explicable. Contreras actuó desde el primer momento como un agente provocador objetivo (y creemos deliberado). Quiso movilizar en su apoyo a sus ex compañeros de armas y, ojalá, generar un pronunciamiento institucional en su favor y le convenía politizar el tema, único escenario en el que podía esperar apoyo que impidiera el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema. La Concertación —en particular el PS y el PPD— podría decirse que picó el anzuelo, escaló sus denuncias respecto al quiebre del Estado de Derecho e increpó con creciente virulencia a Pinochet y al Ejército, produciendo precisamente la politización deseada por Contreras.

En ese clima, la derecha y los propios militares levantaron nuevamente la tesis de que era hora de dar vuelta la página, replanteándose la demanda para una ley de punto final. En natural contradicción con tal pretensión, agrupaciones de familiares de las víctimas y los partidos de la Concertación intensificaron, a su vez, sus exigencias de que se revelara la verdad en relación a los detenidos-desaparecidos.

Encarcelados ya Contreras y Espinoza podría suponerse aquietada la controversia política. Dicho proceso había adquirido, sin embargo, una dinámica irreversible, a la que se sumaban fuertes expresiones ciudadanas en favor del término de la confrontación por derechos humanos en aras de la paz y la reconciliación nacional.

En ese clima, el gobierno de Frei no tuvo más opción que tomar la iniciativa e intentar de nuevo una solución política. De no haberlo hecho se le habría acusado de incapacidad política, insensibilidad y negligencia. Por ello optó por proponer una nueva fórmula de solución jurídico-política y presentó dos paquetes conteniendo la casi totalidad de los llamados temas pendientes de la transición, uno de Reforma Constitucional y otro relativo a los derechos humanos.

La propuesta Frei reiteró los conceptos básicos de la Ley Aylwin. La iniciativa no tuvo mejor destino que la del año 1993, lo que no debió sorprender a nadie. El Partido Socialista se opuso desde la iniciación del debate parlamentario en la Cámara de Diputados. Desde las dos sensibilidades surgieron indicaciones contradictorias. Ya en el Senado y vistos algunos fallos de la Corte Suprema en casos de derechos humanos que resultaban más favorables a los militares que el texto que ella misma estaba proponiendo, la Derecha perdió todo interés en el proyecto. Otro tanto, y por razones inversas ocurrió en la Concertación y el gobierno, por lo cual el proyecto fue definitivamente desactivado.

Como conclusión de este último episodio legislativo poseo total convicción de que fue éste el último intento de encontrar una solución política al problema de los derechos humanos. Ahora se encuentra nuevamente radicado en los tribunales en cuya agenda figurará por varios años, incluyendo momentos de tensión ante casos específicos, respecto de los cuales los políticos difícilmente se atreverán a intervenir salvo para expresa opinión, dar testimonio o ejercer alguna presión sobre los jueces.

d. Un desafío imprevisto: el terrorismo y la seguridad ciudadana

Al asumir el gobierno de Alywin en la Concertación existía la convicción generalizada de que el restablecimiento de la democracia significaría el fin del terrorismo por haber perdido su razón de ser. En efecto, los actos terroristas eran una expresión de la estrategia de todas las formas de lucha impulsada por el PC desde 1980 y materializada principalmente por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y el MIR.

Por otra parte, la experiencia de 17 años produjo en la Concertación una explicable y visceral actitud de desconfianza y antagonismo respecto de la función policial y, por tanto, respecto del Cuerpo de Carabineros (y, en menor medida, de Investigaciones). El problema del Orden Público por tanto, consistía, en primer término, en restablecer el ejercicio pleno y sin trabas de las libertades democráticas. Para el cumplimiento de este objetivo la primera tarea consistía en reorientar la labor de la policía, adecuándola a la nueva realidad. Carabineros debía pasar de su función de represión a la de ser una institución garante de la libre expresión ciudadana en todas sus formas, en el marco del más absoluto respeto a los derechos humanos como doctrina operativa. Finalmente, los principios democráticos debían sustituir a los conceptos de seguridad nacional tanto en las instituciones de la Defensa Nacional como en las de Orden y Seguridad.

El programa de gobierno expresaba al respecto, en oposición frontal a la concepción castrense, que "un concepto democrático de la seguridad del Estado tiene como principal garante al pueblo. Las Fuerzas Armadas tienen un papel profesional importante pero no exclusivo. El rol de defensa de las instituciones corresponde a todas las autoridades políticas en uso de las atribuciones que las leyes les otorguen"⁴⁶. En virtud de tales principios se programó reformar la ley de Seguridad del Estado, la Justicia Militar, la ley de Control de Armas y la ley Antiterrorista, entregando a los tribunales ordinarios atribuciones suficientes para prevenir y sancionar los actos terroristas, sin transgresión a los derechos esenciales de las personas. Y se añadía: "disolución de la CNI y readecuación de los organismos de seguridad a las exigencias del

⁴⁶ Programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, 1981, pág. 5.

Estado democrático y reforma del cuerpo de Carabineros, reforzando su carácter de policía profesional, dependiente del Ministerio del Interior. Sus funciones consistirían en la prevención y represión del delito común y resguardo del orden público. Igual transferencia se postulaba respecto de la Policía de Investigaciones⁴⁷.

Se procedió, en efecto, a disolver la CNI sin mediar oposición de las Fuerzas Armadas, recuperando los servicios de inteligencia de cada una de las 3 ramas de la Defensa Nacional su autonomía. El gobierno, confiado en su diagnóstico, no creó en un primer momento un aparato civil de inteligencia que sustituyera a la CNI. El Ministro del Interior dio, en cambio, prioridad al fortalecimiento y reorientación operativa de Carabineros, que por decreto pasó a estar sometida a la coordinación de ese Ministerio, sin perjuicio de su vinculación administrativa formal al Ministerio de Defensa.

La realidad asestó un duro golpe al gobierno. El 21 de marzo de 1990, a sólo diez días del cambio de gobierno, se produjo el atentado contra el general (r), Gustavo Leigh, ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y miembro de la Junta de Gobierno, y de su socio el general (r) Enrique Ruiz, que quedaron gravemente heridos. El 10 de mayo, murió acibillado a balazos el coronel de Carabineros Luis Fontaine, jefe de la Dicomcar y presunto responsable del crimen de los degollados. De la autoría de ambos atentados se responsabilizó el FPMR. En el curso de ese año y del siguiente, se multiplicaron asaltos violentos a bancos, supermercados, gasolineras y otros establecimientos, acciones en las cuales adquirió notoriedad el Mapu-Lautaro, organización terrorista que se autodefinió como revolucionaria antisistema.

El golpe más duro al diagnóstico gubernativo fue el asesinato de Jaime Guzmán, convertido en senador por Santiago, el 1º de abril de 1991, crimen reivindicado por el FPMR. Por último, el 7 de septiembre de ese año, el mismo grupo terrorista secuestró a Cristián Edwards, hijo del dueño del diario conservador *El Mercurio*, el principal del país, el que fue devuelto a sus familiares previo pago de un subido rescate el 2 de febrero del año siguiente.

La ultraizquierda había decidido hacer justicia por sus propias manos y continuar la lucha armada contra el sistema, aventura a que se sumó la nueva organización Mapu-Lautaro. Como

⁴⁷ *Ibíd.*, págs. 5 y 6.

era natural arreciaron las denuncias de la oposición de que el de Aylwin era un gobierno blando sin voluntad de combatir el terrorismo. Las Leyes Cumplido, presentadas en cumplimiento del programa y en el ánimo de resolver el problema de los presos políticos, fueron señaladas expresamente como demostración de la debilidad oficial.

El cuadro político generado por el asesinato de Guzmán y el evidente peligro de que actos de ese tipo podían repetirse (circulaban a nivel de rumor, nóminas de probables nuevas víctimas) con riesgo para la estabilidad de la aún frágil democracia, provocó la culminación de un proceso de reflexión en el gobierno y un cambio de actitud en el mundo político-cultural de la Concertación.

Había quedado demostrado que el terrorismo no se había terminado con la llegada de la democracia. Era indispensable y urgente hacerle frente con el máximo vigor. Aylwin se hizo cargo y fijó la posición y la tarea del gobierno al expresar que "frente a la lacra del terrorismo, no faltan los que hacen caudal de la supuesta ineficacia de las democracias para prevenirlo y reprimirlo [...] El argumento es recurrente en quienes añoran el pasado autoritario. Parecen olvidar muchos hechos de ese pasado que atestiguan en un sentido contrario [...] si los partidos de la Concertación no hubieran sido capaces de crear un gran consenso social en torno a la idea de que se podía y debía luchar por la libertad a través de los medios pacíficos, el fenómeno terrorista tendría hoy una magnitud que tal vez haría imposible la consolidación de nuestra democracia". Y añade: "La definición de políticas contra el terrorismo es una cuestión de Estado. No puede ser asumida con criterios partidistas, según lógicas electoralistas o en términos de un campo de confrontación entre gobierno y oposición [...] En el combate al terrorismo cabe distinguir tres tipos de medidas. Primero, el desempeño de la función preventiva de inteligencia; segundo, las medidas políticas y sociales de prevención; tercero, la función de investigación y sanción de hechos terroristas"⁴⁸.

Para la función de inteligencia se creó el Consejo de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior, que por la vía de un Comité Consultivo, encauzó la colaboración de los servicios de inteligencia de las instituciones castrenses. Esta es-

⁴⁸ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1991, *op. cit.*, págs. 22 y 23.

estructura se diseñó deliberadamente para hacer compatible el empleo de la información que esos servicios poseían con el principio esencial de que "el gobierno no aceptará en ningún caso la creación, para combatir al terrorismo, de organismos como los que existieron en el régimen pasado"⁴⁹.

En el curso de esos dos años, los partidos de oposición e incluso las propias Fuerzas Armadas habían postulado que se entregara a éstas la misión de extirpar el terrorismo. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, General Luis Henríquez Rifo, aseveró en esos días que el país empezaba a vivir una etapa de "terrorismo selectivo" que, según los textos antisubversivos, "constituía el paso inmediatamente anterior a la guerrilla, por lo que estaba superando el ámbito puramente policial, requiriéndose la intervención de las Fuerzas Armadas"⁵⁰. El gobierno rechazó estas demandas. Le era, pues, indispensable su propio sistema de inteligencia para no depender de las Fuerzas Armadas y caer, de hecho, bajo su tutela. El gobierno, en efecto, amplió aún más su programa de aumentos de dotación, renovación de equipo y capacidad operativa de Carabineros, institución que había sido seriamente postergada durante el régimen militar, que privilegió al Ejército y la CNI. Al mismo tiempo, se hizo una labor notable de depuración de Investigaciones.

El Consejo de Seguridad Pública, transformado posteriormente en Dirección de Seguridad Pública e Información, bajo el mando superior de Krauss y la conducción directa de Marcelo Schilling cumplió un rol decisivo en la desde entonces eficaz lucha antiterrorista.

El Presidente declaró que la segunda función por él enunciada, la de prevención, "descansa en gran medida en el aislamiento político, social y cultural del terrorismo. Cuando todas las fuerzas políticas socialmente significativas (alusión al PC) rechazan públicamente el terrorismo [...] entonces se ha dado un gran paso adelante en su prevención [...] La prevención y represión del terrorismo exigen también un cambio en la mentalidad de muchos sectores de la sociedad. Probablemente, hay quienes siguen viendo en la acción terrorista o violentista la obra de idealistas o héroes románticos, o que la miran con lenidad en razón de consideraciones sociales o económicas [...]

⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 25.

⁵⁰ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 182.

debe persuadirse a los chilenos de que terrorismo es sinónimo de delincuencia”⁵¹.

Esta fue la gran mutación cultural experimentada por la Concertación. Se acabó el doble estándar que sólo consideraba crimen la muerte de uno de los “buenos” limitándose a lamentar por cortesía formal casos en que igual suerte corría alguno de los identificados con el bando enemigo. La Concertación asumió como responsabilidad de Estado la lucha contra el terrorismo. De decisiva importancia en este sentido fue el ingreso del Partido Socialista a la lucha antiterrorista sin condiciones ni reticencias. Aceptó colocar a uno de sus mejores hombres en la cúpula del nuevo organismo de inteligencia civil, desafiando las amenazas desde el extremismo, resultantes de esa decisión. Puso, además, a disposición del gobierno su amplio conocimiento de las estrategias y métodos operativos de los grupos terroristas y, sin duda, debe haber dado más de una pista clave para la identificación de los autores de los casos Guzmán y Edwards, y en general, para el desmantelamiento tanto del FPMR como del Mapu-Lautaro, tarea que al término del gobierno de Aylwin estaba muy avanzada y que se ha ido completando durante la administración del Presidente Frei.

De este modo, la Concertación pudo salvar con éxito un escollo imprevisto que en un momento amenazó con llegar a convertirse en un factor de desestabilización de la transición.

e. Fin de la transición y tareas pendientes

Hacia mediados del período de Aylwin el clima político nacional trasuntaba una evidente convergencia ideológica entre los partidos representados en el Parlamento, las instituciones funcionaban normalmente, el Estado de Derecho y las libertades públicas se hallaban plenamente vigentes, la economía se mantenía sana y mostraba renovado dinamismo, el gasto social del Estado se había incrementado de modo espectacular y las encuestas daban al Presidente y a la Concertación un apoyo similar o superior al de las elecciones de 1989. Las relaciones político-militares se habían normalizado absolutamente en relación con la Fuerza Aérea, Carabineros y la Armada, acusándose también progresos significati-

⁵¹ Mensaje Presidencial 21 de mayo 1991, *op. cit.*, pág. 24.

vos en lo que respecta al Ejército, al menos en cuanto el indiscutible acatamiento institucional de la autoridad del Presidente y de la legalidad existente al 11 de marzo de 1990. Por último, el Informe Rettig y la radicación del tema de los DD.HH. en los tribunales había permitido encauzar el más sensible de todos los problemas heredados del pasado por un camino que, aunque a regañadientes, era aceptado de hecho por todos los sectores.

La evaluación de estos y otros avances llevan a afirmar que se ha alcanzado “una reducción de la incertidumbre política y social en forma tal que los chilenos sienten que el sistema político es estable y que no hay ya riesgo de regresión autoritaria o de confrontación política aguda [...] se ha hablado del fin de la transición, como una forma de indicar que la estabilidad política y económica hoy descansa sobre bases sólidas y que el país está en condiciones de mirar hacia el futuro. Las encuestas indican que en el país predomina ampliamente la percepción de que hemos logrado estabilidad política y seguridad de continuidad democrática”⁵².

En un documento anterior se había señalado que “la transición tiende a ser vista por la gente principalmente en términos de tres objetivos: restauración de un régimen político que en lo esencial es democrático, normalización de las relaciones entre Gobierno y Fuerzas Armadas y restauración de un clima de convivencia pacífica”.

“Según lo demuestran los resultados de encuestas y la experiencia personal de muchos, el sentimiento predominante es que esos objetivos se han cumplido [...] en la gente los problemas mencionados inciden hoy secundariamente en sus preocupaciones y en cambio comienzan a ocupar el primer plano cuestiones sociales y económicas que atañen a la vida cotidiana común”.

“En términos de gestión y conducción gubernamental, este cambio en el clima nacional exige readecuaciones que serían difíciles de lograr si la atención sigue focalizada primordialmente en los temas vinculados al pasado”⁵³.

En razón de todas estas reflexiones, desde mediados de 1991 se empezó a plantear desde la Segpres y de su División de Estudios,

⁵² Ministerio Secretaría General de Gobierno – Ministerio Secretaría General de la Presidencia. “La gestión de nuestro gobierno: balance, tareas y orientaciones”, 5 de octubre de 1991.

⁵³ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Informe de Análisis, 30 de agosto de 1991.

así como desde la Secretaría General de Gobierno la tesis del fin de la transición y del consiguiente cambio de eje desde el arreglo de las cuentas del pasado a la construcción del futuro.

El Presidente hizo suya esta tesis: "considero concluida la etapa de transición a la democracia. La frase mereció críticas, especialmente a muchos de mis partidarios y ha dado origen a sesudas disquisiciones. No me arrepiento de haberlo dicho, porque es lo que realmente pienso. No es que yo crea que nuestra democracia sea perfecta, ni que me haya olvidado de las reformas que nos comprometimos a hacer para perfeccionarla. Es que jamás dijimos que todo nuestro programa de gobierno fuera cosa de transición [...] transición era el paso del gobierno autoritario al régimen democrático, del Estado policial al Estado de Derecho, del abuso del poder a la vigencia de las libertades, del insulto y persecución al disidente al respeto al adversario y a su derecho a hacer oposición, de la convivencia fundada en la fuerza y el temor a la convivencia pacífica"⁵⁴.

La afirmación de fin de la transición corresponde a la definición del concepto adoptado en este texto. Examinado desde la perspectiva del año 1997, se nos señalará que con posterioridad a esos anuncios Chile vivió el boinazo y el caso Contreras: se trató de turbulencias mayores que no podían ya poner en cuestión la continuidad democrática. Sin embargo, aunque se estimara correcto el reproche y, por tanto, un exceso de optimismo haber dado tan tempranamente por cerrada la transición, estoy seguro de que de todos modos fue una afirmación correcta desde el punto de vista de la estrategia política, más aún, indispensable en la perspectiva de una visión de Estado. Era obligación del gobierno de la época, dado el favorable desarrollo de los acontecimientos, dar una señal potente para lanzar al país decididamente a la conquista de su futuro, inspirar y generar confianza en un proyecto país que diera cabida a todos los chilenos. Lograr esa actitud colectiva significaba el fin psicológico de la transición.

Para los dirigentes y adherentes más doctrinarios de la Concertación, su rechazo a la tesis ha radicado quizás en su incomodidad visceral ante la comprobación objetiva de que en la evolución del país hubo mucho mayor continuidad de lo esperado y que el gobierno democrático no sólo no había podido sino

⁵⁴ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1992, *op. cit.*, págs. 8 y 9.

que no había estado dispuesto a intentar la demolición de la institucionalidad y modelo económico heredado. Desde ese punto de vista, estaremos en transición mientras no se cumpla en su integridad el programa del primer gobierno de la Concertación. La realidad se alejó fuertemente de las expectativas. Para unos se trató de claudicación, para otros de la camisa de fuerza de las restricciones autoritarias. Creo que sin desconocer la legitimidad de esas percepciones, la responsabilidad esencial del gobierno de transición era reconstruir la convivencia nacional, concepto excluyente de intentos de imponer la ley de los triunfadores democráticos, aunque hubieran tenido la mayoría parlamentaria y la fuerza política para hacerlo.

Afirmar la solidez de la democracia requería, por otra parte, generar confianza en las instituciones democráticas, para lo cual resultaba decisivo respetar las reglas del juego y dar señales de plena normalidad política. Fue esta la razón política de que el Presidente hubiera desestimado de modo tajante la posibilidad de prórroga en dos años de su mandato. Desde el punto de vista ético, el Presidente entendía, además, que era condición de dignificación de la democracia, que el Presidente elegido por el pueblo no se prestara para variar las reglas del juego en su propio beneficio. La idea de la prórroga había surgido tanto de sectores de Renovación Nacional, conscientes de que en 1993 no podían ganar la Presidencia por lo cual requerían esos dos años adicionales y temerosos de que una elección temprana podría producir bruscos cambios de timón con la consiguiente amenaza potencial a sus intereses. En la Concertación la propuesta de prórroga encontró acogida en quienes deseaban prolongar una gestión exitosa y, de paso, no arriesgar las posiciones de influencia adquiridas.

Nuestra tesis del fin de la transición no es incompatible con el reconocimiento de que al término de la Administración Aylwin y aún al día de hoy queden tareas pendientes en los temas más propios de ese concepto. "En este sentido el concepto de fin de la transición no debe interpretarse como la afirmación de pleno cumplimiento de nuestros objetivos iniciales. Muy por el contrario, la enunciación y análisis de las tareas pendientes demuestra que se trata de objetivos que se cumplirán a cabalidad sólo en el mediano y largo plazo, de modo que, inevitablemente, se proyectarán más allá del término de la actual Administración.

"Debe existir por ello una necesaria continuidad entre el actual gobierno y el que habrá de sucederle [...] son tareas,

oportunidades y restricciones dotadas de permanencia. El cumplimiento de unas y la superación de las otras exige plazos largos”.

“En esas condiciones no parece adecuado referirse ya a tales tareas como de transición. Resulta más propio definir el período que resta de la actual administración y la del gobierno que le suceda, como un proceso de consolidación democrática y de construcción de una modernidad integradora de cara al siglo XXI, resaltando los indispensables elementos de proyección y continuidad que deberán unir ambos períodos”⁵⁵.

La primera tarea pendiente –aún después de resuelto el caso Contreras– se ubica en el campo de los Derechos Humanos. Se encuentran aún en pleno desarrollo diversos procesos relacionados con crímenes aberrantes no cubiertos por la ley de amnistía. Es probable que se prolonguen por varios años. De mayor repercusión política potencial son los procesos ya culminados o en pleno desarrollo en el exterior, como el atentado en Italia a Bernardo Leighton y su señora, el asesinato del General Prats y su esposa en Buenos Aires, y el homicidio del ex agente de la DINA, Eugenio Berríos en Uruguay, todos los cuales pueden dar lugar a solicitudes de extradición de militares chilenos sobre los que en su momento deberá pronunciarse la Corte Suprema. Por último, la muerte de Carmelo Soria, funcionario de Cepal, asesinado por un comando de la DINA (caso amnistiado en Chile) puede aún ser llevado a los tribunales internacionales con el consiguiente efecto político. Si estos casos así como los de detenidos-desaparecidos son mantenidos estrictamente en la esfera del Poder Judicial, no deberían afectar la agenda política con la intensidad de años anteriores.

El término del período de Pinochet como Comandante en Jefe, el 10 de marzo de 1998, normalizará las jerarquías del Ejército y significará un cambio en las relaciones entre los políticos y el Ejército, siempre tensionadas por la presencia del General, pese a la notoria pérdida de centralidad de su figura.

La tarea de largo plazo en este campo es pasar de la normalidad formal en las relaciones política-Ejército a una mayor sintonía de valores y cultura, a una comprensión mutua que hoy está aún muy distante. La mutación y el acercamiento cultural, la adhesión de corazón a la democracia por parte del Ejército, el

⁵⁵ La gestión de nuestro gobierno: balance, tareas y orientaciones, *op. cit.*, pág. 4.

fin de los recelos recíprocos, son procesos que probablemente se medirán en décadas. Por un largo tiempo, las relaciones entre el Ejército y la clase política serán correctas pero distantes.

3. *Cumplimiento de las tareas del gobierno de Aylwin: consolidación y gobernabilidad*

Reúno en una sola sección estas dos materias de análisis por su estrecha interrelación, que convierte incluso en arbitraria la clasificación en uno u otro casillero del análisis de temas específicos. Podríamos decir que mientras persista una sensación de fragilidad en relación a la democracia, la mayor parte de los problemas serán vistos como de consolidación del régimen. Desaparecida esa percepción casi todos ellos se convierten en asuntos de gobernabilidad.

a. Profundización de consensos básicos y reconstrucción del sistema político

La condición esencial para la consolidación era que se profundizaran y ampliaran los consensos básicos en el ámbito nacional. El gobierno de Aylwin no podía ser visto como un gobierno para la Concertación. Después de más de dos décadas de administraciones excluyentes, debía dar el ejemplo de ser un gobierno para todos los chilenos. El desafío consistía, entonces, en dar a su gestión una connotación nacional, imprimirle un sentido de futuro, una proyección de largo plazo que pudiera ser asumida como una visión de país.

Para lograrlo era indispensable reconstruir un sistema político con suficientes elementos de acuerdo y cooperación sin perjuicio de la competencia política propia de la democracia. La primera señal formal en este sentido la dio Aylwin al decir que "la democracia supone como cimiento indispensable, el consenso general sobre las reglas fundamentales de la convivencia colectiva [...] el régimen democrático será más sólido y estable mientras mayor sea el grado de consentimiento que suscite en la comunidad nacional [...] quiero ser Presidente de todos los chilenos. Mi mayor anhelo como gobernante es entregar, a quien el pueblo elija para sucederme, una patria unida en democracia

[...] la patria nos demanda desterrar el odio, respetarnos mutuamente y procurar entendernos, no nos exige estar siempre de acuerdo. Reclamar el consenso para todo sería aceptar el veto de las minorías y paralizar el país⁵⁶.

En esta concepción se inscribieron las decisiones a propósito de la estrategia global con que se enfrentaron las tareas primeras de la transición. Consciente de que las relaciones político-militares y la cuestión de los derechos humanos tendrían una inevitable conflictividad, se decidió postergar las reformas constitucionales pendientes que pudieran suscitar los recelos de la oposición respecto de las hipotéticas intenciones de la Concertación de “desmantelar” la institucionalidad impuesta por el gobierno militar. Por último, la Concertación había dado garantía explícita de su respeto a los derechos de las minorías al aceptar —con anterioridad a la elección presidencial y parlamentaria— el principio de mayorías parlamentarias especiales para reformas constitucionales y legales respecto de temas de especial sensibilidad⁵⁷.

El gobierno optó por dar prioridad a la reforma municipal para democratizar los municipios, cuyos alcaldes designados eran una notoria incongruencia en el nuevo entorno democrático, materia que no debía resultar conflictiva para una oposición que, de otro modo, se habría visto enfrentada al progresivo control de todos los municipios por la Concertación. Paralelamente, el Ministro de Hacienda junto con dar señales claras y tranquilizadoras en relación a la política económica, anunció una reforma tributaria y una reforma a la legislación laboral y su voluntad de concordar ambas con la oposición y con los sectores sociales pertinentes. Aceptada la autoridad suprapartidaria del Presidente, los partidos de la Concertación apoyaron lealmente la estrategia descrita aunque violentara su sentido de la necesidad de cambios más radicales y el hecho objetivo que se estaba haciendo una “interpretación libre” del programa de la Concertación.

Las señales y conductas del oficialismo no podían sino propiciar y mostrar disposición de acuerdo, porque como dice un viejo adagio, “el tango se baila entre dos”. El comportamiento de los partidos de oposición resultaba, pues, decisivo. La UDI dio una señal temprana de plena incorporación al juego político⁵⁸ y

⁵⁶ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1990, *op. cit.*, págs. II y III.

⁵⁷ Acuerdo Constitucional de 1989.

⁵⁸ El acuerdo con la Concertación respecto de las mesas del Congreso.

se destacó en el trabajo parlamentario por las contribuciones serias y constructivas de sus diputados y senadores en la discusión de las diversas iniciativas legales del Ejecutivo. Sin embargo, esta positiva actitud se limitó fundamentalmente a la Reforma Municipal y Regional y a proyectos de carácter más técnico-sectorial. Su patrón de conducta en el campo político consistió en destacar su carácter de guardián intransigente de la institucionalidad y políticas del gobierno militar. No concurrió a ninguno de los acuerdos gobierno-oposición que marcaron el período de Aylwin. Estuvo en contra de las Leyes Cumplido, la facultad de indulto otorgada al Presidente, la reforma tributaria y la reforma laboral.

Su cercanía e incondicionalidad respecto de los militares quedó en evidencia cada vez que la agenda política tuvo que atender a problemas que afectaban a las instituciones castrenses. Sin embargo, mantuvo una conducta leal al régimen democrático con ocasión de las que hemos llamado "turbulencias mayores", en que procuró actuar de intermediario y vocero de las inquietudes de los uniformados y como negociador indirecto e intérprete de las inquietudes castrenses.

Renovación Nacional, partido claramente mayoritario de la oposición, adoptó una posición radicalmente diferente, expresándose de nuevo la existencia de las dos derechas. Su aspiración principal desde el primer momento fue la de crecer como partido en un espacio político que prontamente definió como de centro-derecha. Para lograrlo debía tomar distancia prudente respecto del gobierno de Pinochet, sin aparecer en posiciones desleales o de crítica abierta. Consciente de la mayoría social de apoyo a la Concertación, tranquilizada por la moderación de sus políticas y con la seguridad de la mayoría opositora en el Senado, definió la "democracia de los acuerdos" como su estrategia general, vale decir, quiso desempeñar un papel protagónico en la consolidación de la democracia con la conciencia de su fuerza negociadora como efectivo respaldo. Lo resume bien Otano al señalar que "a partir del 6 de agosto de 1990, día en que Andrés Allamand asume la presidencia del partido, se produjo un giro estratégico en RN que apuntaba a la ampliación de la militancia partidista, pero sobre todo a la expansión de la clientela electoral [...] la nueva mesa buscaba disputar, sin embargo, el espacio del centro político"⁵⁹.

⁵⁹ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 124.

A estas consideraciones de estricto interés político, cabría añadir que el sector de RN denominado liberal (que a partir de la presidencia de Allamand ha dominado la estructura partidaria) fue revelando una concepción de la democracia y de sus instituciones crecientemente alejada del modelo de democracia protegida creado y defendido por la UDI, cuyos antecedentes ya encontramos en la suscripción del Acuerdo Nacional⁶⁰ y en el Acuerdo Constitucional de 1989. Por ello, la estrategia política liderada por Allamand no respondía a mero oportunismo sino que estaba enraizada en una visión sustantiva que le daba sustentación real. A medida que se va alejando el período militar se ha acentuado en RN el divorcio entre el ala liberal dominante y el "núcleo duro" más cercano a la UDI.

Renovación Nacional desempeñó un papel crucial en la construcción de los acuerdos que permitieron aprobar las reformas tributaria y laboral, así como dar una salida al problema de los presos políticos. Aunque ninguno de sus personeros aceptó integrar la Comisión Rettig, mantuvo también respecto de su gestión una actitud prudente de valoración positiva.

La democracia de los acuerdos fue transitoriamente abandonada por RN, a partir del endurecimiento de la derecha social (y de la UDI) producido por los actos terroristas que hemos recordado y a la consiguiente presión de su sector más pinochetista. Este clima se empezó a reflejar en "el sostenido crecimiento de la UDI en las encuestas, lo que representaba para RN una seria amenaza a su hegemonía relativa en la derecha, de cara a las elecciones municipales. Por ello en su Congreso de septiembre de 1991, RN sustituyó su estrategia consensualista por la llamada democracia de las alternativas"⁶¹. En este viraje forzoso encontramos un antecedente concreto del divorcio producido a lo largo de estos años y especialmente en lo que va corrido del gobierno de Frei entre los liberales y el sector duro conducido por Jarpa⁶².

Los vaivenes estratégicos de RN y su impacto político en temas como el rechazo de las propuestas de Reforma Constitucional en 1992, no afectaron el clima básico de cooperación política y entendimiento, que siguió expresándose en el trabajo parlamentario respecto de una mayoría de proyectos de ley.

⁶⁰ Por Allamand, Francisco Bulnes y Fernando Maturana.

⁶¹ Rafael Otano, *op. cit.*, pág. 186.

⁶² Y por un grupo mayoritario de senadores del partido.

Pudo con toda propiedad decir el Presidente en 1992 que "Chile es hoy un país reconciliado, en que la fatídica división entre amigos y enemigos que imperó por tanto tiempo, ha cedido lugar a una convivencia entre compatriotas capaces de respetarnos en nuestras legítimas diferencias y de lograr acuerdos y aunar esfuerzos en la búsqueda del bien común [...] estamos recogiendo lo mejor de las distintas etapas de la historia patria, de modo de llegar a una síntesis de las grandes tendencias de nuestro tiempo y encarar con vigor y eficacia los desafíos del porvenir [...] en un ambiente de paz cívica, de respeto a las personas, de ejercicio de derechos y libertades, de tolerancia y de acatamiento a las normas jurídicas⁶³.

¡Habría que remontarse muy lejos en la historia de Chile, para encontrar un Presidente que expresara tales conceptos y además, fuera aplaudido por partidarios y opositores por hacerlo! El trauma de más de 20 años de conflicto, la convergencia ideológica y la nueva madurez de la elite política facilitada por esos fenómenos habían producido el milagro de transformar profundamente el sistema político chileno. La competitividad no polarizada ha continuado siendo su característica hasta hoy sin temor a turbulencias mayores que puedan destruir lo obrado, a lo menos dentro del futuro previsible.

b. Mayoría política de gobierno y coalición societal de apoyo

i. *Mayoría política.* La gobernabilidad de un país, tal como la hemos definido, requiere de una mayoría política de gobierno y del apoyo o al menos la aquiescencia de una mayoría social, que en su expresión más sólida llega a constituir una coalición societal de respaldo al proyecto gubernativo. Sin apoyo social se debilita extraordinariamente la posibilidad de sobrevivencia de la mayoría política, pues en un clima de rechazo social al gobierno, los partidos tienden rápidamente a tomar distancia y buscar formas de inserción electoralmente más ventajosas o menos dañinas que el continuado compromiso con una gestión impopular.

Pese a las notables hazañas de la Concertación, no estaba nada claro que fuera capaz de asumir exitosamente su doble

⁶³ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1992, *op. cit.*, pág. 1.

cambio de rol, desde la oposición al ejercicio del poder político y de eficaz bloque electoral a coherente y disciplinado aparato de administración del Estado. La realidad, sin embargo, no sólo defraudó a los opositores expectantes, sino que superó las expectativas más optimistas de analistas independientes y aún de sus propios integrantes y partidarios. ¿Qué fue lo que hizo posible el milagro, que ya lleva siete años y medio de continuada y sólida realidad, sin perjuicio de desencuentros y divergencias ocasionales en momentos o respecto de temas específicos? La explicación de este fenómeno inédito en la historia de Chile y de rara ocurrencia en las democracias consolidadas hay que buscarla en un conjunto de factores y circunstancias que procuraremos resumir.

a. El suprapartidismo y reconocimiento de la autoridad de Aylwin como árbitro final de eventuales conflictos o diferencias de criterio, elementos de la gobernabilidad que se dan desde el primer día.

b. La reducción para todo efecto práctico de la aparente diversidad concertacionista de 17 partidos, a un número real de 4 (DC, PS, PPD y PR), sin perjuicio de que un quinto partido, la Social Democracia, tuvo un Ministro y de la presencia en la Administración de militantes de la SD, del PAC y del Partido Humanista, los que habían además elegido un diputado cada uno. Contribuyó a acentuar la cohesión el hecho de que los partidos grandes descartaran la creación de un Comité Coordinador político del conjunto de la Concertación que habría dado una voz desproporcionada a los grupos pequeños que salvo el PAC, el PH y la propia Social Democracia⁶⁴ fueron absorbidos por alguno de los partidos mayores.

c. La cultura coalicional desarrollada en la Concertación durante los años 1988 y 1989, así como las confianzas, lealtades y amistades políticas y personales desarrolladas entre sus dirigentes y técnicos. Los partidos comprendieron, además, que Chile sólo podía ser gobernado en coalición dado que ningún partido superaba el 30% de votación popular y tuvieron siempre y hasta el día de hoy, plena conciencia de que ninguno de ellos tenía socio potencial alternativo a quien recurrir para formar una coalición diferente. El sistema electoral binominal había producido ya la división política en dos bloques, única posibilidad de acce-

⁶⁴ La Social Democracia sobrevivió hasta poco antes del término del gobierno de Aylwin, disolviéndose luego entre el PPD y el PR.

der al parlamento en el contexto de dicho sistema. En ese marco electoral bipolar, la democracia de los acuerdos de RN estaba lejos de ser un puente que permitiera una alianza hacia la derecha de la DC, en tanto que las distancias entre el PS y los comunistas constituían ya un foso insalvable que se fue ahondando día a día. En suma, los partidos de la Concertación se necesitaban mutuamente, porque el quiebre eventual de la coalición significaba la casi segura pérdida del poder político.

d. La lealtad incondicional permanente de la Democracia Cristiana al gobierno. Este partido había aprendido la lección de la amarga experiencia vivida por el Presidente Frei Montalva, en conflicto permanente con un partido indisciplinado y dividido que, en especial en los últimos tres años de su mandato, obstaculizó severamente su gestión, haciendo finalmente imposible que en 1970 fuera sucedido por otro hombre de sus filas. La lealtad con el gobierno se había convertido en un principio fundamental de la acción partidaria, conducta que en los 4 años de Aylwin y los ya transcurridos del período de Frei Ruiz-Tagle se ha mantenido invariable, sin perjuicio de posiciones personales de conciencia o de actitudes populistas en relación a alguna materia o caso determinado.

e. La conciencia de las directivas PS y PPD de que el socialismo vivía un proceso de relegitimación para superar el cuestionamiento de que podría ser objeto por la memoria histórica de los chilenos, particularmente la clase media, en razón de su rol en la fallida experiencia de la Unidad Popular. El socialismo percibió también que antes de aspirar a un protagonismo propio de mayor relieve, debía eliminar lo que percibió como una suerte de veto militar, de agresivo rechazo de los uniformados a ser gobernados por sus vencidos de 1973.

f. La evolución sustantiva del socialismo desde la reunificación del partido hacia posiciones más centristas y más liberales en lo económico, dada la influencia preponderante del sector renovado en la conducción del partido y el fuerte apoyo a esa orientación dada por el tercerismo ex Almejdista⁶⁵, cuya mutación empujó hacia posiciones moderadas al partido en su conjunto. Un papel similar ha cumplido en una segunda etapa Camilo Escalona, elegido Presidente del PS en 1994, como

⁶⁵ Encarnados y representados en el gobierno por destacados dirigentes y técnicos de gran peso: Germán Correa, Ricardo Solari, Eduardo Loyola.

representante del sector más izquierdista del partido. La lealtad del tercerismo a la persona de Aylwin, que tanto contribuyó a su candidatura, se mantuvo invariable durante sus cuatro años de gobierno, consolidando una relación que ha logrado superar algunos desencuentros más recientes. Además, a medida que PS y PPD se fueron diferenciando en sus estrategias y comportamiento político cotidiano, cada uno por separado ha tenido menos posibilidad de convertirse en contradictor habitual del partido mayoritario.

g. El hecho de que la definición de la política económica haya sido encomendada al equipo económico designado por Aylwin, evitó a los partidos la necesidad de pronunciarse respecto de una política que para muchos tenía un grado de continuidad que les habría sido imposible adoptar públicamente, pero que apoyaron lealmente en el contexto del suprapartidismo y la autoridad presidencial.

ii. *Apoyo social.* El gobierno comenzó su gestión con el categórico respaldo ciudadano recibido en las urnas. El plebiscito de 1988 y la elección de 1989, configuraron una coalición societal en favor de la democracia.

La gobernabilidad inicial tan rápidamente lograda junto al cambio en el "clima nacional" producido por la recuperación de la democracia, traducido en el pleno goce de las libertades públicas y el fin del temor al control autoritario y la represión social, fueron factores suficientes para conservar dicho apoyo ciudadano durante —digamos— la primera mitad del período. Cabe presumir que en la segunda fase del mismo tales motivaciones dejaron de ser suficientes por sí mismas. Sin embargo, la coalición societal de apoyo se mantuvo, apoyada ahora, también, en el éxito económico expresado en mayor empleo, aumento de salarios y menor inflación, en un "boom" de actividad espectacular, así como en la expansión notable de los programas sociales del Estado y el ambiente securizante de baja conflictividad política. Aylwin terminó su mandato con un apoyo popular a su persona y a la Concertación incluso superior al que había recibido inicialmente, caso casi inédito en la historia del país, fruto de las circunstancias históricas y de la capacidad mostrada por el Presidente y la Concertación para hacer frente a los problemas nacionales pasados y presentes.

a. La coalición societal ciudadana fue complementada y en buena medida hecha posible en su continuidad por el buen entendimiento logrado entre el gobierno y las organizaciones sociales, en particular la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) dirigida por Manuel Bustos (DC) y Antonio Martínez (PS). Los ministros de Hacienda y Trabajo pusieron en marcha ejercicios concretos de concertación social tripartita. Anualmente, se logró a través de este mecanismo concordar cifras en relación a salario mínimo, pensión mínima y asignación familiar y otras materias. De este modo se reconoció a la CUT un status nacional y un rol activo en la formulación de decisiones que afectaban a los trabajadores.

La elaboración de las propuestas de reforma a la legislación laboral, en un trabajo conjunto y de consulta permanente con la CUT, y especialmente el reconocimiento jurídico formal de la CUT consagrado en dicha reforma, contribuyó también a una relación positiva entre gobierno y la cúpula sindical. El equipo del Ministerio del Trabajo, incluido el Ministro Cortázar, se había desempeñado como asesores de la CUT durante el difícil período autoritario, con la consiguiente generación de confianzas personales y políticas. Esta relación, particularmente fuerte entre Foxley y Bustos, permitió superar los momentos conflictivos surgidos cuando la CUT, en el marco de la política sindical y como intérprete de las demandas de los trabajadores, levantó una voz crítica a determinadas políticas e iniciativas oficiales.

Por otra parte, el favorable entorno económico facilitó las negociaciones colectivas a nivel de empresas, registrándose en el período un clima de paz social reflejado en uno de los índices más bajos del mundo de días-hombre perdidos por huelga. Los únicos conflictos de cierta envergadura se produjeron con trabajadores del sector público. Hubo una huelga en la Corporación del Cobre (Codelco) y paros relativamente prolongados —en el contexto de tensas negociaciones— de los profesores, los médicos y los trabajadores de la salud. El carbón (Enacar, empresa estatal), la Empresa Portuaria y los Ferrocarriles, todas ellas empresas públicas, protagonizaron también algunas situaciones confrontacionales motivadas fundamentalmente por procesos de privatización o por la defensa de intereses corporativos de los trabajadores. Todos estos conflictos fueron resueltos sin merma en el apoyo al gobierno; por ejemplo, en la zona del carbón (Arauco, en la Octava Región) la Concertación obtuvo una altísima mayoría en las elecciones de 1993.

El panorama descrito no ha variado sustancialmente en los tres años y medio del gobierno de Frei, manteniéndose, por tanto, la coalición societal de apoyo que hace posible la persistencia de la coalición política que es la Concertación.

c. Perfeccionamiento de las instituciones democráticas

i. *Los "enclaves" autoritarios.* Aprobadas las reformas tributaria, laboral, municipal y regional y realizadas las elecciones municipales a mediados de 1992, el gobierno estimó llegado el momento de abordar las Reformas Constitucionales y de la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas contempladas en el programa de la Concertación. Las de mayor envergadura contemplaban la supresión de los senadores institucionales a partir de 1998, la integración al Consejo de Seguridad del Presidente de la Cámara de Diputados (lo que daba una mayoría 5 x 4 a civiles respecto de los uniformados), la supresión de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, la restitución al Presidente de la facultad de llamar a retiro a oficiales de esas instituciones, la reforma del sistema electoral sustituyendo el binominalismo vigente por un sistema proporcional corregido y la modificación del mecanismo de nominación de los integrantes del Tribunal Constitucional, eliminando la participación militar a través del Consejo de Seguridad Nacional en dicho proceso.

Las materias y textos propuestos coincidían con los criterios del programa de la Concertación por lo que estas propuestas contaron con el pleno respaldo de los partidos de gobierno.

La UDI estuvo en contra de la totalidad de estas propuestas, asumiendo de lleno el papel de defensora intransigente de la institucionalidad del gobierno militar.

Renovación Nacional que había concordado con la Concertación varias de estas reformas a nivel de comisiones técnicas en 1989, cambió de posición y se pronunció en contra de algunas sin argumentación sustantiva; en otros casos las rechazó aduciendo razones de oportunidad. La nueva actitud de RN se debió a la presión de la UDI y de su propio electorado duro, al que no podía renunciar en favor de su socio político. Previendo esta evolución de las cosas con bastante antelación a la presentación de las reformas se afirmaba que "según todas las apariencias, RN no está dispuesta, hoy por hoy, a ir más allá de los acuerdos alcanzados sobre la reforma municipal, regional y judicial [...] Si

esa disposición llegara a ser permanente, nuestro actual acuerdo con RN constituiría el tope o techo de lo que el gobierno puede hacer en términos de reforma político-institucional⁶⁶. Este vaticinio se formulaba pese a las ventajas que la política de acuerdos daba a RN en el sentido de poder utilizar su posición en el Senado que le daba un efectivo poder de veto para arrancar concesiones al gobierno y resolver, sacándoles de la agenda pública, materias que de otro modo le podrían significar costos políticos en las futuras jornadas electorales, dado el aplastante apoyo ciudadano a las reformas registrado por las encuestas de opinión pública. De paso, esa política de acuerdos negociados permitió a RN relegar a la UDI a un papel secundario.

En 1992, las previsiones pesimistas de los analistas oficiales se cumplieron. La argumentación utilizada por la oposición fue fiel reflejo de las posiciones UDI. En efecto, el rechazo de la derecha se fundamentó en una supuesta intención de desmantelamiento de la Constitución en que la insistencia en las reformas revelaba "despreocupación por los problemas reales de la gente (en circunstancias de que nunca hubo relación alguna entre la acción social del Estado y las reformas) y en la contradicción que había entre reformas constitucionales y el clima de estabilidad y progreso económico que vivía el país. Este último argumento fue asumido, también, por los empresarios, pese a que ninguna de estas reformas afectaba ni directa ni indirectamente las reglas del juego económico, pues el gobierno había sido fiel a su decisión de concentrar las reformas con impacto sobre la economía en el primer año de su mandato. Se acusaba a la Concertación de querer imponer la dictadura de la mayoría en circunstancias de que se estaban respetando los quórum especiales convenidos para aprobar reformas constitucionales y de ley orgánica⁶⁷. Por último, la eliminación de los senadores designados fue calificada como un intento de consolidar la dictadura de los partidos o "partidocracia", argumento falaz dado el carácter de cámara política que al igual que la Cámara de

⁶⁶ Segpres. Informe de Análisis, 10 de mayo de 1991.

⁶⁷ Excepción hecha de la propuesta de rebajar de 2/3 a 60% el quórum necesario para aprobar reformas respecto de los capítulos referidos a Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional para agruparlos con las mayorías requeridas para modificar disposiciones referentes al Presidente de la República, al Consejo Nacional y al Poder Judicial (modificaciones que parecían corresponder a principios evidentes de jerarquía natural e igualdad de trato).

Diputados tiene el Senado. Las propuestas relacionadas con las instituciones militares se descalificaron sosteniendo que se trataba de "politizar a las Fuerzas Armadas", con olvido del hecho de que el mayor factor de politización de las mismas estaba dada por su participación a través del Consejo de Seguridad Nacional en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y del propio Senado.

Entregado RN a la estrategia y argumentos de la UDI el rechazo de las reformas resultaba inevitable. Las consultas previas a su envío al Congreso habían dejado en evidencia que su aprobación resultaba altamente improbable. Sin embargo, a mediados de 1992 su presentación al Parlamento constituía una obligación moral dado el compromiso asumido en el programa de la Concertación y respondía a la convicción de que eran convenientes para el país por lo que había que deslindar responsabilidades, no cargar con la culpa de no haber hecho el intento y, por último, hacer cargar a la oposición con el costo político del rechazo.

Sólo en el caso de la sustitución del sistema electoral binominal hubo algún interés de la UDI, por razones de conveniencia política. Sin embargo, justamente por igual motivo, RN se opuso terminantemente a cambiar un sistema diseñado para producir empate entre gobierno y oposición en el Parlamento y que al interior del bloque opositor le convenía en su calidad de partido mayoritario. La Democracia Cristiana, en cambio, mantuvo su adhesión a la Reforma. Sin embargo, quedó claro que resultaba prácticamente imposible llegar a acuerdo en alguna fórmula concreta de reemplazo, porque la inmensa mayoría de los diputados en ejercicio se negaba a contemplar modificaciones a sus respectivas circunscripciones porque cualquier cambio les significaba un riesgo electoral. Muchos de ellos se habían acomodado al sistema binominal, que les daba una ventaja evidente sobre cualquier competidor potencial del propio partido o de algún partido aliado.

El análisis gubernativo hacía ver, con mucha anticipación que "no depende de dichas reformas la continuidad o estabilidad del sistema democrático. Por ello, y dado que no hay certeza de que podamos lograr su aprobación antes del término del actual período presidencial, resultaría lógico y adecuado colocarlas a la cabeza de las tareas de profundización de la democracia y perfeccionamiento de las instituciones políticas que entendemos como compromisos que conservarían plenamente su vigencia más allá

del 10 de marzo de 1994, sin perjuicio de que ellas sean presentadas al Congreso antes del fin del actual período"⁶⁸.

ii. *La reforma judicial.* Distinta fue la suerte del paquete de Reformas al Poder Judicial. Su formulación inicial por el gobierno fue recibida con enorme recelo por la oposición y con hostilidad y temor por la Corte Suprema, por las fuertes críticas y negativo juicio respecto de ésta en el seno de la Concertación, por su conducta complaciente con el gobierno militar y de negación de amparo y justicia en los casos de derechos humanos.

En el seno de la coalición gobernante se percibió como imperiosa necesidad el cambio de los integrantes de la Corte Suprema. Ante la imposibilidad de lograrlo, se favoreció cualquier reforma que redujera sus poderes. En ese clima se planteó, en el contexto de un paquete de reformas modernizadoras mucho más amplio, la creación de un Consejo Superior de la Magistratura como un órgano responsable de la política de justicia, integrado por representantes del Ejecutivo, Legislativo y del propio Poder Judicial. Esta propuesta obedeció en buena medida a razones doctrinarias perfectamente valederas (aunque no unánimemente compartidas) pero, sin duda estuvo influida también por motivaciones políticas. El debate pertinente adquirió, por ello, un tono fuertemente confrontacional que puso en peligro la viabilidad de todo el paquete (alrededor de ocho proyectos diferentes).

En razón de la situación descrita, el gobierno cambió paulatinamente de tono y flexibilizó su posición. El Presidente cambió el énfasis hacia el fortalecimiento y modernización del Poder Judicial y el logro de un acceso más real y equitativo a la Justicia. "Sobre la necesidad de reforma judicial había un consenso amplio entre las fuerzas políticas y los sectores sociales, consenso que está por encima de todo juicio histórico contingente sobre el desempeño del Poder Judicial en períodos recientes de nuestra historia política [...] Los principios básicos que guían este primer conjunto de reformas son los siguientes: compatibilizar la necesidad de innovar con el respeto a nuestras tradiciones jurídicas; reforzar el carácter de Poder del Estado que corresponde a la judicatura; restituir a la Corte Suprema su misión de unificar la interpretación del derecho y dotarla de condiciones que favorezcan una mejor eficacia y eficiencia en su desempeño; incorporar

⁶⁸ *La gestión de nuestro gobierno*, 5 de octubre de 1991, *op. cit.*, pág. 5.

la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico; perfeccionar el estatuto del Poder Judicial, robusteciendo la imparcialidad, responsabilidad, autonomía e independencia de la judicatura y establecer mecanismos que posibiliten el constante perfeccionamiento profesional de los jueces y magistrados" [...] "nada sería más dañino para el interés nacional que hacer de esta reforma un tema de confrontación político partidista"⁶⁹.

La visión de Estado revelada en esta última frase, sumada a la conciencia de que el Consejo superior de la Magistratura propuesto había generado una gran polarización y al hecho de que destacados juristas de la Concertación tampoco se mostraron partidarios de dicha iniciativa, llevó al gobierno a abandonar esa propuesta. La discusión cambió completamente de tono, pudiendo el Ministro Cumplido sacar adelante varios de los proyectos del paquete, dejando a otros en diversos grados de avance al término del mandato de Aylwin.

Por lo demás, a medida que pasaba el tiempo el Presidente tuvo oportunidad de nombrar a sucesivos nuevos miembros de la Corte Suprema (de ternas que le presentaba la Corte) para llenar vacantes que se fueron produciendo. Al término de su período, Aylwin ya había designado a seis de un total de 17 magistrados, produciéndose pues en el breve lapso de 4 años un considerable cambio en la composición del tribunal. Dada la avanzada edad de muchos de los Ministros, cabía suponer que dicho proceso continuaría a un ritmo razonable. El tiempo, más que la confrontación, ayudaría, pues, a resolver el problema de la composición del Tribunal. Como veremos este tema ha adquirido un perfil elevado y una evolución acelerada en estos días (mediados de 1997).

iii. *La propuesta de acortamiento del período presidencial.* La Constitución del 80 había fijado en su artículo 25 la duración del período presidencial en 8 años, con excepción del primer gobierno —el de Aylwin, llamado de transición—, el que por un artículo transitorio concordado en 1989, quedó en sólo 4 años. En el transcurso del período de Aylwin fue cundiendo en el seno del gobierno y en el ambiente académico, como asimismo entre personeros de oposición, la convicción de que 8 años era un lapso francamente excesivo. Del análisis prospectivo de este

⁶⁹ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1992, *op. cit.*, pág. 13.

problema y de la consideración de las opciones alternativas surgió la propuesta de un mandato presidencial de 4 años sin reelección en el período inmediatamente siguiente, presentado por el gobierno a la Cámara de Diputados en octubre de 1992. No hay duda que se trató de una decisión un tanto tardía, por cuanto faltaba sólo poco más de un año para las elecciones presidenciales. Este hecho dio pie a que durante el debate parlamentario surgieran suspicacias acerca de las motivaciones oficialistas. En el seno de la Concertación —específicamente algunos senadores DC— se sospechó que se trataba de bajar a la mitad el mandato del casi seguro Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle con el objeto de reelegir a Aylwin o a algún otro personero del partido (Foxley debe haber sido el blanco principal de las sospechas en virtud del abortado movimiento en su favor gestado el año anterior). Desde las filas de la oposición hubo quienes descalificaron el proyecto atribuyéndolo al deseo de la coalición gubernativa de resolver sus problemas internos respecto de la sucesión, dividiendo el período de 8 años en dos, el primero para Frei y el siguiente para el líder del PS-PPD, Ricardo Lagos.

La estricta verdad de las cosas (como me consta por haber sido el principal gestor e impulsor de la iniciativa) nada tiene de teoría conspirativa. Nuestra propuesta, que el Presidente Aylwin hizo suya con convicción, en función de su propia experiencia, surgió de un análisis estratégico del sistema político chileno. Partidarios teóricos de un régimen parlamentario pero conscientes de que estábamos lejos de una disposición nacional favorable a un cambio de esa naturaleza, nos propusimos atenuar lo que veíamos como defectos principales de un presidencialismo estructurado en base de un mandato tan largo —sin equivalente en ninguna de las democracias conocidas— y de poderes presidenciales muy fuertes en comparación con las atribuciones del Poder Legislativo.

Vimos la reducción del período como una contribución significativa a la consolidación democrática y la gobernabilidad del país. Lo tardío de la fecha de su presentación al Parlamento fue consecuencia de que el proceso de maduración interna tardó en producirse, tanto por la naturaleza del problema como por lo recargado de la agenda política en el año anterior (por ejemplo, el paquete de reformas constitucionales) y porque el tema no estaba contemplado en el programa de la Concertación de 1989. La política puede no ser solamente un conjunto de operaciones

realizadas con horizonte cortoplacista y en función de intereses sectarios de partidos o personas.

En razón de ello quiero resumir los principales argumentos en favor de la propuesta que determinaron la decisión de asumirla como un proyecto del gobierno.

a. Una eventual crisis política que afecta severamente la gobernabilidad por pérdida de la mayoría política o desprestigio del Jefe de Gobierno es resuelta en un régimen parlamentario por el mecanismo de disolución del Congreso y llamado a nuevas elecciones. Un sistema presidencial no tiene ningún mecanismo de solución de crisis. Se debe esperar el término del mandato del Presidente en ejercicio para preservar la institucionalidad democrática, con el riesgo consiguiente, que es más agudo cuanto más largo sea el período. En los regímenes presidenciales conocidos, el mandato oscila entre 4 y 6 años, Francia (con sistema semipresidencial) es el único caso de 7.

b. En toda democracia la ciudadanía tiene la oportunidad de evaluar periódicamente a sus gobernantes. En los sistemas parlamentarios un período de gobierno dura 4 ó 5 años como máximo, porque se estima que no es prudente establecer intervalos más largos entre una evaluación y otra, pues se corre el riesgo de desafección del electorado respecto de un sistema que le resulta distante y porque la ausencia de evaluación facilita fenómenos de inercia gubernativa, abusos de poder, formación de máquinas todopoderosas al interior del Estado y corrupción. Tales reflexiones son aún más pertinentes al presidencialismo por la mayor debilidad relativa de la fiscalización ejercida por el Parlamento, de carácter cotidiano en el parlamentarismo.

c. Un mandato largo favorece la formulación de programas de gobierno fundacionales por los candidatos, dado que cuanto más extenso sea el período tanto más amplios y profundos serán los cambios posibles de implementar. Esta característica pudo ser deseable en la época de la planificación y los modelos globales. Hoy, en el contexto de la convergencia ideológica existente, se espera más continuidad entre un gobierno y otro.

d. Contrariamente a otro supuesto implícito en la preferencia por un mandato largo, la aceleración contemporánea en materia de información, comunicación, análisis y evaluación, significa que no se necesita un período prolongado para lograr resultados concretos de determinados programas o políticas. Por el contrario, dadas las características recién citadas de los actuales procesos estatales, no debieran desarrollarse determinadas acciones

públicas sin oportunidad frecuente de análisis, revisión y reformulación, en cualquier área programática. El cambio de gobierno es la mejor oportunidad para realizar tan indispensable ejercicio.

e. La experiencia histórica chilena de la Constitución del 25, con mandato de seis años, no es favorable a períodos largos. En efecto, esos gobiernos, tras comienzos auspiciosos (Ibáñez, J. Alessandri y Frei) decayeron en efectividad en la segunda mitad de su mandato, por pérdida de apoyo, agotamiento de recursos e incluso falta de nuevas ideas.

f. El gobierno de Aylwin ha sido unánimemente calificado como muy exitoso en todos los planos. Los que colaboramos en su gestión no quedamos con la sensación de que nos faltaron años para cumplir con nuestros objetivos. Se hizo lo que se podía hacer dadas las condiciones y restricciones políticas existentes. Dos años adicionales difícilmente las habrían alterado. Por el contrario, compartimos con el Presidente la percepción de que nos habría sido difícil mantener el ritmo como equipo por un lapso más prolongado.

g. Convencidos de la conveniencia de reducir la duración del período, se favoreció desde el punto de vista de los argumentos anteriores, uno de 4 ó 5. Determinante en la opción de 4 por sobre 5 ó 6, resultó el que sólo esa duración conducía a la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias (Cámara y mitad del Senado), hecho que reviste importancia decisiva por dos razones. Por una parte disminuye la frecuencia de las elecciones relativamente a las otras dos alternativas, lo que facilita el desarrollo de la acción gubernativa al no tener que tomar siempre decisiones en función de la próxima elección (con períodos más largos de todos modos habría elección parlamentaria cada cuatro años). En segundo lugar, la simultaneidad de las elecciones favorece la probabilidad de lograr mayorías de gobierno por coincidencia política probable entre el Presidente electo y la mayoría del parlamento elegido en el mismo acto.

La oposición argumentó en 1993 que era conveniente una no coincidencia política entre ambos poderes del Estado porque acentuaba el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados. Este argumento no resulta convincente por cuanto el asunto se resuelve dando mayor capacidad fiscalizadora a la minoría parlamentaria, en tanto que desde el punto de vista de la gobernabilidad es vital la existencia de una mayoría de gobierno.

h. Por último, se optó por la fórmula de no reelección en el período inmediatamente siguiente por dos razones:

i. La conveniencia de incentivar y hacer posible la diversificación de los liderazgos. No es bueno sentir que la estabilidad y el progreso de un país descansan en un solo hombre.

ii. El riesgo de que el Presidente candidato a la reelección y su equipo con aspiraciones a seguir en el poder, caigan en la tentación populista de mirar los problemas con criterio de corto plazo en vez de asumir una perspectiva de Estado, y eventualmente de incurrir en corrupción o abusos de poder.

Estos argumentos fueron suficientemente sólidos como para lograr la aprobación del proyecto por la Cámara de Diputados por amplia mayoría, con apoyo de RN y rechazo de la UDI, aunque tras una larga tramitación que lo retrasó aún más, dando nuevo impulso a la razón de inoportunidad esgrimida en su contra en el Senado.

La Cámara Alta aprobó, también, la idea de legislar pero no pudo concordar en ninguna fórmula respecto de la duración del mandato, por lo cual el proyecto volvió a la Cámara baja, la que por su parte insistió en la propuesta original de 4 años sin reelección, esta vez por la abrumadora votación de 95 diputados de un total de 120. Sin embargo, la conjunción del rechazo de dos senadores DC y la oposición del sector duro de la derecha encabezado por Jarpa y Prats produjo su empantanamiento definitivo por falta de quórum, desistiendo el Ejecutivo de continuar su tramitación.

Finalmente, ante la evidencia de que 8 años era un exceso se produjo un acuerdo de última hora de los partidos, con el beneplácito del candidato Frei, aprobándose el período de 6 años actualmente vigente.

La evidencia de que la norma aprobada constituye una mala solución al producir la proliferación de elecciones y su no simultaneidad ha hecho resurgir en 1996 la propuesta original de 4 años sin reelección en el período siguiente, la que al momento de escribir estas líneas se encuentra aprobada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.

En cuanto a las reformas constitucionales rechazadas en 1992, tuvieron en 1995 una nueva y mejor oportunidad, en un contexto político diferente. La situación interna de RN continuó deteriorándose en la segunda fase del período de Aylwin y en lo ya

transcurrido del de Frei⁷⁰, la directiva del partido, liberada de apremios electorales inmediatos, procuró impulsar con fuerza su proyecto político de centro-derecha, es decir de acercamiento al centro y disputa a la DC (y al PPD) de la hegemonía de ese fundamental sector del electorado, en frontal contraste con las posiciones de la tendencia conservadora-nacionalista de derecha intransigente, más cercana a la UDI y más plenamente identificada con lo que había sido el gobierno militar. Para Allamand resultaba vital para dar impulso y credibilidad a su proyecto, retornar a la democracia de los acuerdos, buscando concordancias con la Concertación en el plano de los derechos humanos y con el propósito de completar el consenso constitucional.

En esas condiciones, pudo el gobierno de Frei concordar con Renovación Nacional las reformas constitucionales con que el ala liberal de este partido ya había estado de acuerdo en 1989 (supresión de los senadores designados, Tribunal Constitucional e integración del Consejo de Seguridad Nacional) amén de otras materias menores. No hubo acuerdo respecto de las materias relacionadas con las Fuerzas Armadas, comprobándose así una vez más que ese tema sólo podrá ser abordado una vez que se haya cerrado definitivamente en los tribunales el capítulo de los derechos humanos.

Al respecto es ilustrativo el informe de la Comisión de Estudios Constitucionales de Renovación Nacional sobre el proyecto del Ejecutivo, evacuado el 1º de septiembre de 1995, en el que resaltan el contraste entre el rechazo a afectar la autonomía de las Fuerzas Armadas con su disposición a apoyar otros cambios a la Constitución. En efecto, respecto de la supresión de los senadores institucionales el informe señala que "su mantención permanente no se aviene con la tradición institucional chilena, y rompe una concepción muy arraigada en la cultura nacional coherente con conceptos democráticos generalmente reconocidos". En cambio, respecto de modificaciones a la ley orgánica de Fuerzas Armadas y Carabineros se limitó a declararlo "inoportuno y contraproducente en orden a lograr la armónica convivencia

⁷⁰ El espionaje telefónico al Senador Piñera del sector Allamand, en el que tuvo participación al menos un oficial de la Dirección de Inteligencia del Ejército, DINE, marcó un divorcio definitivo entre ambos grupos. Jarpa apoyó con fuerza a la diputada Matthei también involucrada en el asunto, produciéndose una tensión no superada hasta la fecha.

que todos anhelamos entre las instituciones permanentes del Estado. La comisión rechaza asimismo la propuesta de que para citar al Consejo de Seguridad Nacional se requiera que concurra la voluntad del Presidente de la República, arguyendo que tal modificación pondría fin a la autonomía del citado Consejo convirtiéndolo en un organismo asesor del Presidente⁷¹. Es decir, la Comisión se pronunció a favor de la autonomía respecto del Jefe del Estado de un organismo integrado por los Comandantes en Jefe, subordinados jerárquicamente al Presidente, norma que es tan contraria a las tradiciones nacionales y a las concepciones democráticas como la que la Comisión aceptó sustituir.

Como resultado de las negociaciones el gobierno de Frei y la directiva de RN pactaron un texto que fue posteriormente refrendado, en su esencia, por amplia mayoría en un Congreso de Renovación Nacional celebrado en Osorno, pese a la intransigente oposición del sector duro. Aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados naufragó en el Senado por el rechazo de 7 de los 11 senadores de RN, además de la oposición de siempre de la UDI y de los senadores institucionales. La rebeldía abierta de los senadores tuvo a RN al borde de la división, y dejó una vez más establecida la existencia de las dos derechas que hemos encontrado en sucesivos episodios, a partir del Acuerdo Nacional de 1985. En el electorado de derecha resulta aún difícil determinar el peso relativo de cada tendencia, por lo que la evolución futura del proceso es todavía impredecible.

d. Capacidad operativa del Estado: coordinación y toma de decisiones

La estructura interna del gobierno de Aylwin y el funcionamiento de equipos y duplas pluralistas fortalecieron la cohesión de la alianza, dando lugar a lo que se pasó a denominar el "partido transversal" de Ministros, subsecretarios y altos funcionarios. Por ejemplo, en el manejo de la política económica, la conducción del Ministro de Hacienda Alejandro Foxley (DC) contó con el

⁷¹ Informe de la Comisión de Estudios Constitucionales de Renovación Nacional sobre proyecto de ley y de reforma constitucional presentados por el Ejecutivo el 22 de agosto de 1995, Santiago, 1º de septiembre de 1995, págs. 2, 3 y 7.

respaldo permanente del socialista Carlos Ominami (después el PPD Jorge Marshall), Ministro de Economía.

En materia de relaciones laborales funcionó por una parte el binomio René Cortázar (DC) (Ministro del Trabajo)-Foxley, de estrecha amistad y antigua identidad político-técnica como colegas en CIEPLAN y la dupla Cortázar-Loyola (PS, Subsecretario del Trabajo, abogado laboralista y representante habitual de sindicatos en negociaciones colectivas) que mostró también gran afinidad.

De particular relevancia, en este sentido, fue el incondicional respaldo a la política económica y laboral por parte de los ministros del área política, misión que cupo desarrollar a los titulares de la Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, E. Boeninger (DC) y E. Correa (PS), con la plena conformidad del Ministro del Interior y Jefe del Gabinete Enrique Krauss (DC). En un país en desarrollo como Chile, caracterizado por carencias y demandas sociales de enorme magnitud, potencialmente muy superiores a los recursos públicos disponibles, la "protección" a la política económica por parte de los responsables políticos del gobierno es una condición esencial de estabilidad, continuidad y eficacia. De no existir un trabajo en equipo y efectiva solidaridad del tipo aquí indicado, el Ministro de Hacienda tiende a quedar aislado, convirtiéndose en el blanco principal de ataques desde la sociedad y por parte de sus propios colegas de gabinete interesados en ampliar sus programas de gasto. Esta alianza político-económica en el gabinete —con fuerte respaldo del Jefe de Estado— es una condición vital para la gobernabilidad.

El "transversalismo" operó con igual vigor en el sector político del gabinete entre los ministros ya mencionados y los subsecretarios y funcionarios clave, que conformaron también equipos pluralistas⁷².

⁷² Dieron vida y fuerza a la Segpres: Ricardo Solari, Subsecretario (PS), Angel Flisfisch (PPD, Jefe de Estudios y cientista político brillante y analista de la estrategia política global), Jorge Rosenblut (PPD, a cargo de la coordinación programática), Pedro Correa (PAC, Jefe de la División Jurídico-Legislativa) e Ignacio Walker (DC, cientista político destacado). Este grupo trabajó en estrecha colaboración con el de la Secretaría General de gobierno en el que tuvo particular relevancia Eugenio Tironi (PPD, responsable de la política de comunicaciones).

También contribuyó a la consolidación de la coalición de gobierno la presencia en el gabinete (en ministerios sectoriales no políticos) de dirigentes clave del Partido Socialista, Ricardo Lagos y Germán Correa, precandidato presidencial y líder de su sector el primero, en tanto que Correa era la figura principal del ex PS-Almeyda convertido en tercerismo socialista.

Sin perjuicio de lo anterior, la cohesión de los equipos de gobierno descansó —condición evidente de viabilidad— en la conducción de Aylwin, su indiscutible autoridad y su práctica personal del suprapartidismo y el transversalismo.

El proceso de toma de decisiones del gobierno se fue afinando a través de un doble conjunto de mecanismos. Al interior del Ejecutivo se procuró establecer una estrecha relación entre las dimensiones políticas y técnicas de los problemas, a través de la creación de Comités Interministeriales y de grupos de trabajo ad hoc en que participaban tanto los expertos y técnicos pertinentes como ministros y funcionarios responsables de lo político. En el diseño de la Segpres se tuvo en vista la necesidad de esa articulación político-técnica cuya coordinación se radicó en dicho Ministerio.

De especial trascendencia fue el paulatino desarrollo y formalización de mecanismos de relación entre el Ejecutivo, el Parlamento y los partidos. Con tal propósito, y sin perjuicio de su fácil acceso al Presidente, se realizaban reuniones periódicas de los Ministros políticos y las directivas de los partidos con representación parlamentaria, presididas por el Ministro del Interior. Las relaciones con los parlamentarios de la Concertación se institucionalizaron a través de dos mecanismos: una reunión semanal de los ministros políticos con los Jefes de Bancada de los partidos de la coalición en el Congreso (con asistencia de los ministros y funcionarios sectoriales pertinentes a la agenda de cada reunión) y las llamadas “comisiones bipartitas” sectoriales que reunían a los ministros de cada sector y miembros clave de sus respectivos equipos técnicos con los miembros oficialistas de las correspondientes comisiones permanentes del Congreso.

Este conjunto de mecanismos generó un sistema de información, consulta, intercambio de opiniones y generación de consenso respecto de las decisiones y de los temas del debate político, que contribuyó significativamente a una mayor fluidez en las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento y los partidos, todo sin perjuicio de roces y conflictos, que fueron normalmente canalizados hacia las instancias descritas o, en último caso, zanjados por el Presidente.

e. Tareas pendientes y desafíos del futuro

i. *Las reformas institucionales.* La primera tarea pendiente es completar el consenso institucional. La experiencia de 1995 parece indicar que se acerca el momento de la aprobación de las reformas rechazadas ese año. En efecto, a partir de 1998 cambiará la composición del Senado. El bloque de Senadores Institucionales -9 por 0 en contra de la Concertación- pasará a ser un grupo equilibrado en proporción de 5 a 4 ó 4 a 5. Si a eso se añadiera una pequeña variación entre los senadores elegidos, por ejemplo, el triunfo de un candidato adicional de la Concertación o, el reemplazo de algún senador duro de RN por otro del ala liberal, se contará con los votos necesarios para su aprobación.

Es preciso perseverar en las reformas pendientes relativas a la autonomía excesiva de las Fuerzas Armadas y la jurisdicción aún exagerada de la Justicia Militar, incluida la eliminación de la absurda disposición del Art. 90 de la Constitución que le reconoce el carácter de garantes de la institucionalidad. Aunque esta norma es muy genérica y no contempla mecanismos específicos para hacerla efectiva, por lo que carece de imperio y eficacia, su texto es tan compatible con los principios básicos de un régimen democrático que su supresión es un imperativo político. Creemos difícil que se den las condiciones requeridas para la aprobación de dichas reformas mientras no esté cerrado el tema de los derechos humanos, aunque el reemplazo de Pinochet en la Comandancia en Jefe del Ejército (marzo de 1998) puede abrir nuevas oportunidades si su alejamiento significara el cese de las presiones del Ejército sobre los partidos de derecha. Hay aquí un campo potencial de negociación para el Presidente de la República, quien deberá elegir nuevo Comandante en Jefe entre los cinco oficiales de mayor rango de la institución.

Tareas pendientes múltiples quedaron al término de la Administración Aylwin en relación a la reforma y modernización de la Justicia. En los primeros años del actual período se ha ido generando progresivamente un amplio consenso nacional sobre esta materia que, además de hacer posible el avance y despacho de diversas leyes, se está expresando de modo espectacular en torno a la reforma del sistema penal, incluido el Código de Procedimiento Penal y la creación del Ministerio Público, cambio profundo que constituirá una verdadera revolución modernizadora. Al momento de escribir estas líneas la aprobación de estas reformas parece estar asegurada.

En 1997 se ha agudizado un cuestionamiento más radical del Poder Judicial, tanto por la elite política como por la ciudadanía en general. Se está planteando la ineludible necesidad de una reforma profunda de la justicia, incluida la Corte Suprema en su composición y procedimientos, centrada en la necesidad de transparencia, eliminación del tráfico de influencias, de prácticas inadecuadas y aún corruptas, y de una mayor eficiencia y agilidad del sistema. Superando las más optimistas expectativas se ha producido en estos días (agosto de 1997) un acuerdo político respecto de la reforma de la Corte Suprema. Todo parece indicar que será aprobada antes de fin de año y seguida en 1998 por diversas reformas sustantivas en relación al funcionamiento del Poder Judicial. Es pues este un campo en que nos encaminamos a una modernización de extraordinaria significación.

También hay una tarea pendiente en cuanto a la necesidad de sustituir el sistema electoral binominal con su tendencia a la sobrerrepresentación de la mayoría, por un esquema que, conservando modalidades que facilitan la formación de mayorías de gobierno, permitan al mismo tiempo la efectiva representación parlamentaria de los 5 ó 6 partidos relevantes del sistema político chileno. En ese sentido, un sistema proporcional corregido, con piso del orden del 5% de votación nacional para que un partido tenga derecho a representación y/o el diseño de circunscripciones de modo que ninguno elija más de, digamos, 5 parlamentarios, debiera a mi juicio ser la base de una reforma futura.

ii. *La calidad y prestigio de la política y del servicio público.* En estos últimos años se ha ido reproduciendo en Chile un fenómeno de preocupante actualidad en las democracias occidentales desarrolladas y en América Latina, la pérdida de prestigio de la política y de los políticos. La pérdida de centralidad de la política, unida a la globalización en un mundo de economías de mercado internacionalizadas, en que se ha reducido drásticamente el ámbito de las decisiones políticas en materias económicas ha contribuido, sin duda, a este fenómeno. La conclusión de que el Estado y la política carecen de relevancia para la vida del ciudadano común es, sin embargo, profundamente errónea. El Estado sigue siendo en toda nación contemporánea de lejos el actor más importante, hecho que es particularmente aplicable a los países en desarrollo que enfrentan dramáticos problemas sociales. Además, se olvida que, por definición, toda decisión estatal es de naturaleza política, pues conlleva un juicio de mérito basado

simultáneamente en antecedentes objetivos y en preferencias valóricas de concepción de la "buena sociedad".

Paralelamente, sin embargo, las elites políticas de un número creciente de países se han visto envueltas en fenómenos de corrupción y, en general, de comportamientos reprobados por la sociedad. El último flagelo en sumarse a una cadena de escándalos financieros, cobros ilegales y otros actos ilícitos, ha sido el problema de tráfico y consumo de drogas.

Desde otro ángulo, las corrientes neoliberales extremas han disparado indiscriminadamente contra el Estado desde la década de los 80. Esta campaña ha puesto en cuestión el valor de la política y ha rebajado el status y la autoestima de los servidores públicos, con la consiguiente dificultad de reclutar para el oficio político y para el servicio del Estado a los jóvenes más capaces de cada generación.

Chile no ha escapado del embate neoliberal. Los economistas más ortodoxos de esa vertiente han mantenido una sostenida campaña contra el Estado. La UDI ha centrado buena parte de su estrategia política en la descalificación sistemática de las instituciones y de la acción pública. Su reciente paso (julio de 1996) de desafiliar a sus propios militantes para presentarlos como "independientes" a las elecciones municipales de ese año, es un intento de cosechar votos de un electorado independiente y antipartido, sentimiento que, naturalmente, acciones como la de la UDI contribuyen a exacerbar.

Por otra parte, Chile es un país que ha estado históricamente libre de corrupción. Su Administración Pública, policía, Fuerzas Armadas, jueces y dirigentes políticos han gozado de una merecida fama de honestidad. Prácticamente no se han conocido políticos corruptos. Ningún Presidente de Chile ha sido jamás acusado de deshonestidad. A pesar de todo eso, el juicio ciudadano respecto de la política, los partidos y los políticos es mayoritariamente desfavorable, juicio del que se exceptúa el Presidente de la República y la elite de dirigentes de mayor rango y status nacional. Además, en estos últimos años se han registrado varios episodios de corrupción que constituyen un signo preocupante.

El negativo sentimiento colectivo es, sin embargo, no del todo injusto o arbitrario. Pese a las virtudes señaladas los políticos han caído en la práctica de su oficio en comportamientos indeseables que alimentan la crítica y el desapego popular. Aunque si uno mira la calidad de la política chilena en términos relativos a otras naciones —y no estoy pensando solamente en

América Latina, sino también en Estados Unidos y países europeos— la verdad es que en términos globales no sale mal parada, pero hay una peligrosa tendencia al deterioro. Se trata de factores tales como una cierta banalización del debate público, la tendencia a descalificar a otras personas, el cortoplacismo en el debate político y un cierto hermetismo en la forma en que la elite política debate sus cuestiones.

Para enfrentar esta crisis potencial de la política sentida por muchos ciudadanos es preciso, entre otras cosas, aumentar la cohesión y disciplina interna de los partidos y de los parlamentarios en sus relaciones con su respectivo partido; fortalecer constantemente la infraestructura técnica de apoyo al Parlamento y a los partidos; evitar la tendencia a trivializar el debate público, que ha ido perdiendo altura y dignidad en contenido y tono, en especial por la creciente descalificación personal y el desprestigio institucional derivado de conductas o denuncias irresponsables; superar el hermetismo y el predominio de lo estrictamente coyuntural en desmedro de una visión más estratégica ligada a una imagen país, e imponer exigencias rigurosas de calidad en la selección de candidatos a cargos públicos a todo nivel.

Es fundamental, también, que la elite política cumpla cabalmente con su responsabilidad de ejercer un liderazgo orientador como elemento esencial de su relación con la opinión pública. Para ello, debe fortalecer su sentido de servicio público y estar imbuida de la naturaleza de la función del Estado, pues de lo contrario la acción política se limitará a una competencia de quién responde con más prontitud y fidelidad a los resultados de las encuestas de opinión o a las presiones de grupos de interés.

Es responsabilidad de las elites políticas y sociales velar porque el deterioro de la calidad de la política no sea una tendencia irreversible.

En relación con este tema se requiere un análisis a fondo respecto del rol de los medios de comunicación, cuya influencia sobre la naturaleza y contenido del debate público, y sobre las percepciones ciudadanas respecto del servicio público y la política es cada vez más decisiva. Creo que no existe hoy —y no sólo en Chile— un equilibrio adecuado entre el enorme poder de los medios de comunicación y la responsabilidad con que se comportan sus propietarios y profesionales. Hay un difícil balance entre el pleno ejercicio de la libertad de expresión y la ética de la responsabilidad, que debiera en primer lugar analizarse más a

fondo en las aulas universitarias en el contexto de la formación de los profesionales de la comunicación.

En definitiva, es necesario fortalecer y prestigiar las instituciones clave de la democracia, entre ellas el Parlamento y los partidos políticos. No hay democracia que funcione bien si no tiene un sistema de partidos bien estructurado, cohesionado, disciplinado políticamente, con capacidad técnica para enfrentar los problemas sustantivos; y si no tiene un Parlamento que recoja y exprese estos mismos valores. Parte del problema deriva de la intensificación de la competencia política en un medio en que han desaparecido las grandes confrontaciones ideológicas y en que cobran relevancia cada vez mayor los medios de comunicación de masas, en especial la televisión. Se recurre, entonces, a declaraciones y denuncias espectaculares, se procura a cualquier precio salir en los titulares de diarios y noticiarios de radio y televisión⁷³.

En política quizás más que en ningún otro campo, es preciso conciliar competencia y cooperación, entender que un ámbito de relaciones fuertemente adversarias no debe inhibir las conductas solidarias ni la lealtad, la transparencia y la buena fe en los procedimientos del quehacer político. El político enfrenta un dilema que no es suficientemente comprendido. La legítima e inevitable competencia por cargos de elección popular o de directiva partidaria se suele dar con especial intensidad entre militantes de un mismo partido o de partidos aliados, de modo que la rivalidad más encarnizada ocurre entre personas que tienen mayor cercanía ideológica y programática, tensionando la amistad cívica propia de esa afinidad. La naturaleza de su oficio exige, pues, de los políticos, una disposición especial a conciliar competencia con solidaridad y cooperación. La transparencia en las conductas y el irrestricto respeto a los procedimientos democráticos es condición esencial para un adecuado manejo de estas contradicciones. Es obligación de los partidos evitar y sancionar excesos en esa materia.

Desde otro ángulo, condición para que el Estado pueda estar a la altura de las exigencias del presente y del futuro es una revaluación del servicio público, una conciencia nacional que se

⁷³ El exhibicionismo permanente a través de sucesivas y diversas denuncias planteadas con escándalo que caracteriza a algunos diputados, no le hacen bien a la política.

traduzca en status, en un reconocimiento social adecuado a la trascendencia de las funciones públicas. Es indispensable reaccionar contra la imagen, largo tiempo difundida, de la naturaleza parasitaria de la labor burocrática y de su inevitable ineficiencia. La convicción de estar llamado a cumplir una misión útil, positivamente valorada por la sociedad, es un requisito fundamental para reclutar y retener en el servicio público a profesionales de alto nivel, elevar la autoestima de los funcionarios del Estado y desarrollar en ellos una cultura de servicio. Naturalmente, estoy planteando una condición necesaria y no suficiente, por cuanto será preciso también crear mecanismos de incentivo, mejorar las condiciones de trabajo y elevar las remuneraciones reales de acuerdo a los recursos disponibles.

iii. *El rol y la modernización del Estado.* Este es un tema de gran actualidad y constituye una tarea a la vez urgente y permanente. Se trata en gran medida de un problema de eficiencia en la gestión. Hay algunos aspectos, sin embargo, que constituyen problemas de gobernabilidad en el sentido más fundamental de la eficacia del Estado.

En primer término, es necesario perfeccionar e institucionalizar la integración de las dimensiones política y técnica de los diversos problemas intentada durante la Administración Aylwin, para lo cual es preciso institucionalizar instancias de trabajo conjunto e interacción entre los actores pertinentes y tomarlos en cuenta equilibradamente en el proceso de toma de decisiones. Es indispensable fortalecer de igual manera los mecanismos de relación entre Ejecutivo, Parlamento y Partidos de gobierno comentados y puestos también en práctica durante el gobierno de Aylwin, los que facilitaron enormemente la fluidez de relaciones entre ambos poderes del Estado y la coordinación interna de la Concertación.

El fortalecimiento del Parlamento en cuanto a sus atribuciones, su capacidad sustantiva para enfrentar materias crecientemente diversas y complejas y la revisión de sus procedimientos formales para hacer más expedita la tramitación de los proyectos de ley también es un requerimiento de gobernabilidad futura vinculado a la necesidad de cautelar la calidad y el prestigio de la política. Otro tanto cabe decir respecto de los partidos políticos, urgentemente necesitados de una mayor capacidad de análisis de los problemas sustantivos y de superar la mediocridad que caracteriza a sus dirigentes territoriales de nivel intermedio, los

llamados cuadros de los partidos, a menudo sectarios, ávidos de poder, de figuración pública o de obtener trabajo remunerado o favores del Estado.

La discusión de fondo en relación al Estado de alto perfil y polémico contenido se refiere a su tamaño, al ámbito de sus funciones y a la forma en que las debe llevar a cabo. Posiciones fuertemente discrepantes enfrentan en esta materia a la Concertación y al gobierno con la oposición de derecha.

El neoliberalismo ha extremado una ideología que postula el "Estado mínimo" como óptimo a alcanzar. Esta posición fue acentuatadamente hegemónica en tiempos de Reagan y Margaret Thatcher. En años recientes se ha ido produciendo un viraje significativo en la materia, una de cuyas expresiones más destacadas ha sido el World Development Report del Banco Mundial de 1997, consagrado al análisis del tema, que postula un Estado —no más grande— pero dotado de capacidad política y técnica y de fortaleza institucional para asumir múltiples e inexcusables tareas, entre ellas las de perfeccionar el funcionamiento de los mercados y atender a la equidad social.

La derecha chilena y el empresariado han hecho suyos en su línea gruesa las posturas neoliberales más radicales como cristalización operativa del principio de subsidiariedad. La Concertación —con significativos matices en su interior, en particular visiones diferentes de políticos y técnicos— aboga por un Estado fuerte, orientador aunque no intervencionista en lo económico, protagonista fundamental de las políticas de equidad social, responsable de regular los mercados para impedir o atenuar los potenciales abusos del poder económico de los grandes conglomerados privados.

En la Concertación la aceptación del capitalismo tiene aún, en amplios sectores, un carácter de resignación más que de valoración positiva, por lo que manifiesta alta sensibilidad respecto de las desigualdades que surgen del juego de las fuerzas de mercado y del ejercicio del poder económico. El empresariado y la derecha, en cambio, consideran que los problemas sociales se resolverán en el tiempo por el crecimiento. Existe también en estos sectores un profundo recelo respecto de la arbitrariedad, conductas discriminatorias, actitud antiempresarial, ineficiencia de los funcionarios públicos y populismo político que atribuyen o temen de la acción estatal.

Una expresión cotidiana de esta polémica es la insistencia de la oposición en las privatizaciones y la intensa aversión a las

mismas en el seno de la Concertación. Ambas posiciones son además alimentadas por el natural deseo de los empresarios de acceder a nuevos y buenos negocios y la resistencia de los trabajadores de las empresas estatales a cualquier alteración que amenace los privilegios adquiridos y su poder sindical.

Mi opinión personal en relación a este tema que será central en el debate político de los próximos años, es que los problemas sociales que requieren políticas y financiamiento público (cualesquiera que sean las formas de gestión) son de tal magnitud que no me parece viable reducir la participación actual del Estado en el PIB —moderado en términos internacionales— al menos en la próxima década. No creo que esas necesidades se puedan satisfacer con los fondos que por una sola vez se recauden por concepto de privatizaciones. Sostengo que tales recursos (y otros) debieran emplearse en la creación de un Fondo Nacional de Educación, de gran dimensión, el que difícilmente podrá alcanzar el nivel requerido con solo sumar el aporte presupuestario del Estado y contribuciones crecientes del sector privado. Una eventual reducción de la participación del Estado en el PIB atentará gravemente contra las posibilidades de avanzar hacia una mayor equidad social, sin perjuicio del enorme desafío de eficiencia que pesa sobre el sector público.

Sin perjuicio de lo anterior estoy convencido que la función empresarial del Estado se va a seguir reduciendo gradualmente por la simple razón de que no estará en condiciones de aportar recursos de inversión a las empresas públicas que tengan proyectos económica y socialmente rentables (caso de los puertos y las sanitarias). Excluyo de este razonamiento a Codelco que además de ser eficiente y rentable es de significación emblemática no sólo para los dirigentes políticos de la Concertación sino también para una amplia mayoría de ciudadanos, que ven en Codelco una empresa de “todos” de nivel mundial.

Creo que la posibilidad de que efectivamente se realicen nuevas privatizaciones en los próximos años, estará en razón inversa de la presión que al respecto continúe ejerciendo el empresariado y la derecha.

4. *El desarrollo como crecimiento con equidad*

a. El marco político-estratégico

El encuentro entre políticos y técnicos de la Concertación se produjo tempranamente al definir el Presidente de la República con su equipo económico una estrategia integrada que daba cuenta simultáneamente de las urgencias del progreso y de la justicia social, bautizada a poco andar como de "crecimiento con equidad". De este modo se pudo compatibilizar desde el primer día el imperativo económico de continuar en la senda de crecimiento dinámico que se venía registrando desde 1985 con el imperativo moral y político de un cambio radical en la política social.

El equipo económico pudo así afirmar con entera legitimidad que la opción del nuevo gobierno democrático estaba lejos del modelo neoliberal del régimen saliente, al tiempo que aseguraba la continuidad de una política económica exitosa. La convicción compartida de los economistas era que hoy no existe, al menos para un país pequeño como Chile, más opción de desarrollo que la de un crecimiento afirmado en el aumento y diversificación de las exportaciones como factor dinámico principal, en el marco de una política macroeconómica esencialmente liberal en cuanto asigna un rol central al mercado, la empresa privada y la apertura al exterior.

Desde el punto de vista del imperativo económico se trataba de dar legitimidad política y social a un modelo de crecimiento que acarreaba con el pecado original de haber sido implantado por la repudiada dictadura. El sentimiento popular era que todo lo obrado por Pinochet era malo, de modo que el mandato recibido del electorado era fundamentalmente uno de cambio. La adhesión y confianza popular en su gobierno democrático dio sustentación a esta difícil tarea; la componente de equidad fue el elemento diferenciador crucial que permitió realizar con éxito la "operación legitimadora" de la economía de mercado con preponderancia del sector privado.

Por otra parte, en términos concretos, el compromiso con la equidad significaba necesariamente un mayor gasto social del Estado. Dada la magnitud de las demandas acumuladas y reprimidas, que se corría el peligro de ser forzado a tratar de hacer más de lo que pudiera financiarse con los recursos disponibles,

cayendo en el tradicional populismo latinoamericano con su secuencia fatal de inflación, inestabilidad, disrupción social y estancamiento.

Para encarar esta doble amenaza a la estrategia concebida se postulaba que había tres modelos posibles:

- a. El modelo *neoliberal* que impulsó la dictadura, que no incorpora la justicia social y descansa en el así llamado "chorreo" para enfrentar problemas de pobreza, marginación y exclusión social;
- b. El modelo *populista*, que desdeña el crecimiento y la necesidad de una política económica racional que preserve macroequilibrios, y cree que a través de la mera acción política y estatal se puede transferir riqueza suficiente a los sectores populares y medios resolviéndoles sus problemas de manera mágica y paternalista;
- c. El modelo de *crecimiento con equidad*, que incorpora la justicia social como una dimensión primordial del desarrollo y que reconoce la importancia del crecimiento y el rol protagónico del sector privado para alcanzarlo, pero afirma la necesidad de la acción regulatoria y de la intervención del Estado en materias sociales, de apoyo al crecimiento y de orientación general del proceso de desarrollo. Este modelo niega, a partir de la experiencia histórica y el análisis de un gran número de especialistas, que el "chorreo" traiga consigo equidad social y afirma también que el populismo no es solución, pese a lo seductor de su inmediatez: es pan para hoy y hambre para mañana.

El modelo elegido no resultaba fácil de concretar. Por el contrario, "debemos tener claro que la opción del crecimiento con equidad tiene márgenes de operación estrechas. Una reducción no muy dramática del compromiso con la equidad en términos de política y programas concretos de gobierno, nos puede hacer caer de hecho en la opción neoliberal. Del mismo modo, ceder a la tentación de acentuar el esfuerzo social mediante un mayor gasto público o de intentar un cambio más drástico de tipo redistributivista, conducen rápida e inevitablemente a la opción populista con el riesgo cierto de ciclos de inflación, desempleo, estancamiento e inestabilidad; es preciso tener claro que no hay plena compatibilidad, al menos en el corto plazo, y en menor medida, en el mediano plazo, entre elevar los niveles de inversión y crecimiento económico y lograr un éxito espectacular

en la política de erradicación de la pobreza y de mayor equidad⁷⁴.

Para superar estos escollos en el ambiente político propio de una transición que debía lidiar con los problemas de derechos humanos y la cuestión militar, era indispensable dar a la política económico-social del gobierno un carácter fundacional, un sentido de proyecto país que transmitiera una concepción y visión de futuro que debía trascender la transición. Más aún, el modelo de crecimiento con equidad, entendido como una opción nacional de largo plazo, se avenía mal con los estrechos confines de una transición de cuatro años. En esta reflexión hecha desde el campo económico-social radica la razón política sustantiva de procurar entender superada la transición al más breve plazo.

Finalmente, el éxito de la política económica dependía de que la conducta de empresarios nacionales e inversionistas extranjeros no debilitara la dinámica de ahorro, inversión e innovación, con aumento y diversificación sostenida de las exportaciones que la venía caracterizando, comportamiento que no estaba para nada asegurado dado el temor empresarial al dirigismo estatal, el redistributivismo y el desorden social que en buena medida identificaban con la Concertación. Era imprescindible dar al mundo empresarial señales precisas y continuadas para combatir tales recelos. Es decir, se necesitaba una inversión gubernativa firme y sostenida en la creación de confianza empresarial.

La ejecución de una política social de equidad responsable y no populista requería de un incremento significativo de los ingresos fiscales. El programa de la Concertación, dando consideración adecuada al entorno político, había dado ya un paso importante en este sentido al anunciar explícitamente la decisión de aumentar los impuestos, cuidando de ser lo suficientemente preciso en las propuestas como para evitar una mala reacción disfuncional del empresariado. La urgencia de poner en marcha el programa social obligaba a realizar la reforma tributaria en los primeros meses. Asimismo, para tener la seguridad de que los trabajadores respetarían el Estado de Derecho era indispensable proceder a la mayor brevedad a proponer las reformas a la legislación laboral necesarias para legitimar las reglas del juego de las relaciones entre trabajadores y empresarios. De ahí que Reforma Tributaria y Reforma Laboral tuvieron una

⁷⁴ *La gestión de nuestro gobierno...*, octubre de 1991, *op. cit.*, pág. 8.

insoslayable prioridad temporal, lo que inevitablemente significaba postergar las reformas políticas, de acuerdo al principio de no recargar en exceso la agenda pública.

Es en este contexto político que el gobierno debió elaborar y difundir su política económico-social. Las reiteradas declaraciones del Presidente en cuanto a la voluntad de su gobierno de generar consensos, buscar acuerdos y gobernar con sentido nacional, constituyeron un indispensable cimiento para Foxley, Ominami, Cortázar y sus respectivos equipos.

En su primer Mensaje Aylwin fue claro: "La economía chilena ofrece hoy perspectivas alentadoras [...] nuestra tarea es progresar en el camino del crecimiento [...] en el mundo de hoy Chile necesita ser competitivo [...] necesitamos tanto un gobierno como un país eficiente y moderno [...] para mi gobierno el motor primordial del desarrollo reside en la empresa privada. El rol del Estado ha experimentado una redefinición [...] su rol es garantizar un marco económico y político estable que posibilite un desenvolvimiento normal de las actividades, sin más riesgo e incertidumbre que los propios de cada sector". Aylwin puso énfasis similar en la equidad al expresar que "esta situación positiva coexiste con la presencia de desigualdades muy profundas. Si ellas persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos: uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la vida moderna [...] Un imperativo moral exige avanzar hacia un Chile donde exista cada vez mayor justicia social ... donde la injusticia social prevalece no hay paz laboral ni confianza, empresarios y trabajadores se convierten en enemigos [...] la justicia social nos beneficia a todos"⁷⁵.

b. Formulación de la política económica y social: el ajuste de 1990

En este marco, el equipo económico debía concretar su política para el crecimiento con equidad. Queda claro que las reformas tributaria y laboral ocuparían lugar preferente en el diseño.

⁷⁵ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1990, *op. cit.*, págs. XIX y XX, XI y XII.

El Ministro de Hacienda, sin embargo, tuvo que enfrentar un problema inicial delicado debido a que el gobierno militar (en el afán de fortalecer la candidatura Büchi y a los partidos adictos al régimen para las elecciones presidenciales y parlamentarias) había llevado a cabo una política fiscal y monetaria expansivas que dio por resultado en 1989 un crecimiento de 10,9% de PIB claramente insostenible en el tiempo. Una inflación que al mes de diciembre se había elevado de 12,7% en 1988 a 21,4% al año 1989, estimándose a ese mes una inflación anualizada superior al 30%, con clara tendencia de aceleración, junto a una expansión monetaria de un 45%, fueron las luces rojas que el nuevo Ministro encontró encendidas a su llegada al Ministerio. Lo expresó posteriormente Foxley contrastando las características de una política correcta con la situación de marzo de 1990: "Los elementos que el gobierno considera fundamentales para garantizar el camino de la estabilidad en materias económicas son básicamente cuatro: la disciplina fiscal, monetaria y financiera; el crecimiento basado en la inversión y el ahorro; el equilibrio en las cuentas externas, y señales claras y estables de precios para las decisiones del sector privado. En todas estas materias (hemos) actuado con responsabilidad, a pesar de las coyunturas difíciles que (hemos) enfrentado [...] cuando el gobierno democrático asumió, los cuatro elementos mencionados se encontraban comprometidos. En efecto, el dinero privado se expandió en un 106% en el bienio 88 y 89. Simultáneamente, e incluso hasta comienzos de 1990 se rebajaron numerosos impuestos, comprometiendo el equilibrio fiscal durante la transición. El producto también se expandió aceleradamente, acumulando un 18% en ambos años. La capacidad productiva, mientras tanto aumentaba en sólo un 8%"⁷⁶.

Estos factores generaron "dos síntomas clásicos de desequilibrio: un aumento excesivo de las importaciones y el recrudecimiento de la inflación". "En síntesis el diagnóstico a comienzos de 1990 no era alentador. En este contexto, el gobierno estimó necesario apoyar el proceso de ajuste iniciado por el Banco Central. Además se dispuso el pronto envío al Parlamento del proyecto de reforma tributaria para dar un financiamiento sano al programa de inversión social. Se propuso también enfrentar oportunamente las negociaciones con los bancos acreedores

⁷⁶ Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública del Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley R., octubre de 1990, págs. 27-30.

internacionales". Se pretendía con ello "detener el exceso de gasto, y el crecimiento excesivo de las importaciones, recuperar el control de la política monetaria y sentar las bases materiales para un crecimiento sano y estable en los próximos años a través de una mayor inversión e iniciar el programa social del gobierno sin sacrificar la disciplina fiscal".

Para complicar aún más la situación de ese primer año de gestión, la guerra del Golfo Pérsico produjo una crisis internacional por elevación brusca de los precios del petróleo que impactó a Chile en sus cuentas externas (importa el 83% de su consumo) y en los índices de precios internos. Como era de esperar, esta situación generó un intenso debate al interior del gobierno. Se levantaron múltiples voces recomendando un subsidio fiscal para evitar el alza de los precios al consumidor. Foxley, respaldado por el Presidente y por los ministros del área política, siguió el camino, políticamente más difícil, de traspasar al público el mayor precio del petróleo. De esta manera el Ministro de Hacienda dio clara señal de que en su política no había cabida para el populismo.

Tales hechos marcaron el año 1990, determinando un crecimiento del PIB de sólo 3,3% y una inflación anual de 27,3% a diciembre de dicho año⁷⁷. La demostración de responsabilidad y coraje político dada por el gobierno tuvo doble efecto positivo. Acalló las críticas y malos augurios de la oposición, infundiendo, al mismo tiempo, al empresariado la confianza que necesitaba. Por otro lado, envió a los partidos de la Concertación y al país una señal de firmeza, de que las presiones o adversidades coyunturales no lo harían renunciar a su objetivo, lo que tuvo un carácter pedagógico y de afirmación de autoridad de incalculable valor.

c. Formulación y cumplimiento del programa social

En su primera exposición formal al Parlamento y al país, transcurridos ya siete meses de gobierno, el Ministro de Hacienda comienza señalando que "una primera tarea de la conducción económica actual ha sido la de introducir un clima de consensos al quehacer económico de Chile. Ha sido necesario desarrollar un nuevo modo de hacer política económica en democracia,

⁷⁷ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública del Ministro de Hacienda, Eduardo Aninat, octubre de 1995, anexos A.29 y A.35.

privilegiando el diálogo como herramienta de trabajo [...] El Acuerdo con la CUT y la Confederación de la Producción y del Comercio y los acuerdos con Renovación Nacional sobre la reforma tributaria han mostrado que es posible recorrer ese camino”.

“Parte importante de esta labor ha sido también recoger y promover los consensos en materia del contenido de la política económica. Hoy existe bastante conciencia de la necesidad de hacer un manejo macroeconómico cuidadoso, evitando los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, y manteniendo constante vigilancia contra el peligro inflacionario. Al mismo tiempo, los principales partidos políticos y grupos sociales comparten la certeza de que debe hacerse un esfuerzo mayor para satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres. Por otra parte, la necesidad de que Chile sea una economía abierta no es tema de desacuerdos, y esa orientación requiere de un proceso de diversificación de sus exportaciones, de modernización e innovación tecnológica, de ampliación de su base empresarial y de capacitación permanente de su fuerza de trabajo. Estas son lecciones que los chilenos han sacado de su difícil experiencia económica de las últimas dos décadas [...]”.

“Siendo muy importante lo logrado, debemos progresar desde consensos que solamente regulan nuestros conflictos, a consensos que garanticen un proyecto de largo plazo y de carácter nacional para el desarrollo constante de nuestra economía”.

“Estos consensos deberían incorporar, por ejemplo, la idea de que si se desea preservar la economía abierta –de por sí vulnerable a las crisis económicas internacionales–, el tratamiento de estas crisis y los ajustes necesarios para sobrellevarlas deberían sustraerse de las disputas políticas de corto plazo y manejarse con un criterio nacional de largo plazo, reconociendo que están involucrados en su buena resolución los intereses de todos, más allá de la suerte de un gobierno en particular”⁷⁸.

Respecto de la equidad, el Ministro enumeró los pasos en materia social en este primer año: “en 1990 el esfuerzo del gobierno se concentró en aumentar los ingresos de grupos especialmente postergados. El ingreso mínimo aumentó en 44%, cerca de un millón de pensionados recuperaron un 10% de sus ingresos

⁷⁸ Exposición de la Hacienda Pública 1990, *op. cit.*, (Recuérdese que ya se había promulgado la Reforma Tributaria, incrementándose el ingreso fiscal de 1990, entre otros ítemes por varios meses de mayor recaudación del IVA.)

recortados por un ajuste realizado durante el gobierno militar, cuatro millones de personas han sido beneficiadas por un incremento escalonado de asignaciones familiares y el subsidio único familiar se incrementó en un 50%, beneficiando a 900 mil cargas de familias pobres”.

El programa de la Concertación había subrayado lo que se denominó la “deuda vencida de los pobres”, principalmente cuotas morosas de luz, agua potable, dividendos hipotecarios y contribuciones de bienes raíces. El gobierno dedicó atención preferente a estas materias. Además de financiarse esos mayores gastos con ingresos adicionales del Fisco, ninguno de estos casos constituyó un “perdonazo”; se aplicaron fórmulas de renegociación con algún grado de subsidio de modo de obligar a los sectores más postergados a contribuir también con su propio esfuerzo a superar situaciones aflictivas.

En 1991 Foxley pudo decir que “los recursos para el financiamiento de programas sociales, hacia fines del presente año, se habrán incrementado en cerca de mil millones de dólares en comparación con el presupuesto heredado de la anterior Administración. El aumento será de 1.300 millones si el Congreso aprueba el proyecto de Presupuesto para 1992 [...]”.

“El esfuerzo por incrementar el gasto social ha ido también acompañado de una preocupación especial por concentrar estos recursos en los sectores más postergados. Es así como el gasto social hacia el 40% más pobre de la población, crecerá en 1991 en más de 20% en términos reales, sin considerar el esfuerzo ya efectuado en 1990”.

“Cabe preguntarse, sin embargo, de qué modo estos recursos involucraron mejoramientos reales en los niveles de vida de los más pobres. En 1990 se restituyó el reajuste de 10,6% a los 900 mil jubilados que perciben pensiones mínimas y de invalidez. Los 400 mil pensionados restantes, que vieron reducidos sus ingresos en 1985, recuperarán ese 10,6% en sus jubilaciones durante 1991 y 1992”.

“Dos millones y medio de ancianos, mujeres, niños y jóvenes estudiantes, han sido beneficiados por la duplicación de las asignaciones familiares de los sectores de bajos ingresos. Junto con ello, un millón de personas en extrema pobreza vieron aumentar en 50% el subsidio único familiar que los beneficia. Medio millón de trabajadores, por su parte, se vieron beneficiados por los reajustes del ingreso mínimo”.

Respecto de “la deuda vencida de los pobres”, el Ministro expresó en la misma oportunidad que “durante 1990 y 1991 se

rehabilitó a cerca de 750 mil deudores, permitiéndoles ponerse al día en sus obligaciones y enfrentar el futuro con tranquilidad y responsabilidad”.

En 1992, Foxley pudo agregar otro hito en relación a los programas sociales del Estado: “un tercer componente del gasto social corresponde a la operación de servicios sociales básicos. Estos incluyen los gastos operacionales de educación y salud, y los programas convencionales de inversión y subsidios de vivienda. La finalidad de estos programas es ofrecer masivamente, en forma gratuita o subsidiada, servicios básicos para el bienestar de la población en áreas en las que se presentan importantes externalidades a través de sistemas de libre acceso”.

“Los servicios sociales básicos constituían, probablemente, una de las áreas más deficitarias de la política social al asumir la actual Administración. Tras varias décadas de desarrollo extensivo de la educación, la salud y la vivienda, en que se alcanzaron algunos grados de cobertura, las reducciones del gasto público condujeron a la acumulación de un grave déficit de viviendas y una fuerte reducción del gasto en los servicios de educación y salud disponibles para la inmensa mayoría de los chilenos”.

“Durante el actual Gobierno se ha revertido este proceso. En este período se ha recuperado el valor real de las subvenciones educacionales y de los aportes para el financiamiento de la salud primaria. La aplicación del Estatuto Docente, los mejoramientos de remuneraciones en el sector salud y la próxima entrada en vigencia del Estatuto de la Salud Municipal han procurado mejorar las condiciones de trabajo y la motivación de los trabajadores de quienes dependen dichos servicios”⁷⁹.

Finalmente, en 1993 Foxley resumió lo obrado: “entre 1989 y 1993 el gasto social habrá crecido en un 32% en términos reales. De esta manera el esfuerzo fiscal desarrollado por el gobierno en cada uno de los últimos tres años para expandir los programas sociales alcanza a un 10% real de crecimiento anual”⁸⁰.

A todo ello cabe añadir el enfoque de integración al desarrollo como una nueva política de combate a la pobreza “que busca enfrentarla en todas sus dimensiones [...] nuestro propósito es superar el asistencialismo estatal, alentando la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y estimulando el desa-

⁷⁹ Exposición de la Hacienda Pública, octubre de 1992, págs. 63 y 64.

⁸⁰ Exposición de la Hacienda Pública, octubre de 1993, pág. 10.

rollo de la pequeña y microempresa como los mejores caminos para reducirla. A la vez, estamos dirigiendo esfuerzos especiales hacia los grupos más desvalidos: las mujeres pobres jefas de hogar, los jóvenes y los ancianos"⁸¹. Se trata de lograr una elevación en la autoestima de los pobres, facilitar su autosustentación, con énfasis en esfuerzos solidarios de la comunidad organizada. El Fondo Nacional de Solidaridad (FOSIS), administrado por MIDEPLAN, fue el instrumento creado al efecto. Hasta la fecha se ha tratado de un esfuerzo meritorio pero que no ha podido convertirse en una modalidad masiva de gran impacto colectivo.

De acuerdo a sus análisis políticos previos la Concertación consideraba al sector vivienda como el de mayor potencialidad conflictiva dada la magnitud del déficit habitacional y en virtud de los niveles de organización y combatividad de las agrupaciones de pobladores sin casa y de "allegados" y dada la tradición de "tomas" de terrenos y casas en construcción que se remontaba a los tiempos de Frei y de Allende.

Sin embargo, nada de esto ocurrió. En los siete años de gobierno democrático transcurridos, no sólo no se produjeron explosiones de protesta y conductas ilegales sino que, por el contrario, hay consenso en señalar que la "acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo desde 1990 ha sido un notable éxito. Se temía que hubiera tomas masivas de terrenos: no las hubo; se temía que bajara el ritmo de construcción de viviendas: aumentó"⁸².

Las razones para este éxito tan sorprendente, hay que buscarlas tanto en la sustancia como en el estilo de la gestión del Ministro Alberto Etchegaray⁸³.

Se realizaron significativas innovaciones a la política de vivienda que se venía desarrollando en los últimos años del gobierno militar, manteniendo la estructura básica de los sistemas basados en el subsidio a la demanda. En efecto, se crearon dos programas nuevos, el de vivienda progresiva y el de mejoramiento habitacional para hacer frente al problema de los allegados y al deterioro del parque habitacional existente. Se modificaron

⁸¹ Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1991, *op. cit.*, pág. 31.

⁸² Alfredo Rodríguez. "Una lección de urbanidad" en "El gobierno de la transición: un balance". Revista Proposiciones N° 25. Sur Ediciones. Octubre de 1994. (Observación referida al período de Aylwin que hemos extrapolado para incluir los dos primeros años de la gestión de Frei.)

⁸³ El párrafo que sigue se basa en un breve documento especialmente preparado para el autor por el propio Etchegaray.

los programas existentes con criterios de equidad, mejorando la focalización y perfeccionando los sistemas de selección (se introdujeron factores de puntaje destinados a favorecer a los grupos sociales más vulnerables como mujeres jefas de hogar, adultos mayores, población indígena y discapacitados, y se posibilitó la postulación colectiva a través de comités de allegados). Además se abrió, a través de la postulación en modalidad privada, la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de sus proyectos habitacionales.

El volumen de construcción de viviendas aumentó notablemente en el período, con un promedio de 105.000 unidades habitacionales anuales, cifra ampliamente superior a la de cualquier período anterior; el número de cuentas de ahorro para la vivienda aumentó en más de 70% en los cuatro años, en especial por parte de sectores populares, de modo que la expectativa de acceder a vivienda propia se extendió a todas las capas sociales.

De tanta importancia como la política de vivienda en sí misma, fue el estilo de la gestión del Ministro Etchegaray.

Se concibió el problema habitacional como un problema nacional. Desde el inicio del gobierno se constituyeron diversas instancias de participación, cooperación y diálogo a las cuales se otorgó particular atención.

Así, se institucionalizó la participación de la gente, a través de la creación de comités de allegados; los mecanismos de postulación colectiva; los diálogos sociales y encuentros comunales; y la adecuación institucional del Ministerio para acoger las demandas y relacionarse con la gente (creación de Oficinas de Informaciones a lo largo de todo el país y de la Unidad de Difusión y Fomento en el nivel central). Esta política generó confianza, evitó las acciones de presión masiva que se preveían, y alentó la responsabilidad social en la obtención de las soluciones habitacionales⁸⁴. De hecho, algunos de los dirigentes sociales más agueridos se convirtieron en colaboradores activos de la gestión Etchegaray.

⁸⁴ El número de cuentas de ahorro para la vivienda aumentó en los cuatro años de 478.000 a 816.000. El ahorro en estos instrumentos se incrementó de 232 a 358 millones de dólares. Las cifras dan a entender que la mayoría de las nuevas libretas de ahorro fueron abiertas por sectores populares que hasta la fecha no habían entrado en los sistemas de programas habitacionales del MIN-VU (prueba de lo señalado es la baja en el promedio de ahorro pactado en las libretas de ahorro para postular, el que bajó de US\$ 1.058 a US\$ 993).

En síntesis, "se dio una solución política: apertura, confianza, integración, junto con un discurso no populista. Y se hizo lo que se decía: construir todo lo posible"⁸⁵.

Para evaluar el aporte del gasto social a la equidad, son pertinentes las conclusiones de un estudio reciente sobre distribución del ingreso del que se desprende que al medir la participación del quintil más pobre de hogares, en el PIB para 1994, sus ingresos autónomos dan un 4,3% de participación, cifra que se eleva a 6,3% al añadir el efecto del gasto social sobre dicho quintil. Es decir, el gasto social significó ese año un aumento de 2,0% de la proporción del PIB, percibido por el quintil más pobre, lo que representa un incremento de casi 50% sobre el porcentaje referido sólo a sus ingresos propios. Aunque nadie duda que el crecimiento es el factor que más contribuye a la elevación de los ingresos a través del aumento del empleo y de los salarios, el estudio muestra que el impacto del gasto social es también muy significativo⁸⁶.

d. El rechazo de la tentación populista

El duro aprendizaje propio y las lecciones de la inestabilidad económica crónica de América Latina, generaron en Chile el descrédito del populismo que llegó a su máxima expresión en la gestión Vuskovic. Entre la inmensa mayoría de los economistas se había producido hacia fines de los 80 pleno consenso acerca de la importancia de los equilibrios macroeconómicos y el efecto negativo de la inflación sobre tanto el crecimiento como la equidad social.

Sin embargo, al asumir la Concertación, el país miraba con desconfianza su futura gestión económica, dado que eran justamente los partidos integrantes de la nueva coalición gobernante los que en mayor grado representaban la tradición populista de la política nacional.

El año 1990 despejó las dudas. Al condicionar la puesta en marcha de los programas sociales del gobierno a la generación de nuevos ingresos fiscales a través de una reforma tributaria y, luego, al descartar los subsidios de precio en el momento de

⁸⁵ Alfredo Rodríguez. *op. cit.*

⁸⁶ "Distribución y pobreza en Chile". José de Gregorio y Kevin Cowan, abril de 1996, Ministerio de Hacienda de Chile.

enfrentar el alza del petróleo producido por la Guerra del Golfo Pérsico, Foxley dio contundentes e inequívocas señales de que en este gobierno no había espacio para políticas populistas. Ambas decisiones contribuyeron a generar la confianza empresarial que tanto necesitaba el nuevo gobierno, al paso que se notificaba a todos los sectores que no habría acogida a presiones y demandas que amenazaran la estabilidad de la economía.

Se había ganado la primera batalla, pero el gobierno tuvo siempre conciencia que dada la magnitud de las carencias sociales y la explosión de expectativas y nuevas demandas generadas por la propia aplicación del programa social, la presión sobre el gasto público constituiría una amenaza permanente. Existía el fundado temor de que las aspiraciones sociales recogidas por los políticos, se tradujeran con el tiempo en presiones sobre el Ministerio de Hacienda de los propios partidos y partidarios de la Concertación. Por ello el gobierno, y en particular el Ministro de Hacienda, nunca dejó de reiterar su decisión de no dejarse sobrepasar.

En su primera exposición de la Hacienda Pública el Ministro expresó: "Nuestra política de gasto social es responsable y ajena al populismo. El esfuerzo de gasto es también esencialmente gradual, y no pretende corregir de inmediato problemas que vienen de muy atrás. Chile tiene una situación fiscal sana que se mantendrá en los años venideros. Esto significa que cualquier suplemento al gasto social sólo puede tener efecto cuando los recursos para financiarlo hayan sido recolectados de manera no inflacionaria"⁸⁷ [...] Al año siguiente Foxley declaraba: "El gobierno ha puesto en este esfuerzo (el gasto social) todos los medios a su alcance para aprovechar de la manera más eficaz los limitados recursos disponibles [...] Sin embargo, enfrentaremos –no cabe duda– problemas y dificultades. Uno de los peligros más serios será la tentación del populismo, de la impaciencia, de la agitación irresponsable, de demandas a menudo legítimas, pero que nadie –ni este gobierno, ni ningún otro– puede satisfacer plenamente en el corto plazo. Tenemos que cuidar lo que hasta ahora hemos logrado. No somos un país rico. Habrá –por muchos años– un desajuste entre las expectativas, aspiraciones y necesidades de vastos sectores de la población y lo que este país, en su actual grado de desarrollo, puede satisfacer"⁸⁸.

⁸⁷ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1990, *op. cit.*, pág. 13.

⁸⁸ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1991, *op. cit.*, págs. 22 y 23.

Foxley reiteró la advertencia al acercarse las elecciones presidenciales y parlamentarias. "Estamos hoy en el umbral de un período electoral. En estos períodos suelen exacerbarse las presiones sobre el gasto público y las necesidades de diferenciación de programas y propuestas a que empujan las disputas electorales. Tal vez ello es lo que hace más necesario reafirmar ahora, y solemnemente ante el Parlamento, el ánimo del gobierno de mantener una perspectiva verdaderamente nacional y no partidista en la gestión de la economía y de los recursos públicos. No adecuaremos la política económica al ciclo electoral"⁸⁹.

Si bien el seguro triunfo de la Concertación en 1993 restó fuerza a las presiones electoralistas de los partidos, las advertencias reflejaban una percepción compartida en el gobierno de que, a medida que desapareció el temor a una regresión autoritaria, que la democracia se veía firmemente asentada y, en particular, ante las positivas tasas de crecimiento, las organizaciones sociales y, por derivación, los partidos, escalaban progresivamente el tono y la cuantía de sus demandas. En este sentido, la alianza equipo económico-ministros del área política que hemos destacado se dispuso a tender una "red protectora" en torno al Ministerio de Hacienda no sólo frente a los partidos y la sociedad, sino también en relación con las potenciales presiones de los "sectores gastadores" del propio gobierno, que naturalmente aspiraban a expandir sus respectivos programas. En este aspecto, se mantuvo plenamente la disciplina y cohesión interna durante todo el período.

Finalmente, al producirse el boom de consumo generado por las elevadas tasas de crecimiento y aumento consiguiente de los ingresos reales, el gobierno quiso contener la expansión del gasto global de la economía, para lo cual debía contribuir el ahorro público, sin perjuicio de las medidas adoptadas por el Banco Central en materia monetaria y de tasas de interés. Por ello, se insistía en la prioridad de la meta antiinflacionaria afirmando que "el objetivo asociado a ella de aumentar en un cincuenta por ciento el ahorro fiscal, implica que la potencial existencia de holguras presupuestarias no debe ser una razón que justifique creación de nuevas metas o iniciativas. Si se llega a detectar la posibilidad de holguras, ellas deben ser destinadas a

⁸⁹ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1992, *op. cit.*, págs. 26 y 27.

ahorro, de modo de contar con un colchón de seguridad para la eventualidad de que en definitiva esas holguras no existan⁹⁰.

Por idéntica razón se hacía presente la necesidad de establecer prioridades respecto de las metas ministeriales, para obtener la concentración de voluntad, personas y recursos en la consolidación de los programas en curso en lugar de tratar de impulsar iniciativas adicionales difíciles de financiar y de gestionar con eficiencia.

La política económica responsable tan firmemente mantenida por el Ministro de Hacienda, tuvo como apoyo y complemento indispensables al Banco Central, convertido en los momentos de mayor presión en el "socio" cuya voluntad autónoma el gobierno no podía doblegar aunque se lo propusiera. Se comprobó en estos cuatro años, que la autonomía del Banco Central en materias monetarias y cambiarias constituía un diseño institucional indispensable para hacer frente al inevitable exceso de demandas propio de un país en desarrollo como Chile. Comprobamos por la experiencia cotidiana el mérito de una institución protectora de las políticas responsables, inmune a las presiones sociales y políticas. La Concertación había mirado inicialmente la normativa pertinente contenida en la Constitución del 80, como un "enclave autoritario" más. Al término del mandato de Aylwin la autonomía del Banco Central no era cuestionada por sector político alguno. Por otra parte, se encontró una fórmula política que permitió conciliar las bondades de dicha autonomía con la indispensable cohesión de la política económica global, la que consistió en que en el Consejo de 5 miembros que dirige el Banco, 3 directores representarían la sensibilidad del gobierno en tanto que los otros 2 responderían a la de la oposición, en el entendido que todos ellos serían técnicos del más alto nivel. Esta última condición quedaba suficientemente garantizada por el hecho de que la designación de los directores recaía en el Senado a propuesta del Presidente de la República.

e. La reforma tributaria

"En junio de 1990, luego de 3 meses de debate, el Congreso Nacional aprobó una reforma tributaria de profunda significación

⁹⁰ *Orientación de la política gubernamental para 1992-1993*, abril de 1992, *op. cit.*, pág. 18.

para el proceso de transición a la democracia en Chile. Ante la incredulidad de los observadores externos y de la derecha política, esta reforma fue propuesta por el Presidente Aylwin en plena campaña electoral, conquistó el apoyo ciudadano, fue concordada con el principal partido de oposición y fue finalmente aprobada por amplia mayoría en un plazo récord para la política chilena. Casi sin habérselo propuesto, la reforma tributaria se transformaba así en un símbolo de la eficacia de las instituciones de la naciente democracia y de la responsabilidad de los dirigentes⁹¹.

Vimos el compromiso con una reforma tributaria asumida en el programa de la Concertación, así como la racionalidad político-económica de la iniciativa y la necesidad de abordarla con la máxima urgencia. Dado el énfasis otorgado a la acción social del Estado y la simultánea decisión de llevar adelante una política económica responsable, la temprana puesta en la agenda pública de la reforma tributaria fue una acertada estrategia política al poner fuerte presión sobre la oposición, porque la responsabilidad política y el consiguiente castigo electoral recaerían íntegramente en los partidos opositores si vetaban una propuesta razonable.

De hecho, una Comisión Técnica de la Concertación comenzó a funcionar en mayo de 1989, anticipación que atestigua la previsión y responsabilidad con que actuó el futuro equipo económico.

"El sistema tributario imperante en Chile al término del gobierno militar, era esencialmente el producto de sendas reformas tributarias aplicadas en 1974, 1984 y 1988. La reforma de 1974 establecía el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en reemplazo del antiguo e ineficiente impuesto a las compraventas. Además introdujo la plena indexación del sistema. Por su parte, la de 1984 entre otras medidas, eliminó la doble tributación a la renta empresarial, estableciendo las utilidades distribuidas como sujeto del impuesto pertinente, modificándola con el impuesto global complementario o sea el impuesto progresivo a los ingresos totales de las personas"⁹².

⁹¹ Mario Marcel. *Economía política de la implementación de las reformas sociales: El caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile*, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995, pág. 1.

⁹² Ver *ibíd.*, pág. 3.

En 1988, se introdujeron significativas rebajas de tasas, en especial del IVA de 20% a 16%, aranceles aduaneros de 20% a 15% y otras rebajas de diversa envergadura, todo ello facilitado por el equilibrio fiscal alcanzado gracias a la fuerte reducción del gasto público e implementado para beneficiar a la opción de Pinochet en el plebiscito.

Finalmente, en febrero de 1990, a pocas semanas de asumir el nuevo gobierno, el régimen saliente transformó el impuesto a las empresas de un impuesto sobre base devengada (con pagos provisionales abonables a los impuestos sobre las utilidades distribuidas) a un impuesto aplicado sólo sobre las utilidades distribuidas por las empresas en el período. Como, además, dicho impuesto era deducible del impuesto global complementario, la recaudación a las utilidades de las empresas pasaba en la práctica a ser nula, caso prácticamente único en el mundo. Holguras financieras provenientes del alto ritmo de crecimiento, del elevado precio del cobre y de las privatizaciones, permitieron al gobierno compensar dichas rebajas, ascendentes a más de 600 millones de dólares, y mantener un superávit fiscal de 3% del PIB⁹³.

De este modo, la Derecha y el empresariado lograron colocarse en la ventajosa situación de que todo el esfuerzo tributario del nuevo gobierno, no lograría sino revertir la situación heredada al 11 de marzo de 1990 a los niveles existentes hasta fines de 1987.

Tras la elección los trabajos técnicos se aceleraron y, en marzo de 1990, a sólo una semana de asumido el nuevo gobierno, se iniciaron las negociaciones formales con Renovación Nacional, que había dado señales de su buena disposición para lograr un consenso en la materia. La coincidencia estratégica entre el gobierno y RN (actuando cada uno por sus propias motivaciones)⁹⁴ produjo el rápido acuerdo que permitió enviar el proyecto al Congreso el 4 de abril. El Mensaje Presidencial de fundamentación del proyecto señaló que además de asegurar el financiamiento del programa social del gobierno y de la inversión en infraestructura, "expresa también un acto soberano de solidaridad,

⁹³ Ver *ibíd.*, pág. 9.

⁹⁴ El acuerdo se vio facilitado por el predominio sin contrapeso que en materias económicas tenía entonces en RN la opinión del senador Sebastián Piñera (votante del NO en el plebiscito).

propio de las naciones que valoran la estabilidad, la paz social y la incorporación activa de los marginados a los beneficios del crecimiento". Con estas palabras el Presidente daba categoría de política de Estado a la reforma y reconocía, sin nombrarlo, el aporte de RN.

Es interesante destacar el proceso de conciliación entre distintos objetivos que marcó la elaboración del proyecto de reforma y la negociación con RN. Tres eran los propósitos sustantivos que competían por constituirse en el eje del proyecto: "una finalidad redistributiva, un objetivo racionalizador (mejorar la administración y el sistema de incentivos y desincentivos respecto de los agentes económicos) y un propósito recaudatorio o fiscalista"⁹⁵.

"Para el gobierno resultaba primordial que se lograra un aumento importante de los ingresos fiscales. Sin embargo, en la Concertación surgieron voces que exigían también el factor redistributivo, en tanto que a nivel técnico se abogaba por perfeccionar el sistema de incentivos". La necesidad del acuerdo político influyó decisivamente en la definición entre estas opciones. El criterio del Ministro de Hacienda fue claro: "Mis orientaciones se dirigieron a suavizar las medidas tributarias con el objeto de facilitar los acuerdos con Renovación Nacional"⁹⁶. En definitiva la "reforma fue relativamente neutral desde el punto de vista distributivo en tanto que parte importante de las medidas racionalizadoras fueron transadas en el proceso de negociación política"⁹⁷.

Este marco zanjó la discusión en la Concertación en favor de la inclusión en el proyecto de la elevación de 16 a 18% de la tasa del IVA, propuesta que no figuraba en el programa y era fuertemente resistida, en especial en el socialismo, por consideraciones distributivas. Apoyado por los dirigentes empresariales que lo veían como alternativa eficaz al temido aumento de los impuestos a la renta, el IVA fue finalmente aceptado como resultado inevitable de la negociación política, con el beneplácito de los técnicos de la Concertación dados su elevado rendimiento fiscal y su fácil recaudación. El Presidente observó al respecto: "mi primera reacción cuando me plantearon el tema del IVA fue de que era muy complicado. Pero luego me demostraron que era

⁹⁵ Ver Mario Marcel, *op. cit.*, pág. 20.

⁹⁶ *Ibíd.*, citando entrevista a Alejandro Foxley R.

⁹⁷ Mario Marcel, *op. cit.*, pág. 20.

necesario subir el IVA: en primer lugar debido a que lo que se necesitaba recaudar no se iba a cubrir sólo con lo que se podía obtener por la vía de los impuestos directos y, en segundo lugar, que había más viabilidad de obtener de la oposición la aceptación de los impuestos indirectos. Entonces la cosa me pareció razonable ya que estaba dentro del espíritu general y no era una trampa"⁹⁸.

Así se descartó de hecho la antigua premisa de que gobiernos progresistas deben concentrar sus propuestas tributarias en el aumento de los impuestos directos, sin perjuicio de restablecer al nivel de 15% el tributo a las utilidades devengadas de las empresas, rectificando así, con la aquiescencia de RN y del propio empresariado, la abusiva decisión de última hora del gobierno militar. A partir de esta realidad política, empezó a abrirse camino el punto de vista técnico de evidente significación política de que en materia fiscal la equidad debe descansar más en el nivel y composición del gasto público que en cambios drásticos en la estructura tributaria (cambios menores tendrían escaso efecto recaudatorio) en favor de los impuestos directos. Oposición política y evasión difícil de controlar son factores principales que abonan esta concepción, además del hecho de que aumentos significativos de los gravámenes a personas o empresas pueden desalentar el ahorro y la inversión.

La reforma consistió pues principalmente en el retorno a la tributación a las utilidades devengadas de las empresas al nivel de 15%, tributación sobre base de renta efectiva en vez de renta presunta a los contribuyentes mayores de la agricultura, minería y transporte, una elevación moderada de la progresividad del impuesto global complementario sin cambio en la tasa máxima de 50% y el incremento del IVA de 16% a 18%⁹⁹.

Otras dos materias fueron objeto de negociación política al llegar el proyecto al Senado. RN sostuvo que la reforma debía regir por sólo tres años, puesto que podía presumirse que si se mantenían las altas tasas de crecimiento de la economía, el fisco recaudaría ingresos suficientes sin necesidad de mantener las tasas impositivas a los niveles aprobados en 1990. El gobierno tuvo que ceder en este punto, aceptando que en 1993 habría una segunda negociación tributaria. Por otro lado, RN, ansioso de

⁹⁸ *Ibíd.*, citando entrevista a Patricio Aylwin.

⁹⁹ Marcel. págs. 29 y siguientes, cuadro 5.

participar en los beneficios políticos de la reforma, intentó la aprobación de un paquete concordado de gastos sociales, lo que habría transformado la política social de la Concertación en un consenso gobierno-oposición. Esta demanda resultaba inaceptable para el gobierno. Desde luego, desde la perspectiva política de la Concertación la capacidad del Ministro de Hacienda de llevar a cabo una política económica básicamente continuista se habría debilitado extraordinariamente si se hubiera desperfilado el elemento diferenciador, que era justamente una política social para la equidad. El Ministro de Hacienda rechazó tajantemente esta pretensión opositora, limitándose a dar a conocer las iniciativas que se financiarían con los recursos generados por la reforma, sin compromiso vinculante ni aceptación de coautoría.

La reforma tributaria de 1990 es un caso exitoso de implementación de políticas públicas, porque "se logró elevar la carga tributaria de 14,4% del PIB en 1990 a 17,4% en 1993, porque se tradujo en un aumento moderado de los impuestos directos de un 17,8% a un 23,8% de los ingresos tributarios totales entre 1992 y 1993, porque permitió la elevación del gasto social en cerca de un 10% real anual entre esos mismos años, porque fue aprobada en el plazo excepcionalmente breve de 3 meses, porque contribuyó a una mayor estabilidad política económica y social del país, porque contribuyó a la mantención de los equilibrios macroeconómicos y a la disciplina fiscal y, por último, porque tuvo la rara virtud de ser aceptada por la ciudadanía"¹⁰⁰.

La negociación de 1993 se realizó en otro contexto político. Renovación Nacional, por consideraciones electorales y sus tendencias internas, había tomado distancia de la "democracia de los acuerdos". Por ello, el gobierno cambió su estrategia y optó por iniciar contactos con el sector empresarial: se mostró dispuesto a discutir fórmulas de modernización del sistema tributario, incluida la rebaja de la tasa marginal máxima del impuesto global complementario, y a la vez enfatizaba la importancia de los equilibrios fiscales para la estabilidad macroeconómica. "Tras un sistemático ejercicio de persuasión, que pasó por compartir con los empresarios proyecciones fiscales que ilustraban el efecto desestabilizador de la reversión de la reforma, se logró un acuerdo básico que permitió poner en marcha las negociaciones políticas con la oposición"¹⁰¹.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, págs. 5 a 7.

¹⁰¹ *Ibíd.*, pág. 16.

Tras este avance se alcanzó un nuevo acuerdo tributario con RN. La UDI fiel a su línea política se abstuvo de participar. En esencia, se consagró la vigencia permanente de la tasa de 15% del impuesto a las utilidades de las empresas, se redujo la tasa máxima del global complementario de 50% a 45% y se redujo el IVA de 18 a 17% a partir de 1996, pero facultando al Presidente para subirlo o rebajarlo en un 1% en 1996 y 1997. Desde el punto de vista fiscal, en lugar de una reducción abrupta de ingresos por US\$ 800 millones anuales, se aceptó una disminución gradual entre 1994 y 1996 que en su fase final ascendería a US\$ 250 millones. Se había salvado nuevamente el equilibrio de las finanzas públicas y los programas sociales del gobierno.

Desde el punto de vista político de algunos sectores significativos de la Concertación, como veremos, quedó pendiente la tarea de dar a la estructura tributaria un carácter más redistributivo.

f. Concertación social, reforma laboral y conflictos sociales del período

i. *Objetivos generales y desafíos.* La política laboral emergió como uno de los problemas más complejos que debía enfrentar el gobierno de Aylwin. En efecto, era preciso dar respuesta de manera satisfactoria y congruente a cuatro desafíos principales:

- a. Superar la falta de legitimidad social y política de la normativa laboral impuesta por el régimen militar. Para ello era indispensable llevar a cabo a la mayor brevedad la reforma de la legislación laboral.
- b. Colaborar a la construcción de consensos básicos, extendiéndolos al orden social (la política de concertación social).
- c. Poner en marcha políticas consistentes con el reemplazo del viejo orden laboral, surgido en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones (ISI) en una economía protegida, por el nuevo orden requerido por una economía de mercado que se integra al mundo, con las consiguientes exigencias de productividad y competitividad.
- d. Contribuir a los objetivos de equidad social del gobierno.

La reforma laboral y la política de concertación social formaban parte del programa de la Concertación, según el cual se convocaría a empresarios y trabajadores a examinar en conjunto

con las nuevas autoridades económicas y del trabajo, las iniciativas de cambio, compromiso que se concretó de inmediato.

Para el gobierno el marco de referencia y telón de fondo de dicho ejercicio lo constituían la sustitución del viejo orden laboral y el objetivo de equidad social, cuya compatibilidad no era nada fácil conseguir.

ii. *Hacia un nuevo orden laboral.* El gobierno militar, a través del Plan Laboral, instauró una respuesta neoliberal extrema a la muerte del viejo orden. Su preocupación casi exclusiva fue la libertad de gestión de la empresa y, por consiguiente, la más completa flexibilidad en el manejo de las relaciones laborales. "Su aproximación a la sociedad organizada, y en particular al sindicalismo, es fundamentalmente defensiva. Se asume, por ejemplo, que el mecanismo de la negociación colectiva (y el derecho a huelga) no hacen más que entorpecer los ajustes normales del mercado laboral; en ese sentido el sindicalismo debe ser debilitado"¹⁰².

Ante esta realidad, y ante lo que Cortázar llama la reacción restauradora de los nostálgicos de un viejo orden que había perdido toda viabilidad, el Ministerio del Trabajo promovió una nueva visión que "parte por reconocer la necesidad de relevar simultáneamente los objetivos de crecimiento, equidad e integración social" en el marco de la estrategia política de construcción de consensos, en este caso entre Estado, empresarios y trabajadores.

Para concretar esta visión me parece válida la respuesta que Cortázar imagina daría un trabajador al preguntársele qué espera él de la política laboral: "más y mayores empleos; mejores remuneraciones y condiciones de trabajo; no experimentar fuertes inestabilidades en los ingresos cuando cambio de empleo o me retiro de la fuerza de trabajo; espacio para hacer oír mi voz, para participar en aquello que me afecta". El punto inicial del debate de 1990 (y que aún continúa) se refiere al dilema o en términos prácticos más bien al continuo movilidad-estabilidad garantizada en el empleo.

"La inestabilidad en los ingresos asociada a la pérdida de la ocupación puede reducirse por dos caminos: ampliando la esta-

¹⁰² Todas las cifras de este apartado son de René Cortázar, *Política Laboral en el Chile democrático; Avances y desafíos en los noventa*, Dolmen, 1993, Santiago de Chile.

bilidad en el mismo empleo, y desarrollando mecanismos que protejan al trabajador frente a la eventualidad del desempleo. En general, la política laboral utiliza ambos instrumentos, aunque hoy se advierte una tendencia a privilegiar el segundo por sobre el primero. La explicación es doble. Por una parte, la movilidad social que permite mejorar las remuneraciones y condiciones de trabajo se encuentra hoy más asociada al cambio entre empleos que en el pasado. Desde otra perspectiva, los países que logran los aumentos más significativos en su productividad son aquellos que exhiben una mayor capacidad de adaptación sectorial [...] En ese sentido, la tendencia actual se orienta más a proteger que a obstruir la movilidad”.

“Los avances [...] deben complementarse con el diseño de medidas eficaces para proteger mejor al trabajador. Se trata de generar instituciones que eviten una excesiva incertidumbre al trabajador cuando cambie de ocupación, de modo que él perciba la movilidad no como una amenaza sino que como una oportunidad”.

iii. *Contenido de la reforma laboral.* Las reformas a la legislación laboral debían pues ser congruentes con los principios de equidad, de participación y autonomía social y de eficacia para el desarrollo.

En relación con el principio de equidad, se aumentó de 5 a 11 meses de sueldo el monto máximo de indemnización en los casos de despido, se amplió el ámbito de materias y el acceso de nuevos sectores de trabajadores a la negociación colectiva y se fortaleció el derecho de huelga. Con respecto a la negociación colectiva, todas las materias pasaron a ser susceptibles de negociación, salvo las asociadas al derecho de gestión del empleador. Además se permite, por acuerdo de las partes, la negociación supraempresa. En relación a la huelga, se eliminó el plazo de 60 días para la duración de la huelga y la norma draconiana que luego caducaba el contrato de trabajo de los huelguistas sin que tuvieran derecho a indemnización. Asimismo, se condicionó la contratación de trabajadores reemplazantes a que la última oferta del empleador antes de la declaración de la huelga contuviera condiciones no inferiores al contrato colectivo vigente, debidamente actualizadas de acuerdo al IPC.

En conformidad con el principio de autonomía y participación social se fortaleció el fuero de los dirigentes sindicales, se consagró el derecho de formar centrales sindicales con personalidad

jurídica, se crearon mecanismos más efectivos para el financiamiento de las organizaciones sindicales y se eliminaron prohibiciones que afectaban a sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, sindicatos interempresas y federaciones y confederaciones sindicales en relación a su derecho a suscribir convenios colectivos.

Finalmente, desde la perspectiva de la eficacia para el desarrollo en el nuevo escenario de acelerada innovación tecnológica, continuado ajuste en la estructura productiva y fuerte competencia, "la legislación debía privilegiar también la adaptabilidad en el tipo de acuerdos directos –y de autorregulación de las relaciones laborales– que pueden darse entre trabajadores y empresarios".

En este contexto "era indispensable enfrentar el desafío de la adaptabilidad en áreas como la seguridad –o inseguridad– en el empleo, que tradicionalmente estuvo muy ligada al tema de la inamovilidad. En el nuevo tipo de desarrollo, la inamovilidad no era la respuesta más adecuada; había que generar, más bien, mecanismos indemnizatorios que, ampliando la protección al trabajador, proveyeran una adecuada capacidad de adaptación de las empresas a los cambios tecnológicos y económicos. Simultáneamente había que emprender esfuerzos más significativos en el área de la capacitación laboral [...]".

"En materia indemnizatoria se introdujo un nuevo principio, que abre una opción distinta: durante los primeros seis años de trabajo la indemnización sigue estando asociada solamente al evento del despido, pero a partir del séptimo año de antigüedad en la empresa, los trabajadores pueden concordar con los empresarios que, en lugar de continuar acumulando un mes por año de servicio para el sólo evento del despido, se acumule un fondo de al menos quince días por año de servicio asociado tanto al despido como a cualquiera otra causal de terminación del contrato de trabajo, incluida la renuncia voluntaria".

Esta variación favorecería "una mayor movilidad laboral, al quebrar una asimetría muy fundamental de la tradición legislativa chilena: el monto de la indemnización de un trabajador antiguo despedido por necesidades de la empresa podía ser considerable, pero si el trabajador renunciaba sin esperar a ser despedido no percibía nada. Ciertamente dicho sistema desestimulaba la movilidad laboral, elemento absolutamente indispensable para el progreso del trabajador y de las empresas en el modelo actual de desarrollo".

La congruencia entre los objetivos de equidad y eficacia para el desarrollo se traduce “en la necesidad de reducir el riesgo país para favorecer la inversión nacional y extranjera [...] definiendo reglas de política económica y normas institucionales estables en el tiempo. La tarea de lograr la estabilidad de esas reglas y normas demanda que ellas alcancen una amplia base de legitimidad social, cosa que ocurre cuando las normas son percibidas como equitativas y permiten una adecuada participación. La experiencia de las economías –y de las empresas– modernas, y de nuestro país, prueba que hoy no es efectivo que avances en la equidad y la participación signifiquen necesariamente un costo en términos de desarrollo”.

Esta nueva visión suscitó las inevitables críticas y sospechas; “por un lado se perfiló con cierta fuerza una visión que podríamos denominar ‘continuista’, que en lo básico postulaba que no era conveniente [...] introducir modificaciones en esta área; hacerlo podría agregar elementos de inestabilidad y de incertidumbre a las exigencias propias de cualquier cambio de régimen político”. Sin embargo, en una encuesta de 1990, “nueve de cada diez personas que tenían una opinión sobre el tema coincidían en la necesidad de reformar la legislación laboral, sin que esta proporción se alterara cuando la encuesta clasificaba a la población por estratos de ingresos”.

“Desde un segundo frente, se oía también la voz de los ‘restauradores’. Ellos postulaban una serie de cambios en la dirección básica de desempolvar el viejo Código Laboral y reponer la legislación antigua, como si nada hubiera cambiado en Chile y en el mundo”.

iv. *Desarrollo de la política laboral: concertación social y negociación política*¹⁰³. En conformidad a su compromiso programático el gobierno procedió a convocar a un diálogo social a empresarios y trabajadores.

El fundamento principal de esta convocatoria era que la institucionalidad laboral vigente carecía de la suficiente legitimidad social como para constituir una base estable y reconocida para

¹⁰³ Este apartado transcribe casi íntegro el documento “Políticas y estrategias seguidas en el período 90-93 en materia de concertación social”, preparado para el autor por Guillermo Campero, asesor clave del Ministerio del Trabajo durante el gobierno de Aylwin y el tiempo ya transcurrido del período de Frei.

tener relaciones laborales de cooperación genuina entre las partes. Era necesario abrir un diálogo, con el fin de identificar los puntos clave de disenso y consenso.

El resultado de este debate debería producir un conjunto razonable de acuerdos acerca de las modificaciones referidas y de las normativas que podían ser conservadas atendida su adecuación a las realidades socio-económicas del país.

La principal dificultad para este diálogo provenía de que los actores convocados —las organizaciones sindicales y las de empleadores—, así como parte importante de las fuerzas políticas de gobierno y oposición, partían de visiones muy diferentes respecto de lo que había que hacer en este campo. En efecto, los sindicalistas e importantes sectores de los partidos de la Concertación, consideraban que la institucionalidad laboral vigente debía ser prácticamente derogada, pues sólo respondía a los intereses de los empleadores y no garantizaba los equilibrios mínimos para una adecuada relación entre trabajadores y empresarios. Por el contrario, el empresariado y los partidos de la derecha estimaban que dicha legislación era una herramienta moderna y fundamental para asegurar el desempeño exitoso de la economía, particularmente el crecimiento y el empleo.

Por esta razón la convocatoria a un diálogo social y político en la materia constituía una decisión de gran importancia, ya que no era un tema en el cual se pudiese avanzar acuerdos mínimos. Lo que hubiese que hacer requería sustentarse en un esfuerzo de acercamiento de posiciones, para no convertir las cuestiones laborales en un área de conflicto con efectos sobre la gobernabilidad del proceso.

Para muchos sindicalistas y dirigentes políticos de la Concertación, lo que había que hacer era regresar al Código del Trabajo vigente hasta 1973, la única base de legitimidad para iniciar un debate sobre nuevas reformas.

Para empresarios y políticos opositores, ello era sinónimo de regresión y amenaza y constituía una señal de alerta respecto de la posibilidad que se volviera atrás en otros campos económico-sociales. Fueron reiterativos en su posición de no cambiar un solo artículo de la legislación del gobierno militar.

Frente a estas circunstancias, los criterios de política fueron los siguientes:

- i. Afirmar claramente que el área laboral era considerada un área “de cambios” en un marco programático en el cual con-

- vivían y se articulaban “áreas de continuidad” (como la política macroeconómica) y “áreas de cambio” (como la laboral).
- ii. Afirmar con la misma claridad que las propuestas de reforma en ningún caso significarían retornar a una institucionalidad laboral anterior, que ya no correspondía a las nuevas realidades del país. Se trataba de avanzar en un sentido de futuro, resolviendo las cuestiones de legitimidad de origen de la institucionalidad vigente; perfeccionándola para dotarla de mayor equilibrio entre las partes laboral y empleadora; mejorando la relación entre una adecuada flexibilidad y una razonable protección a los trabajadores y promoviendo un rol más autónomo de trabajadores y empleadores que evitara la excesiva injerencia estatal. Con ello, se despejaba también la cuestión de identificar las reformas con una involución.
 - iii. Situar este diálogo en el marco de la estrategia de desarrollo adoptada por el país, de manera que el debate se articulara con las exigencias propias de una economía abierta, orientada por el mercado y sometida a rápido cambio tecnológico. Esto eliminaba el riesgo de promover una discusión descontextualizada y proclive al ideologismo.
 - iv. Situar, asimismo, el debate en el contexto de la transición política, de modo que los convocados asumieran la responsabilidad de emitir señales que contribuyeran a la estabilidad político-social, considerándola fundamental para el proceso democrático, así como para el desempeño económico. Esto ponía como marco la supeditación de los actores a las exigencias de la consolidación democrática.
- Sobre estas cuatro bases se formularon las acciones orientadas a desarrollar el diálogo sobre los temas laborales.

a. Acuerdos nacionales

1. *El diálogo social*: El primer objetivo fue convocar a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores (la CUT y la CPC) para concordar un documento de consenso entre ellos y con el Gobierno, no sobre el tema laboral en particular, sino sobre las políticas de desarrollo económico social e institucional, en cuyo marco podía identificarse la cuestión de las relaciones laborales. De este modo, se buscaba establecer las reglas del jue-

go que las partes admitían como el contexto en el cual el tema laboral podía ser discutido.

Este objetivo se cumplió a través del Primer Acuerdo Marco Nacional Tripartito, firmado en mayo de 1990. El documento tuvo gran importancia para el proceso de transición. Nunca antes había ocurrido algo semejante. Su principal valor fue que permitió mostrar una señal de concordancia entre las organizaciones sindicales, de empleadores y el Gobierno sobre las grandes líneas del desarrollo económico y social e institucional y la voluntad de las partes de considerarlas como el marco en el cual todos estaban dispuestos a jugar.

El acuerdo fue el resultado de un proceso de mutuas concesiones entre las partes, por lo que su contenido puede ser entendido como una suerte de "pacto de entendimiento", más que como una convergencia completamente asentada en el plano de las concepciones sobre el desarrollo económico y social. De hecho, sindicalistas y empresarios continuaron sosteniendo disensos en diversas materias, pero aceptaron morigerarlos para abrir un camino de diálogo. Los sindicalistas, en particular, se avinieron a moderar sus posiciones en diversos puntos como un gesto de voluntad política. Esto debe ser especialmente reconocido, pues mostró de su parte una visión "de país" y un compromiso con la transición democrática.

La CUT se avino a reconocer el rol de la empresa privada y del crecimiento económico como factores relevantes del desarrollo, y la necesidad de considerar las exigencias de una economía abierta y competitiva como marco de las políticas socio-laborales. Pero planteó que debía existir una especial preocupación por la protección de los trabajadores en los procesos de reconversión y ajuste, una mayor participación en la empresa y sus resultados, un mejoramiento del equilibrio en las relaciones laborales y un reconocimiento del papel de los sindicatos a todo nivel así como identificar como un objetivo prioritario el acceso de los trabajadores a los frutos y oportunidades del crecimiento.

Los empresarios admitieron la necesidad de perfeccionar las relaciones laborales en un sentido más cooperativo, la importancia de asegurar el cumplimiento de la legislación laboral y previsional, las organizaciones de trabajadores como interlocutores válidos y la disposición a examinar aquellos aspectos de la institucionalidad laboral que fuera necesario mejorar para promover relaciones laborales de mayor calidad y tecnificación. Asimismo

reconocieron la importancia de desarrollar políticas para contribuir a un mejor acceso de los trabajadores a las oportunidades del crecimiento.

Este Acuerdo Marco contempló también concordar la determinación del reajuste del Salario Mínimo Nacional para el período 90-91 y una agenda de materias que deberían ser objeto de diálogo en el futuro.

El proceso fue arduo. El Gobierno propuso la iniciativa a las partes y sometió a su consideración un borrador de Acuerdo. Este documento preliminar fue elaborado por el Ministerio del Trabajo y perfeccionado en consulta con los Ministros políticos y los de Hacienda y Economía. Sobre esta base se iniciaron debates tanto en sesiones bipartitas (gobierno con cada una de las partes separadamente) como en sesiones tripartitas. El proceso fue conducido por el Ministro del Trabajo y su equipo, los que proponían alternativas cada vez que las partes entraban en disenso. Finalmente se logró un texto aceptable para las partes y para el gobierno y el acuerdo fue firmado en La Moneda con participación del Presidente de la República.

Este acuerdo fue una base importantísima para dar impulso y mantener en el tiempo una disposición al diálogo tripartito, así como para la tramitación parlamentaria de los proyectos de reforma a la legislación laboral. Sentó un precedente respecto a que los temas laborales podían ser abordados en un clima de diálogo y de búsqueda de acuerdos, rompiendo el prejuicio del empresariado y de la oposición al respecto. Esto influyó para la disposición con que el Congreso abordó la tramitación de los proyectos del Ministerio del Trabajo, pues el acuerdo, si bien no establecía decisiones respecto a ellos sí otorgaba un respaldo a la idea de que el tema laboral era una cuestión que no estaba sometida a veto.

Se firmaron tres acuerdos más (91-92 y 93) de carácter más instrumental que el primero. El tema principal de ellos fue el Salario Mínimo, especialmente su recuperación respecto del crecimiento medio de los salarios. No se logró concretar todo lo propuesto, salvo en materia de criterios de fijación del Salario Mínimo, respecto del cual se estableció como tales la inflación futura esperada y la productividad media de la economía. Esto fue un logro de gran importancia, pues permitió identificar un criterio preciso, concordante con los objetivos de crecimiento y estabilidad. Con todo, los acuerdos fueron una instancia de diálogo permanente y mantuvieron la idea de la concertación social

como un método de alto valor político y social, aunque sin evitar conflictos entre las partes y con el gobierno, algunos bastante duros.

En la preparación de estos acuerdos se estableció un procedimiento que resultó eficaz: siempre hubo una primera fase denominada "técnica", en que participaron asesores de las partes. Allí se establecían las bases fundamentales del acuerdo y luego se pasaba a una fase de negociación tripartita en que se ajustaban los criterios técnicos con los criterios políticos.

b. Acuerdos sectoriales. Con los mismos objetivos y metodología se llevaron a cabo acuerdos sectoriales. Los más importantes fueron los cuatro del sector público sobre reajuste de remuneraciones, condiciones de trabajo y otras materias laborales y de carrera funcionaria. En estos acuerdos participó siempre la CUT. Además, se firmaron acuerdos tripartitos en el sector portuario y bipartitos en el sector de la minería del carbón.

Los acuerdos políticos. Teniendo como marco de referencia los acuerdos sociales se llevó a cabo la negociación en el Parlamento de las propuestas de reforma a la legislación del trabajo, así como otras iniciativas, entre ellas la que concedió derecho de asociación bajo las mismas normas de los sindicatos a los funcionarios de la administración pública. El proceso se desarrolló en dos ámbitos:

- la negociación política, que se concentró en el Parlamento y,
- la negociación social, que se realizó manteniendo instancias de debate con las dirigencias sindicales y empresariales.

Una primera decisión fue enviar las reformas más importantes al Senado, donde el gobierno no tenía mayoría. La razón de ello fue someterlas de inicio a la prueba más difícil; la prueba en el Senado arrojaría el margen real de posibilidades que tenían las reformas. Por otra parte se evitó así que el primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados radicalizara el proyecto a través de la acogida por parte de los parlamentarios de la Concertación de indicaciones de la CUT que iban más allá de lo que el Gobierno juzgaba razonable y prudente¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Esta afirmación no está contenida en el documento de Campero, y corresponde a mi juicio personal.

El Parlamento fue definido como el lugar donde debían tomarse las decisiones principales. Los interlocutores sociales fueron definidos como instancias de análisis, respaldo y sobre todo de testeo de las diversas alternativas que iban surgiendo en la negociación parlamentaria.

Ambas instancias se entrecruzaron permanentemente. En efecto, frente a una propuesta surgida en el parlamento, cuando ella tocaba un punto neurálgico de los proyectos, se recurría a la consulta con interlocutores de la CUT y de la CPC. De este testeo surgieron en ocasiones correcciones o perfeccionamientos. En otros casos, materias de importancia fueron discutidas con los interlocutores sociales a fin de construir propuestas para ser llevadas al Parlamento. De este modo, se combinaron criterios de discernimiento sobre las posibilidades y límites que presentaban las distintas propuestas que iban surgiendo. En ocasiones, una propuesta originada en el Parlamento era testada como inviable en términos de los interlocutores sociales; en otras, una propuesta originada en diálogo con los interlocutores sociales era considerada como inviable políticamente. De este modo, se pudo ir sometiendo el debate de las reformas a criterios empíricos de realidad política y social, lo que ayudó a la toma de decisiones. El Gobierno, en todo caso, trabajó siempre con el criterio de persuasión de unos y otros. Este esfuerzo sistemático de persuadir a los interlocutores fue clave. Otro factor importante de los procesos de negociación y de sus resultados fue la convicción del gobierno que los procesos de reforma en materias sensibles obligan a considerar con atención factores de cultura política y, en especial, superar las desconfianzas y prejuicios de los actores políticos y sociales. Ello requiere esfuerzos de acercamiento no sólo conceptuales, sino también de interlocución personal. La creación de ambientes de confianza es fundamental para la credibilidad de los negociadores.

Por otra parte, fue también fundamental la consistencia y determinación que el Gobierno y su Ministro del Trabajo mantuvieron durante todo el proceso. La imagen de seguridad, de saber lo que se quería y lo que se hacía, construyó un liderazgo del gobierno frente a los interlocutores, que contribuyó significativamente a los acuerdos.

v. *Los conflictos sociales del período.* Pese a estas difíciles negociaciones y a la frecuente polémica en torno a las reformas laborales, el período de Aylwin se caracterizó en el sector privado por

un clima de paz social, reflejado en que el país haya registrado uno de los índices más bajos del mundo occidental en pérdida de días trabajados por motivo de huelga. Este clima no ha sufrido variaciones significativas en los primeros años del gobierno de Frei. Ello revela la existencia de un consenso básico en cuanto al orden social, mayor que el que podía suponerse atendidos los problemas laborales aún pendientes en la agenda del debate político y en la plataforma de los partidos de la Concertación y de la CUT.

Los conflictos sociales relevantes del período de Aylwin se dieron casi exclusivamente en el sector público. Afectaron sucesivamente a la Corporación del Cobre (Codelco), Ferrocarriles del Estado, la Empresa Portuaria, la Empresa Nacional del Carbón (Enacar), los profesores, los trabajadores de la salud y el Colegio Médico. Sus causas hay que buscarlas en demandas por mejorar remuneraciones en casi todos los casos, unidas a la oposición de los trabajadores a propuestas reales o temidas de privatización (Ferrocarriles del Estado, Empresa Portuaria) que amenazaban su estabilidad laboral y el poder de sus sindicatos, así como su sistemático rechazo a todo intento modernizador que afectara la inamovilidad de que legalmente o de facto gozaban.

Todas estas situaciones fueron resueltas dentro de límites compatibles con la política económica y el equilibrio fiscal y sin crear (por vía de concesiones excesivas) precedentes que hubieran amenazado la política global de remuneraciones de los funcionarios del Estado. Excepción parcial a esta regla fueron algunos beneficios previsionales e indemnizaciones especiales concedidos a los funcionarios de Ferrocarriles con ocasión de la privatización de los servicios de carga y transformación de la Empresa en sociedad anónima. Similar fue el caso de Enacar, al decidirse una sustancial reducción de personal de una empresa que había perdido su viabilidad económica y entraba —como toda la actividad carbonífera de la zona de Arauco— en una fase terminal. Nuevas crisis se han resuelto de manera similar, otorgando favorables condiciones de protección e indemnización para una segunda reducción de personal de Enacar, proceso que culminó en 1997 con la clausura definitiva del mineral de Lota.

El más grave de estos conflictos enfrentó en dos ocasiones (1991-1992) al gobierno con el Colegio Médico. El segundo de ellos producido por la situación de los servicios de urgencia de los hospitales públicos, cobró una víctima, al producirse la

renuncia del Ministro de Salud, Jorge Jiménez, protagonista de una gestión de mucha entrega y elevada calidad técnica que desgraciadamente había llegado a una irreversible situación de ruptura de diálogo con el Colegio Médico¹⁰⁵.

Los procesos de negociación para poner término a los conflictos producidos en el sector público eran normalmente de responsabilidad de los ministros sectoriales respectivos. Cuando su amplificación o extensión en el tiempo producía o amenazaba generar repercusiones políticas, se establecía por lo general un equipo político-técnico compuesto por Segpres y el Ministerio sectorial pertinente. De esta manera, se aseguró la cohesión política del gobierno y los partidos de la Concertación en el tratamiento de tales conflictos.

La participación del equipo político en estos conflictos tenía además como objetivo explícito evitar que las demandas corporativas se trasladaran del sector afectado al Ministerio de Hacienda, situación que en tantos países se repite con monótona frecuencia convirtiendo en aliados de facto a peticionarios y Ministros sectoriales, transformándose estos últimos en abogados de los primeros ante la autoridad económica, con el consiguiente efecto desestabilizador sobre la política económica. En nuestro caso, el manto político protector establecido en el seno del Gabinete redujo sensiblemente la presión directa sobre Hacienda. Este Ministerio se mantenía plenamente informado y establecía las condiciones límite de la negociación desde la perspectiva fiscal.

Especial preocupación produjo en el gobierno el hecho de que la CUT desde comienzos de 1992 manifestara su insatisfacción con las reformas laborales conseguidas y su aspiración a que el gobierno impulsara una nueva reforma antes del término de su período. La presentación de demandas más específicas en ese sentido a mediados de dicho año amenazó con "reproducir el

¹⁰⁵ A este respecto incurre en un error Rafael Otano, que afirma en la página 273 que después de la renuncia de Jiménez el Ministro Boeninger arregló el conflicto mediante recursos adicionales previamente reservados para tal propósito por la Dirección de Presupuestos. La negociación llevada a cabo por el nuevo Ministro Dr. Julio Montt y el Subsecretario Patricio Silva, se mantuvo estrictamente dentro de los márgenes y condiciones con que previamente contaba el Dr. Jiménez. Me limité a prestar colaboración al equipo sectorial de salud.

debate sobre las reglas del juego en materia laboral, erosionando así uno de los objetivos explícitos de las reformas impulsadas por el gobierno, cual era la de introducir los cambios necesarios para asegurar la estabilidad futura [...] La CUT es percibida por los agentes económicos como un actor con gran influencia sobre el gobierno y, particularmente, sobre los partidos de la Concertación. Por ello, la postura de la CUT puede ser interpretada como un presagio del resurgimiento de posturas "revisionistas" al interior del conglomerado gobiernista en relación a la legislación laboral [...] el gobierno no debiera ser pasivo o neutral frente a la postura de la CUT. Es preciso reaccionar cohesionadamente, evitando fisuras internas y defendiendo los logros económicos-sociales generados bajo el actual esquema¹⁰⁶.

La sangre no llegó al río. El gobierno formó una comisión de evaluación de la normativa vigente, concordada con la CUT, a partir de lo cual el tema perdió perfil, resurgiendo en el curso del primer año del gobierno de Frei. El proyecto de nuevas reformas presentado en 1995 por el actual gobierno permanece en el Congreso sin perspectivas de avance, debido al frontal rechazo de los partidos de oposición y del empresariado, en tanto que la CUT no parece tener por ahora voluntad ni fuerza para ejercer alguna presión. Se trata, pues, de un tema pendiente, respecto del cual se registran posiciones encontradas que será necesario concordar.

g. La política económica: el crecimiento y la modernización económica

Hemos visto algunos aspectos de la política económica desde la perspectiva del compromiso del gobierno de Aylwin con la equidad. Los temas tributario y laboral resultaban, además, particularmente sensibles desde el punto de vista del crecimiento, por lo que las reformas pertinentes cuidaron en todo momento evitar propuestas que pudieran resultar contradictorias con la política económica global. La estrategia gubernativa se basaba en la firme convicción de que la legitimación de la economía de mercado y la paz social, a su vez condición para un crecimiento

¹⁰⁶ Segpres, Informe de Análisis, 10 de junio de 1992.

sostenido, requerían una percepción colectiva de que se estaban implementando efectivamente políticas destinadas a resolver los problemas de la gran masa ciudadana y, en especial, de los sectores más desfavorecidos.

En total sintonía con la estrategia política del gobierno, el Ministro de Hacienda insistió en que para que Chile pudiera consolidar un desarrollo sostenido debían, en primer lugar, “crearse relaciones estables, constructivas y de cooperación entre los principales agentes económicos [...] las economías con alto grado de conflicto son inestables y crecen poco porque su funcionamiento acorta el horizonte posible de decisiones [...] el proceso de inversión –base del crecimiento– requiere precisamente lo contrario: estabilidad, paz social y un largo horizonte en que los acontecimientos económicos se hacen previsibles o al menos controlables. Desde esta perspectiva de largo plazo, con esta visión de país, pueden entenderse mejor los esfuerzos sostenidos y la persistencia con que quienes estamos hoy en el gobierno, hemos buscado reconstruir la confianza con el mundo empresarial [...] Se nos decía: ¿por qué someterse a la crítica y al examen permanente de estos sectores? Hoy podríamos responder: porque este país lo requiere para construir un largo futuro de estabilidad que se proyecte más allá de este gobierno. Porque hay que crear ahora las condiciones que hagan posible una economía de primera clase, que crece aceleradamente, como base de un mayor bienestar social para el conjunto de la población. Dentro de esta visión de futuro, el rol de la empresa y de los empresarios es insustituible”¹⁰⁷.

Consciente de la desconfianza del sector privado lo esencial era poner en marcha una política económica orientada a la estabilidad, al crecimiento y a la apertura al exterior, en lo que ya se había avanzado un buen trecho durante el gobierno militar. Las señales pertinentes fueron dadas sin tardanza.

El compromiso con los equilibrios económicos, primer componente esencial de la política, quedó consagrado con el ajuste del año 90 y el condicionamiento del mayor gasto social a los ingresos de la reforma tributaria. Debe considerarse además que la situación fiscal fue negativamente afectada por una grave

¹⁰⁷ Alejandro Foxley, *Economía política de la transición*, Ediciones Dolmen, 1993, págs. 40-42.

sobreestimación de los ingresos fiscales y un error en el cálculo de gastos previsionales ascendentes en conjunto a US\$ 380 millones, en que había incurrido la administración saliente al despaçar el Presupuesto de 1990¹⁰⁸. En estas condiciones, el haber logrado un superávit fiscal de 0,62% del PGB fue sin duda una verdadera hazaña técnica y política. Los resultados del año 90 mostraron la gran concordancia entre sus dichos y sus hechos que caracterizó durante toda su gestión al Ministro de Hacienda, factor decisivo para lograr la confianza de empresarios y trabajadores.

En 1991 el superávit fiscal subió a 1,99% del PGB, en tanto que la inflación recibida con tendencia de 30% a diciembre de 1989 descendió en 1991 a 18,7%. La tasa de crecimiento reducida en 1990 por efecto del ajuste a 3,3%, subió al año siguiente a 7,3%, cifra excelente tanto en términos absolutos como comparada con las tasas registradas en los últimos años del gobierno de Pinochet, colocando a Chile en un ritmo similar al de los exitosos países del sudeste asiático.

En segundo término, se asumió con fuerza el aumento de las exportaciones como motor principal del crecimiento de nuestra economía. En su primera exposición, el Ministro de Hacienda expresaba que "durante los últimos años Chile se ha beneficiado de una clara orientación hacia el comercio internacional. Hoy día nuestras exportaciones de bienes constituyen aproximadamente el 30% del PGB. Mantener y acentuar este desempeño requiere insistir en políticas predecibles que aseguren un tipo de cambio real competitivo y estable, invertir en una atmósfera que incentive el comercio internacional. Es en este contexto que debe entenderse la reciente decisión de mantener la política cambiaria frente al shock petrolero. Nos proponemos mantener este curso de acción. Con ello, en 1995, la participación de las exportaciones de bienes en el producto podrá alcanzar el 35%... este crecimiento provendrá mayoritariamente de ítemes no tradicionales. Para 1995 las exportaciones no cupríferas llegarán a cerca del 70% del total exportado, esto es 15 puntos más que en 1990"¹⁰⁹.

La voluntad de apertura se expresó en la baja de aranceles del 15 al 11% aprobada en el Congreso Nacional por gran mayo-

¹⁰⁸ Ver *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*, octubre de 1990, pág. 35.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, octubre de 1990, pág. 15.

ría en junio de 1991. De este modo, se concretó un paso más en la liberalización unilateral emprendida por el gobierno anterior, aspecto de la política que perdió importancia relativa en los años siguientes en razón de las circunstancias políticas y económicas que dieron mayor peso a los procesos de negociación bilateral y multilateral, apoyados en la considerable liberalización ya puesta en práctica en relación con el comercio y la inversión.

h. La inserción internacional de Chile

La reinserción política de Chile en la comunidad internacional fue uno de los mayores éxitos del gobierno de Aylwin. No se ha incluido aquí explícitamente como una de las tareas a cumplir, porque se trataba de un fenómeno que necesariamente iba a producirse en cuanto se hubiera restablecido la democracia en el país. La realidad superó sin embargo las expectativas más optimistas. A la plena normalización de todas las relaciones diplomáticas siguieron en rápida sucesión la incorporación de Chile al Grupo de Río, el más amplio y representativo de los foros o "clubes" políticos latinoamericanos, el estrechamiento de relaciones con México que culminó en la firma de un tratado de libre comercio en 1992, sucesivas visitas de Estado y giras presidenciales a la casi totalidad de las naciones latinoamericanas, Estados Unidos, Europa, Rusia, Australia, Nueva Zelanda y diversos países asiáticos, incluidos Japón, China y Malasia. De particular importancia fue la aceptación de Chile como miembro de APEC (la que se hizo efectiva en la reunión de Bogor, Indonesia en 1994), que marcó un hito de enorme significación en la política de integración de Chile a la región del Asia-Pacífico, la más dinámica del mundo. Como derivación de este paso, Chile ha llegado a presidir el foro PECC (*Pacific Economic Cooperation Council*), y a ser designado país sede de las reuniones plenarias próximas del PECC y del foro empresarial PBEC (*Pacific Basin Economic Council*), en 1997 y 1998, respectivamente.

Las democracias occidentales se esmeraron en demostrar su apoyo a la transición chilena y, a medida, que ésta apareció cada vez más consolidada y acompañada del éxito económico, la imagen internacional del país fue mejorando hasta convertirse hacia finales del período de Aylwin en un caso elogiado y admirado. De este modo, la redemocratización política creó un entorno que facilitó la integración económica en tanto que los logros de

la economía, a su vez, fortalecieron los lazos políticos restablecidos. Importancia singular para el país tuvo la resolución de la casi totalidad de un considerable número de problemas fronterizos pendientes con Argentina.

Desde la perspectiva económica, el hecho de que Chile afianzara y expandiera simultáneamente sus lazos políticos con todos los continentes fue una señal potente de su voluntad de penetrar e integrarse a todos los mercados del mundo. La gestión política sirvió de punto de apoyo a la estrategia económica de no sólo aumentar las exportaciones, sino que de lograr su creciente diversificación tanto en términos de mercados y de productos. La capacidad de iniciativa e innovación, competitividad y seriedad en los procedimientos de las empresas chilenas fueron decisivas para continuar con el impulso que ya traía este proceso y sacar el máximo partido a las favorables condiciones políticas. La prioridad política asignada al Asia, abrió camino y amplió los horizontes del empresariado hacia esa Región, dando más fuerza a un proceso que aunque todavía en fase relativamente temprana (excepción hecha del Japón) ha logrado ya un nivel interesante con economías como Corea del Sur y Taiwán.

La diversificación ha sido tan notable que hacia 1994, Japón equiparaba a Estados Unidos como principal socio comercial del país y las exportaciones chilenas se repartían por terceras partes entre Europa, Asia y las Américas, hecho de la mayor importancia porque redujo notablemente la vulnerabilidad de la economía chilena a coyunturas internacionales desfavorables en relación con determinados productos o mercados.

Apertura política y éxito económico crearon las oportunidades para los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito en estos años. Durante el período de Aylwin se concretaron los tratados de libre comercio con México y Venezuela y se obtuvo compromiso formal de dos administraciones sucesivas norteamericanas respecto del ingreso de Chile al NAFTA. La no materialización de este compromiso debido a problemas políticos internos de USA fue sin duda una decepción para el gobierno de Aylwin, compensada por el éxito global de su gestión económica.

Parecen agotados ya en buena medida los beneficios potenciales de nuevas medidas unilaterales de apertura, dado que los obstáculos principales a la futura expansión de las exportaciones nacionales radican en las barreras proteccionistas, arancelarias y no arancelarias de nuestros diversos socios comerciales, las que sólo podrían eliminarse a través de acuerdos de tipo bilateral o

multilateral. El gobierno de Frei ha logrado un avance espectacular en este sentido al concretarse la asociación de Chile al Mercosur. Asimismo, la firma de un acuerdo marco con la Unión Europea y el avance del proceso APEC son hitos que contribuyen a reforzar las expectativas positivas respecto del futuro de la economía chilena.

El restablecimiento del orden político democrático ha sido pues un factor importante en la consolidación de la estrategia económica. El acuerdo con Mercosur no habría sido posible sino en situación de democracia. Tal consolidación de las expectativas económicas contribuirá, a su vez, a favorecer la paz social y a fortalecer los consensos políticos básicos. Además, los tratados económicos internacionales contribuyen por sí mismos a la estabilidad y continuidad de las políticas económicas porque la multiplicidad de compromisos involucrados limitan la variabilidad políticamente viable de las políticas económicas individuales. La Unión Europea es un ejemplo vivo de este aserto.

La situación de balanza de pagos del país al asumir Aylwin era relativamente débil debido a la magnitud de la deuda externa. En 1990 se materializó una favorable renegociación de la misma con la banca internacional, dando suficiente alivio al país. En los años siguientes el crecimiento de las exportaciones y el aumento constante y acelerado de la inversión extranjera fue cambiando rápida y drásticamente la situación inicial y hoy Chile es un país con una sólida posición de balanza de pagos, caracterizada por superávit en la balanza comercial, bajo déficit de cuenta corriente y alto nivel de reservas internacionales. En efecto las reservas del Banco Central subieron de US\$ 2.948 millones en 1989 a US\$ 13.465 millones en 1994, en tanto que la deuda externa de corto plazo subió en menos de mil millones de dólares en el mismo período¹¹⁰.

Las cifras demuestran que los inversionistas extranjeros tuvieron confianza en la renacida democracia de nuestro país antes que sus colegas chilenos, sumidos en los traumas del pasado y acostumbrados a un régimen autoritario que habían pasado a considerar su aliado natural y casi excluyente. En efecto, la inversión extranjera materializada ha aumentado de

¹¹⁰ Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministro Eduardo Aninat, octubre de 1995, cuadro A-15, cuadro A-23.

año en año pasando de US\$ 1.654 millones en 1989 a 3.430 millones en 1995¹¹¹, cifra que ha continuado creciendo en los años siguientes.

La confianza externa en la economía de nuestro país se vio incrementada por los sucesivos avances de Chile en la calificación de nuestra economía, vale decir de su solvencia y expectativas. En 1992 la firma Standard & Poor's nos otorgó una calificación de "investment grade" (en nivel BBB), vale decir de país cuyos instrumentos financieros son lo suficientemente seguros para ser adquiridos por fondos de pensiones y otros inversionistas institucionales en los países desarrollados¹¹². Esta calificación, que sitúa a Chile como el único país así calificado, subió recientemente a nivel A¹¹³.

En su expresión interna la política de integración a la economía mundial del gobierno de Aylwin se caracterizó por la continuidad del criterio de mantención de reglas no discriminatorias entre sectores y agentes, incluido el tratamiento nacional de la inversión extranjera, vale decir se optó por no identificar y "apostar" vía apoyo estatal a determinadas industrias presumiblemente "ganadoras" a futuro como lo habían hecho algunos países del sudeste asiático (Corea, Japón). Se consideró al mercado, la iniciativa e intuición empresariales para captar y aprovechar oportunidades como el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en un mundo de acelerado cambio tecnológico y de alteración en la relación de ventajas comparativas. Tal estrategia es una materia opinable que no parece relevante —por ahora— desde el punto de vista de la gobernabilidad y el desarrollo, dada la dinámica evolución que muestra nuestra economía. Concordamos en que, dadas esas condiciones actuales, una interferencia del Estado con juicios propios podría haber generado turbulencias distorsionadoras. Sin perjuicio de lo anterior, creemos también que el posible rol orientador del Estado en futuras fases de nuestro desarrollo es un tema estratégicamente relevante y que será parte sustantiva del debate público futuro.

El gobierno, procuró, en cambio, con el liderato del Ministro de Economía Carlos Ominami, apoyar desde el Estado el desa-

¹¹¹ Cifras del Comité de Inversiones Extranjeras, Ministerio de Economía, 1996.

¹¹² Exposición de la Hacienda Pública 1992, *op. cit.*, pág. 53.

¹¹³ Exposición de la Hacienda Pública 1995, *op. cit.*, pág. 8.

rrrollo de la mediana y pequeña empresa (PYME) para extender al resto de la economía la modernización productiva lograda por los "sectores de punta". Se trataba de cumplir el objetivo económico de incrementar la productividad de las actividades más rezagadas. Sin embargo, la motivación era fundamentalmente política y de equidad. La PYME cubre un porcentaje mayoritario del número de empresas y del empleo productivo nacional, por lo que la elevación de su productividad debía resultar en una mejor distribución del ingreso.

Por otra parte, el apoyo a la PYME resultaba esencial para una Concertación, cultural e ideológicamente recelosa de la gran empresa y, con mayor razón de los grandes conglomerados económicos que han ido surgiendo con fuerza convirtiéndose en protagonistas del espectacular auge económico del país. Hasta ahora los resultados de este esfuerzo distan de ser exitosos, pese a los recursos comprometidos en capacitación, créditos bonificados y fondos públicos concursables para proyectos de inversión e innovación tecnológica o de gestión. Se trata, sin duda, de una materia trascendente que no es posible ignorar en la elaboración de un proyecto-país de largo plazo y respecto de la cual no abundan experiencias internacionales que puedan servirnos de modelo.

El gobierno de Aylwin tuvo que enfrentar dos problemas de naturaleza económica heredados del régimen militar, de evidente significación política y alta sensibilidad para la Concertación: las privatizaciones de empresas públicas realizadas por Pinochet y la llamada deuda subordinada de los bancos.

Con respecto a las privatizaciones, el programa de la Concertación soslayó el problema al anunciar que revertiría cualquiera nueva privatización que el gobierno militar decidiera llevar a cabo después del plebiscito de 1988, sin hacer mención alguna de aquellas efectuadas con anterioridad a esa fecha. La amenaza surtió efecto, pues el gobierno saliente desistió de intentar nuevas ventas de empresas públicas (antes de la transmisión del mando, la Concertación vetó explícitamente una propuesta en ese sentido respecto de la Empresa Portuaria que había sido sometida a consideración de la Junta de Gobierno).

La continuidad jurídica del Estado, formalmente consagrada y aceptada por la Concertación al reconocer a partir de las reformas de 1989 la legitimidad de la Constitución, tornaban del todo inviable cualquier intento de anular o rectificar lo obrado. Quedaba el camino de investigar presuntas irregularidades,

opción que se empezó a utilizar en el caso de Soquimich, con desistimiento posterior por involucrar a un yerno de Pinochet.

De haber persistido en investigaciones y acciones de este tipo respecto de otras empresas (alcanzaron a insinuarse en el caso de Endesa) se habría iniciado un largo y polémico procedimiento judicial con muy negativos efectos sobre el sector privado en general y de dudoso resultado final, dado que no parecen haberse realizado operaciones ilegales. Simplemente hubo situación ventajosa, en ocasiones abusiva, para algunos ejecutivos públicos que se convirtieron en administradores y accionistas de las empresas privatizadas, con acceso privilegiado al crédito bancario.

Tanto el Ministerio de Hacienda como los Ministros del área política propiciaron la decisión de dar vuelta la hoja y concentrar la atención del Estado en la regulación del mercado cuando, como en el caso de generación y distribución eléctrica, existieran situaciones monopólicas. Con el correr del tiempo, la "leyenda negra" se fue diluyendo en tanto que las empresas afectadas se preocuparon activamente de su propia legitimación, de modo que al terminar el mandato de Aylwin el problema se podía dar por superado.

La deuda subordinada de los bancos ha sido un tema de difícil manejo. Originada en el rescate por el Estado de los bancos, técnicamente en situación de quiebra, como resultado de la crisis financiera de 1981-82, se convirtió después de un largo y complejo proceso y varias fases intermedias, en una deuda con el Banco Central ascendente a varios miles de millones de dólares, sin plazo ni seguridad de pago, creándose así una situación evidentemente abusiva y una enorme transferencia de recursos públicos a entidades financieras que no asumían las pérdidas producidas por su propio comportamiento.

El Ministro de Hacienda prefirió ignorar este delicado tema durante los dos primeros años de su gestión para no recargar la agenda pública con un tema tan conflictivo y en definitiva de muy difícil solución, dado que los bancos con deuda subordinada (la deuda al Banco Central) estaban amparados por contratos que de acuerdo a la legislación chilena sólo pueden modificarse por acuerdo de las partes, es decir requieren de la aprobación de los propios accionistas. Sólo en 1992, cuando se hizo palpable la necesidad de una modernización y ampliación de las actividades permitidas de la Banca Comercial, se encon-

tró una fórmula para enfrentar el problema consistente en condicionar el acceso de los bancos a los "nuevos negocios" contemplados en la propuesta legislativa pertinente al saneamiento de su patrimonio, es decir, a su aceptación de alguna fórmula de pago de la deuda subordinada (o al menos una fracción significativa de la misma) en un plazo máximo de 40 años.

La propuesta gubernativa en esta materia dio lugar a una larga polémica político-técnica que sólo ha venido a resolverse al cabo de más de dos años del gobierno de Frei, mediante la aprobación de la ley respectiva y la aceptación por todos los bancos involucrados de alguna de las opciones contempladas en la ley. Cerrado por fin el tema de la deuda subordinada, ha quedado despejado el camino para la aprobación legislativa del proyecto de modernización y nuevos negocios de los bancos.

Se ha sostenido que el desenlace de este controvertido tema corresponde a un problema pendiente de la transición, puesto que dos gobiernos de la Concertación no lo pudieron resolver adecuadamente¹¹⁴. Discrepamos con esa visión. Nos parece que se ha logrado culminar satisfactoriamente una larga negociación que se traducirá en pagos significativos por parte de los bancos deudores, asumiendo el Banco Central una pérdida parcial, a cambio de normalizar el sistema financiero nacional y dar paso a su modernización, de urgente necesidad en el dinámico entorno económico nacional.

Finalmente, quiero destacar al menos tres iniciativas en el campo regulatorio-modernizador, destinadas a crear un marco para las políticas estatales y las actividades privadas correspondientes que constituyen ejemplos válidos de la integración político-técnica en las decisiones del Estado y del trabajo en equipo entre los Ministerios sectoriales y el área política del gabinete. Se trata de la Ley de Pesca, la Ley de Telecomunicaciones y la Ley Marco del Medio Ambiente.

La primera de ellas fue tramitada conjuntamente por el Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Pesca y la Segpres, siendo aprobada al cabo de un largo trámite que tuvo que superar de fuertes intereses privados y un debate, a ratos ideológico,

¹¹⁴ Editorial Revista Hoy, 15 de junio de 1996.

sobre fórmulas alternativas de regulación de una actividad que implicaba serios riesgos de sobreexplotación de la masa biológica. El acuerdo ha operado en forma razonable.

La Ley de Telecomunicaciones introdujo la competencia en la telefonía de larga distancia por medio de la introducción del multiportador, lográndose un acuerdo político unánime y el concurso de las cuatro empresas privadas involucradas que se encontraban envueltas en una dura guerra de mercado y de recursos judiciales de diversa naturaleza.

Por último, la responsabilidad por la Ley del Medio Ambiente recayó en la Segpres en conjunto con la semiautónoma Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), dirigida por Rafael Asenjo. Su aprobación se produjo poco antes del término del período de Aylwin, consagrándose en su texto una institucionalidad pública, un sistema de evaluación de impacto ambiental y otras disposiciones destinadas a servir de base para el desarrollo de una política nacional del medio ambiente. Durante la Administración Aylwin, la principal actividad operativa en este campo corrió de cargo de la Comisión de Descontaminación de Santiago, cuya coordinación política ejerció la Segpres, otro ejemplo de integración político-técnica.

i. Balance de la política económica del período de Aylwin

Estas políticas contribuyeron de diversa manera y en distinto grado a la gestión económica del gobierno de Aylwin, a la modernización del Estado y, en definitiva, a la consolidación de un nuevo orden económico, a la paz social y, por tanto, a la gobernabilidad del país y la consolidación de la democracia.

El Balance Global de la gestión Foxley ha sido unánimemente calificado como un éxito espectacular, el que no habría sido posible si los ministros del área económica no hubieran recibido el apoyo decidido y permanente del Presidente Aylwin, que los respaldó sin vacilaciones en toda circunstancia.

Las cifras que insertamos a modo de resumen son elocuentes. Sólo quiero destacar que a partir de 1995, Chile pasa a tener inflación de un dígito, meta tanto tiempo ansiada que parecía inalcanzable.

Crecimiento del PIB ¹¹⁵	Inflac. (IPC)	Desoc. Nac. ¹¹⁶	Tasa Ahorro Bruta ¹¹⁷	Inver. Fiscal (% del PIB)	Remunerac. 1982=100	Superávit Índice Real	Exportaciones (Millones de dólares)	
1990	3,3%	27,3%	6,0%	24,2%	26,3%	104,4	0,57	8.372
1991	7,3%	18,7%	6,4%	24,1%	24,5%	109,5	1,81	8.941
1992	11,0%	12,7%	4,9%	24,8%	26,8%	114,5	2,05	10.007
1993	6,3%	12,2%	4,7%	23,9%	28,8%	118,0	1,53	9.198
1994	4,2%	8,9%	6,0%	25,4%	26,8%		1,52	11.538
1995	8,3%	8,3%	5,6%	27,6%	27,4%			
1996	6,5%	6,5%	5,3%	25,2%	27,9%			

(Estimada a julio).

En las postrimerías del período de Aylwin el Ministro Foxley, ante la evidencia del éxito y la conciencia de que su consolidación y proyección a largo plazo requería de perseverancia y voluntad política, reiteró la necesidad de continuidad, para anticiparse y contener eventuales voces revisionistas al interior de la Concertación. El paso del gobierno de "transición" a una democracia "en estado de régimen" pareció ser interpretada por algunos como el momento para enmendar rumbos e introducir cambios significativos en un modelo que les parecía demasiado similar al repudiado "neoliberalismo".

Ante la comisión programática de la Concertación, constituida para elaborar el programa del futuro gobierno de Frei, Foxley expresó: "[...] para que este gobierno termine con una gestión extraordinariamente sólida que permita que el próximo gobierno parta de allí hacia arriba [...] nosotros estamos marcando muy fuertemente el sentido de responsabilidad con la continuidad en la gestión del gobierno porque tenemos una enorme confianza en la permanencia y progresión de la Concertación. Por lo tanto, entendemos nuestra tarea como inevitablemente unida a lo que viene después: un país que funciona muy bien y que puede saltar a una segunda fase todavía más unida y de mayores logros en el plano económico y social¹¹⁸.

¹¹⁵ Exposición de la Hacienda Pública 1995, Ministro Eduardo Aninat. *op. cit.*, cuadros A-5; A-12; A-29 y A-31.

¹¹⁶ Fuente: Banco Central.

¹¹⁷ Fuente: Banco Central.

¹¹⁸ Alejandro Foxley, *Economía política de la transición. op. cit.*, pág. 98.

Como se preveía la continuidad se logró sin dificultad. Frei triunfó con amplitud en las elecciones de 1993, la Concertación conservó su mayoría en la Cámara de Diputados, no alterándose la composición de fuerzas del Senado. La gestión del nuevo gobierno ha mantenido un alto nivel de continuidad en los planos político, económico y social, manteniéndose la senda de estabilidad política, crecimiento económico y paz social iniciada en 1990.

j. Tareas pendientes y desafíos del futuro

i. *La economía: perspectivas y problemas.* Chile ha desarrollado sin vacilaciones en los más de siete años de régimen democrático una política macroeconómica responsable, consistente y estimuladora del proceso de crecimiento dinámico que ha vivido el país. Superávit fiscal, elevados y crecientes niveles de ahorro interno e inversión, bajo déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, una rigurosa política monetaria, han sido el marco en que se han registrado las tasas de crecimiento que conocemos, un bajo nivel de desempleo y una constante reducción de la inflación, encuadrada, por fin, en la ansiada meta de un dígito. Sólo la política cambiaria no ha logrado impedir la constante revaluación del peso (de más de 30% entre 1990 y 1997) que ya amenaza la continuidad del esfuerzo exportador.

En este plano el desafío del futuro consiste en perseverar en el camino trazado, acumulando elementos (reservas de divisas, ahorro fiscal, etc.) que constituyan respaldo suficiente para resistir eventuales coyunturas desfavorables o momentos de crisis, así como resolver el problema del tipo de cambio.

Si se lograra reducir la inflación a niveles inferiores al 5%, surgirá con mayor fuerza la opción de eliminar la indexación generalizada que caracteriza a nuestra economía. Más allá de los problemas técnicos de este paso, no debe olvidarse que la indexación es un factor de protección contra la inseguridad y de defensa de quienes viven de ingresos fijos y manejan ahorros de pequeña cuantía. La indexación es un seguro que puede evitar deterioros súbitos en la distribución del ingreso de negativa repercusión político-social.

El país ha respetado asimismo de modo ejemplar la estabilidad y credibilidad de las reglas del juego económicas, facilitando e incentivando las elevadas y crecientes tasas de inversión y ahorro interno —insólitas para América Latina— que hemos teni-

do en estos años. Es otra área en que sólo cabe perseverar en una conducta que nos ha dado tan buenos resultados. Para mantener nuestro actual ritmo de crecimiento será necesario continuar en la profundización y diversificación de nuestra inserción internacional en los términos de mercados y productos. Cuanto más avancemos en esa dirección, menor será nuestra vulnerabilidad frente a eventuales crisis externas. Debemos seguir impulsando el libre comercio global sin perjuicio de aprovechar nuevas oportunidades de acuerdo de carácter regional o bilateral.

Pese a los éxitos consignados y a la positiva evaluación externa de la economía chilena han surgido algunas preocupaciones y críticas desde la derecha y, en particular, del empresariado que requieren una reflexión profunda y un ejercicio de autocrítica por parte de la Concertación pese al carácter a menudo exagerado y poco objetivo de muchas de ellas.

La reticencia de la coalición de gobierno a una continuada reducción en las actividades empresariales y provisión directa de servicios por parte del Estado, ha conducido a diversos casos de paralización o larga tramitación de proyectos de gran importancia. Es el caso de la apertura al capital privado de los puertos estatales y de las empresas sanitarias. Si bien esos proyectos serán aprobados revelan un difícil proceso interno de decisiones en la coalición de gobierno.

Se trata de decisiones indispensables y, además, inevitables dado que el Estado no está en condiciones de destinar fondos para la expansión de esos servicios, porque sus compromisos y desafíos en el campo social copan con creces la disponibilidad de recursos fiscales aun en el más optimista de los escenarios. Además, en el caso de las empresas sanitarias la expansión de los servicios favorece a los sectores más postergados y resulta, por tanto, una exigencia de equidad. Si se establece un marco regulatorio adecuado incluido un procedimiento objetivo de fijación de tarifas y compromisos de inversión, el problema de la propiedad accionaria pierde relevancia.

Estos ejemplos se repetirán mientras no se asuma el hecho de que el rol empresarial del Estado seguirá reduciéndose paulatinamente en el futuro, como consecuencia de la necesaria prioridad pública por los programas sociales en que tan sólo en Educación se requiere un aumento dramático de los recursos estatales como parte de una reforma profunda que sea eficaz.

Una continuada tendencia a la indecisión y la controversia en estas materias podría constituir un obstáculo serio al sostenido aumento de la inversión y el crecimiento del país.

Una situación similar empieza a perfilarse en relación al tema ecológico. Es indispensable conciliar el aumento gradual de las exigencias en materia de normas medio ambientales con la necesidad de que no se paraliquen o retrasen significativamente proyectos de inversión de gran impacto para el desarrollo del país, como ya está sucediendo en el campo hidroeléctrico y forestal. Así, por ejemplo, las presiones ecologistas han impedido la dictación de una ley del bosque nativo, en circunstancias de que es perfectamente compatible la preservación y aumento de la masa forestal con una explotación racional del bosque. A su vez, la relocalización en condiciones favorables de grupos indígenas afectados por algún proyecto debiera ser suficiente para resolver favorablemente la evaluación de impacto ambiental pertinente.

Chile, como país en desarrollo, debe tomar una decisión política clara de llevar adelante una política ambiental seria, con estudios de evaluación de impacto ambiental, elevación de las exigencias en materia de agentes contaminantes y otros mecanismos, de un modo que no amenace la competitividad del país y la fluidez del proceso de inversión.

El desafío está planteado. Hay que preservar condiciones favorables al desarrollo. Al mismo tiempo una insuficiente preocupación por el medio ambiente puede generar un creciente rechazo al exigente patrón competitivo de nuestra economía y convertirse en un problema serio de gobernabilidad.

Sin perjuicio de todo lo anterior, hay desafíos pendientes y legítimas interrogantes respecto de nuestro proceso de desarrollo. ¿El país puede confiar indefinidamente en el aumento de las exportaciones basadas en nuestros recursos naturales como motor principal del crecimiento? Se insiste que debemos avanzar hacia exportaciones con mayor valor agregado, incluidos la industria manufacturera, los servicios e incluso ciertos bienes de capital (por ejemplo, equipos para la exploración y explotación del cobre), proceso que hasta ahora no registra avances suficientemente sólidos y persistentes. Es indudable que nuestra asociación al Mercosur abre oportunidades de mercado en ese sentido, beneficio que también cabría atribuir a una eventual incorporación al NAFTA.

Un segundo tema directamente vinculado al anterior es la evolución futura del empleo.

El fantasma del desempleo estructural que ha caracterizado a muchos países europeos en décadas recientes ha ido alimentando temores de que Chile pueda enfrentar una situación similar. En efecto, aunque el país ha registrado bajas tasas de desempleo durante los gobiernos de Aylwin y Frei, desde 1995 las cifras han mostrado una leve tendencia al deterioro, pese a altas tasas de crecimiento.

Mayor preocupación genera el análisis de un documento muy reciente que concluye que la "mayoría de los empleos nuevos para los pobres se ubican en el sector informal cuyos niveles de ingreso se incrementan a menor ritmo que los de los sectores de altos ingresos con el consiguiente aumento de los diferenciales de ingreso". Más específicamente, en "los dos quintiles de menores ingresos, el empleo informal creció en más de 20% entre 1992 y 1994 en fuerte contraste con lo ocurrido en los quintiles superiores"¹¹⁹. Estos estudios renuevan la demanda por apoyo eficaz a la pequeña y mediana empresa, sector que genera una proporción mayoritaria del empleo nacional y que enfrenta serias dificultades y desventajas para aumentar su productividad con el ritmo logrado por los "sectores de punta". Dicho de otro modo, adquiere urgencia la tarea de extender más aceleradamente la modernización al conjunto de la economía.

Desde otra perspectiva se comprueba una creciente disconformidad con el desempeño estatal en el ámbito de la regulación, vale decir del control sobre el ejercicio de poderes monopólicos por algunas grandes empresas y, en general, ante el poder de los grandes conglomerados surgidos en esos años. Se funda esta crítica en que dadas las reglas del juego vigentes, el Estado no dispone de instrumentos suficientemente eficaces para velar por el interés general y proteger a los consumidores. En este ámbito se requiere también el desarrollo de una política equilibrada. Hay casos en que una efectiva competencia de mercado constituye el mecanismo más efectivo de regulación, en tanto que en otros sectores resulta indispensable una normativa e institucionalidad pública con atribuciones suficientes, cuidando siempre de evitar, en la mayor medida posible, el riesgo de

¹¹⁹ Víctor Tokman, *Jobs and solidarity. Main challenges for the post-adjustment in Latin America. Conference on development thinking and practice*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 3 a 5 de septiembre de 1996, págs. 6 y 23.

arbitrariedad y discrecionalidad administrativas. La regulación debe estar orientada a perfeccionar el funcionamiento del mercado y no convertirse en una barrera o factor distorsionador de la actividad económica.

Los temas enunciados, sumados al ejemplo de las agresivas políticas públicas practicadas por los exitosos países asiáticos, de subsidio y promoción de exportaciones combinadas con severas restricciones a las importaciones, están planteando en nuestro país la interrogante de si el crecimiento futuro podrá seguir siendo el resultado exclusivo de las fuerzas del mercado o si se hace necesario evolucionar hacia estrategias de desarrollo con mayor intervención estatal. La presión sobre el tipo de cambio por el espectacular aumento simultáneo de exportaciones e inversión extranjera, ha producido ya reacciones de economistas prestigiosos que se preguntan si no sería conveniente pensar en políticas de desaliento relativo del ingreso de nuevos capitales, al menos en el sector minero.

En definitiva, se está repostulando la necesidad de una estrategia explícita de desarrollo y de alguna forma contemporánea de política industrial. Los partidarios de una opción de ese tipo no pretenden el retorno a alguna forma de planificación en el sentido tradicional del término, pero son escépticos respecto de la continuada eficacia de políticas liberales de *laissez faire* para la consolidación de un proceso de desarrollo sustentable con generación suficiente de empleos de calidad y no caracterizado por un excesivo predominio de los grandes conglomerados.

La internacionalización de la economía y los sucesivos tratados de libre comercio suscritos obligan a descartar políticas de subsidio y protección similares a las utilizadas por las naciones asiáticas, lo que limita el ámbito y los instrumentos disponibles para la acción de un Estado desarrollista en el sentido clásico del término. Distinta es la aspiración de incorporar al proceso de desarrollo, mediante incentivos y otras políticas públicas, elementos que favorezcan o induzcan a una mayor creación de empleos de buena calidad así como condiciones generadoras de mayor equidad.

Más allá del juicio respecto de la viabilidad de una opción de ese tipo, la mera existencia de inquietud política y social respecto del crecimiento futuro en relación al empleo, la equidad y el medioambiente, obliga a poner en marcha de modo sistemático un ejercicio de análisis de alternativas, políticas e instrumentos. Concebimos dicha tarea como ampliamente participativa, con

compromiso activo del empresariado, consulta e información a los trabajadores organizados y otros sectores sociales relevantes, de cuya iniciativa y conducción sólo puede hacerse cargo el Estado. Quizás sea el Ministerio de Economía el lugar más indicado para establecer una división de estudios estratégicos cuya misión no sería la de preparar un plan indicativo de desarrollo al estilo francés, sino un documento de "orientación estratégica" para la economía, con horizonte de, digamos, una década. Paralelamente, se debiera elaborar en un Ministerio de Desarrollo Social (creemos que el actual MIDEPLAN) una guía similar para el área social. Finalmente, la Secretaría General de la Presidencia, en su calidad de Ministerio coordinador, podría juntar estas dos propuestas orientadoras en una versión integrada constitutiva de una visión de Chile o proyecto-país que pudiera servir de marco común y —ojalá— de compromiso compartido por los diversos sectores de la sociedad. Si se lograra avanzar hacia tan ambicioso objetivo, se estaría dando un paso extraordinario hacia la profundización del consenso nacional. Una visión compartida de la evolución probable de las cosas facilita el diagnóstico compartido y el acuerdo respecto de políticas específicas en cada momento. Por último, disponer de un documento de orientación estratégica no obliga en absoluto al Estado a intervenir de modo activo en el proceso de desarrollo, materia que será objeto de decisión política cuando sea pertinente.

ii. *La exigencia de equidad.* Sin perjuicio de ello me parece que el desafío principal para la gobernabilidad futura estará por largo tiempo radicado en el problema de la equidad o justicia social. Fue el concepto de crecimiento con equidad y su eficaz aplicación en el cuatrienio de Aylwin, un factor determinante en el elevado nivel de apoyo social a su gobierno y en la legitimación político-social de la economía de mercado. Los avances logrados en reducción de pobreza (más de un millón de personas han dejado de ser estadísticamente pobres) y de la acción social del Estado son muy notables. Sin embargo, no constituyen una respuesta suficiente ni de validez permanente. Las elevadas tasas de crecimiento del país, el elogio generalizado al éxito espectacular de nuestra economía, contrastan con la percepción de progreso modesto que la gente tiene en relación a los cambios experimentados en su propio nivel de vida. La mayoría ciudadana siente que hay un abismo entre el enriquecimiento y niveles de consumo de los más favorecidos y las dificultades del diario

vivir que ellos mismos enfrentan, incluida la presión del endeudamiento de las familias ansiosas de acceder también al "boom" de consumo por efecto de demostración.

Es probable que tales percepciones oculten o relativicen en exceso la magnitud de los progresos efectivamente logrados por la mayoría de la población.

Parece existir, sin embargo, un sector social particularmente afectado, al menos en su posición relativa... Se trata de la clase media dependiente, la de los funcionarios públicos y jubilados, de los empleados administrativos de relativa calificación y otros segmentos de esa heterogénea capa social. Este sector no ha podido seguir el ritmo de los más afortunados y está siendo alcanzada y a menudo superada por estratos provenientes de los sectores populares. Es este sector, dotado de voz y organización, el que parece liderar una creciente disconformidad con un sistema que les parece injusto. Expresión visible de este fenómeno ha sido la conflictiva movilización de los estudiantes universitarios. Otros segmentos de esa misma clase media, en cambio, la que podríamos denominar autónoma (ejecutivos de empresas, profesionales, técnicos calificados) han prosperado con el "boom" económico, elevándose sus ingresos en porcentajes antes no soñados, con el consiguiente aumento espectacular de ingresos y participación en el patrimonio nacional. Los grupos estancados o en descenso en la escala social se enfrentan además con el hecho de que completar la enseñanza media en un liceo ya no opera como mecanismo de movilidad social, no prepara para ofertas de empleo bien remunerados. Sólo la universidad lo asegura, situación que no variará mientras no se realice una profunda reorientación de contenido y una nivelación de la calidad de la educación pública con la de la educación privada pagada.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, el factor más relevante es que este malestar está siendo recogido por sectores de la elite política más comprometidos y más sensibles al problema de la equidad, vale decir por los dirigentes y cuadros de los partidos de la Concertación. Es en la propia coalición gobernante donde se escuchan con insistencia voces que denuncian la mala distribución del ingreso existente en nuestro país y que a partir de esta aseveración que, además, corresponde a una realidad comprobada por todas las cifras disponibles, exigen introducir en nuestro patrón de desarrollo las rectificaciones necesarias para corregir esta situación.

En la medida que la percepción de inequidad tome cuerpo en los partidos y en la sociedad, podría verse seriamente afectado el consenso político y la aquiescencia social que en estos años han sustentado el desarrollo del país. Es evidente que si los partidos de la Concertación llegaran a cuestionar su propia opción de crecimiento con equidad, la sustentación política y social del actual proceso de desarrollo chileno se debilitará sustancialmente. Su crítica contribuiría, sin duda, a crear y amplificar en la ciudadanía la percepción de que el sistema es injusto y, por tanto, debe ser rectificado. Los líderes políticos a veces no aprecian hasta qué punto la opinión pública es resultado de sus propios dichos y posicionamiento respecto de los problemas.

Sabido es por otra parte que los instrumentos preferidos para afectar la distribución del ingreso como son el sistema tributario y las reglas que rigen las relaciones laborales son justamente aquéllas en que es más problemática la conciliación efectiva entre los objetivos de crecimiento y equidad. El debilitamiento de las convicciones en la coalición gobernante en relación al proceso en curso, puede, por ello, conducir a regresiones populistas, a la pérdida del apoyo social, al quiebre de la mayoría política y a la pérdida de cohesión gubernativa. Si así ocurriera se podría ver gravemente afectado el ritmo de crecimiento, condición esencial, a su vez, para disponer de los recursos requeridos para políticas de equidad. En suma, una percepción generalizada de inequidad y la crítica política y social consiguientes podrían socavar las condiciones que sustentan la gobernabilidad con estabilidad política, progreso económico y paz social, vale decir, consensos básicos, mayoría política y coalición societal de apoyo.

La derecha reduce el problema de equidad a la erradicación de la pobreza, condición que siendo obviamente necesaria está lejos de ser suficiente. Desde luego, en reciente encuesta de opinión¹²⁰, sólo un 13% de los encuestados se autocalificaban como pobres en circunstancias de que las cifras indican que un 25% de la población lo es estadísticamente. La clase media, objetivamente, no clasifica como pobre; sin embargo —como dijimos— la percepción de inequidad es particularmente fuerte entre los sectores que sienten bloqueados los canales de movilidad social y que ven aumentar a dimensiones siderales la distancia que los separa de los ricos. Un amplio sector de la ciudadanía tiende a identificar

¹²⁰ Cep-Adimark, julio de 1996.

la Derecha con la clase acomodada y la asocia con las políticas represivas y de insensibilidad social con que se estigmatiza al régimen militar (no obstante sus intentos de combatir la pobreza por vía de una mejor focalización del gasto social).

Por ello y mientras las dos derechas actuales no se transformen en un gran movimiento de centro-derecha con real conciencia social, el electorado continuará marcando preferencia por la Concertación que en su condición de coalición de centro-izquierda tiene pese a todo una credibilidad en materia de equidad de la que carece el bloque opositor. Por ello la Derecha sólo podrá acceder al gobierno en el futuro previsible en el caso eventual de ruptura de la Concertación como resultado de las fuerzas centrífugas —la legítima competencia interna por hegemonía y acceso a la Presidencia de la República— que ya la tensionan, situación que puede hacerse más difícil de controlar a medida que se acerquen las elecciones presidenciales de 1999.

La preferencia ciudadana por candidatos de centro-izquierda que a menudo se presentan con plataformas populistas ha sido, por lo demás, un fenómeno de reiterada ocurrencia en años recientes. Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Caldera en Venezuela y Bucaram en Ecuador, son claros ejemplos de esta afirmación. Lo mismo ha ocurrido en la mayoría de los países de Europa Oriental en los que, después de algunas experiencias radicales de liberalismo económico, los votantes también han preferido combinaciones de centro-izquierda encabezadas por ex comunistas convertidos en socialdemócratas. También es signo de los tiempos y de la menor autonomía de la política para cambiar el rumbo económico, que en todos estos casos los nuevos gobernantes han perseverado en reformas económicas de mercado, amparados en la credibilidad que les da su carácter de movimientos más comprometidos con los problemas sociales que los respectivos partidos de derecha, aunque a veces las economías continúen siendo conducidas por tecnócratas ortodoxos (como ha sido el caso de Argentina).

Tales reflexiones nos llevan a concluir que la gobernabilidad en relación a la problemática económico-social es y probablemente seguirá siendo en Chile, una cuestión que sólo puede resolver la Concertación, por lo cual deberá preservar en el tiempo, como lo ha hecho hasta ahora, la compatibilidad entre crecimiento y equidad, tanto en la realidad de las políticas como en la percepción subjetiva de la mayoría popular.

Esto no es políticamente un objetivo fácil de lograr. La Concertación, al asumir la opción del crecimiento con equidad, mantuvo el compromiso histórico-ético de los partidos que la integran con el valor de la igualdad. En la medida que ese valor no aparece suficientemente expresado en el país que estamos construyendo, muchos de sus dirigentes políticos y sociales vuelven a sentir que las cuestiones redistributivas son básicamente un problema de voluntad político-estatal y de su capacidad para hacer frente al poder económico privado¹²¹.

Así como limitar el objetivo de equidad al combate contra la pobreza es un reduccionismo que no da cuenta de múltiples valores y aspiraciones sociales, el énfasis excluyente en la distribución del ingreso y de la riqueza puede conducirnos a un callejón sin salida, dada la enorme dificultad –internacionalmente comprobada y verificada incluso en la realidad chilena 1990-1994– de producir en ella cambios significativos, aún en el largo plazo. Este diagnóstico pesimista choca frontalmente con la realidad de nuestra mala distribución del ingreso, que naturalmente provoca un generalizado rechazo.

Dadas estas complejidades, debemos abordar la equidad como un concepto multidimensional, que abarca, al menos, los siguientes objetivos, respecto de todos los cuales se deberá avanzar copulativamente en proporciones variables de acuerdo a las circunstancias y a su mayor o menor compatibilidad con las políticas y condiciones necesarias para sostener un alto ritmo de crecimiento, objetivo que ha de quedar consagrado como irrenunciable:

- a. Superación de la pobreza.
- b. Elevación y reducción de las desigualdades en la calidad de vida, entendiendo como tal el acceso a los servicios básicos, servicios de salud menos desiguales, entorno habitacional, oportunidades culturales y recreacionales, elevación de la autoestima, y eliminación de *ghettos* sociales, desarrollo de las oportunidades de participación y de organización para acciones colectivas de cooperación y solidaridad, etc.
- c. Igualdad de oportunidades (igualdad entre clases y categorías sociales en cuanto a posibilidades de movilidad social y de pleno desarrollo de las potencialidades individuales). En

¹²¹ Ver *Orientaciones de la política gubernamental para 1992-1993*, abril 1992, *op. cit.*, pág. 21.

este sentido resulta vital acercarse a una igual calidad de la educación entre comunas ricas y pobres, urbanas y rurales, incluido el esfuerzo compensatorio en entornos socio-culturales inhibitorios, que tal objetivo requiere.

- d. Protección contra la inseguridad, la incertidumbre y la discriminación. La protección al trabajador cesante es necesaria como contraparte de la flexibilidad de los mercados laborales requerida para el desempeño eficiente de una economía competitiva. El acceso efectivo más igualitario a la justicia y, en general, en el respeto de los derechos ciudadanos son, sin duda, objetivos prioritarios en este campo, como lo son la eliminación de los factores de discriminación contra la mujer y los especiales problemas de la juventud.
- e. Distribución del ingreso y el patrimonio.

Las políticas requeridas para avanzar en estas cuatro primeras dimensiones, tienden a ser compatibles con los requerimientos del crecimiento. Es en relación a la distribución del ingreso donde aparecen contradicciones difíciles de resolver, en especial en los campos tributarios y de relaciones laborales como ya señalamos con anterioridad, sin perjuicio de lo cual es preciso hacer un esfuerzo serio en la materia, con la restricción de no afectar el crecimiento. La eliminación de resquicios e incentivos indebidos y un examen a fondo de cuál sería una carga tributaria razonable son materias que será indispensable abordar.

Desde el punto de vista político revisten particular importancia el crecimiento global de la economía y el factor protección antes indicado, porque a igualdad de otras condiciones, la aceptación o tolerancia a las inevitables desigualdades de riqueza e ingreso será tanto mayor cuanto mejores sean las expectativas respecto del propio destino futuro y cuanto menores sean sus temores e incertidumbres. Hasta ahora, según indican todas las encuestas realizadas en estos años, el porcentaje de entrevistados que estima que tanto la situación del país como la suya personal serán mejores en el futuro que en el presente, supera a los que tienen una visión pesimista o escéptica al respecto. Esto significa que Chile no enfrenta una desafección social inminente pero nada garantiza que no pueda producirse en los próximos años, particularmente si predomina una visión crítica de las cosas entre las elites políticas e intelectuales.

Los problemas de distribución tienden además a agudizarse por un proceso de mutación cultural que ha estado ocurriendo en la sociedad chilena. He recalcado el predominio histórico en

Chile de la influencia cultural europea, en especial la francesa. En décadas recientes, sin embargo, especialmente a partir de la apertura económica, sectores empresariales, profesionales y de la tecnocracia pública y privada, han asumido la competitividad como una exigencia de la modernidad, identificándose con valores predominantes en los Estados Unidos. El éxito se mide casi exclusivamente por la elevación en el ingreso y la adquisición de patrimonio y por los niveles de consumo, debilitándose otros componentes de status y calidad de vida más propios de la tradición europea, más compartido por los segmentos que no han experimentado tales cambios o los han resistido. Los nuevos patrones culturales han generado comportamientos fuertemente individualistas, debilitándose la cohesión social por una escasa disponibilidad para la cooperación y la solidaridad. Será responsabilidad de las elites dirigentes, públicas y privadas, buscar maneras de promover una síntesis equilibrada entre competencia y solidaridad, entre esfuerzo individual y cooperación. La descentralización de poderes y recursos a nivel regional, local y vecinal, junto a la promoción de canales de participación, dotados de efectiva responsabilidad y capacidad de decisión y a un nuevo desarrollo de la organización social son, desde esta perspectiva, procesos prioritarios en una política tendiente a lograr una mayor integración social. Resulta, asimismo, necesario revertir o, al menos, detener la aguda segregación social que caracteriza el desarrollo de nuestras grandes ciudades.

En suma, para perseverar con éxito en una política de crecimiento con equidad con resguardo de la gobernabilidad, un país como Chile deberá a nuestro entender enfrentar el desafío de la equidad con la conciencia de que las políticas correspondientes abarcarán copulativamente las cinco dimensiones enunciadas, de modo de introducir elementos de mayor igualdad sin poner en riesgo el crecimiento.

Por otra parte la equidad tiene dimensiones objetivas y subjetivas. Los enunciados precedentes apuntan a encarar una amplia diversidad de factores objetivos de inequidad. Sin embargo, desde el punto de vista político-social sus aspectos subjetivos pueden tener tanta o mayor relevancia.

En primer término hay sectores sociales que reaccionan con actitudes de rechazo a las enormes y visibles diferencias en la calidad de vida y niveles de consumo entre su propia situación y la de los grupos más acomodados que en el Chile actual se han ido apartando de la tradición nacional de sobriedad para dar

paso al consumo ostentoso. El mismo efecto tiene la comparación cotidiana, a través de la televisión con los elevados niveles de vida del mundo desarrollado.

En segundo lugar, existe en particular en la clase media, una fuerte aspiración a subir en la escala social y una tendencia a medir el éxito en dicho empeño por el acceso a mayor cantidad de bienes y servicios cada vez más sofisticados, generando una demanda reivindicativa potencialmente muy intensa. Los que salen del ámbito de la pobreza tienden a sumarse a tales demandas, convirtiéndose en un factor de presión social mayor que cuando eran pobres.

Relevante es el hecho de que la aceptación plena de la economía de mercado con todas sus consecuencias no se ha producido aún en amplios sectores de la sociedad chilena. Es cierto que no se plantean alternativas serias pero el país vive en esta materia una situación de mutación cultural incompleta. Por ello un aumento en la percepción subjetiva de inequidad puede traducirse en un mayor cuestionamiento del modelo, de su descalificación como neoliberalismo y del retorno a una tradición nacional producto del predominio histórico en Chile de la influencia cultural europea, ajena a los valores contemporáneos de iniciativa individual y competitividad. En el proceso de mutación cultural en curso se enfrentan sectores empresariales, profesionales y de la tecnocracia pública y privada que han asimilado estos valores en lo que ha influido un fuerte ascendiente norteamericano, con elites intelectuales y políticas y dirigentes sociales, sectores de clase media y otros grupos que no los comparten y permanecen enraizados en la tradición.

Como resultado de este choque se ha ido produciendo una creciente reivindicación de los valores de cooperación, solidaridad y comunidad. El país enfrenta el desafío de conciliar más adecuadamente el mérito y la necesidad de la iniciativa y éxito individuales con un mayor desarrollo de instituciones, conductas y mecanismos que contribuyan a la integración social, a un sentido compartido de pertenencia a una misma comunidad en que se elimina la discriminación y se manifiesta una real preocupación de todos los sectores por el bienestar colectivo.

iii. *El sistema político.* El sistema político chileno no sólo enfrenta la tarea de completar el consenso constitucional, reformar la ley orgánica de Fuerzas Armadas, sustituir el sistema electoral binominal por uno proporcional corregido que evite la atomiza-

ción del sistema de partidos y sea funcional a la formación de mayorías de gobierno, profundizar la descentralización, abrir nuevos canales de participación y otras reformas orientadas al perfeccionamiento del sistema democrático.

En Chile se han consolidado dos bloques políticos claramente diferenciados. La Concertación ha dispuesto y parece seguir contando con el apoyo de una clara mayoría popular. La oposición aparece permanentemente tensionada por la existencia de dos derechas (en realidad podrían ser tres si se considera aparte el sector "duro", nacionalista y conservador de Renovación Nacional) expresada en la UDI y Renovación Nacional, en particular su ala liberal que controla la estructura partidaria. La oposición aparece aún —en especial la UDI— atada al pasado régimen militar, conducta que limita su capacidad de penetración ciudadana. Por último, la derecha no tiene credibilidad pública en materia de equidad social y su bandera principal, la economía de mercado y la iniciativa individual, ha sido puesta en práctica por la Concertación. En esas condiciones, la alternancia en el gobierno, propio en el largo plazo de toda democracia, no parece probable en el futuro inmediato. Sólo una división de la Concertación como consecuencia de la competencia por el poder entre sus miembros o por un fenómeno generalizado de corrupción le abriría las puertas del gobierno a la derecha. En todo caso, a mayor plazo la consolidación democrática se vería favorecida por una eventual alternancia, ya que ha quedado comprobado a nivel internacional que la perpetuación indefinida en el poder de una determinada constelación de partidos tiende a corromperlos de múltiples formas y a deteriorar la calidad de la política.

En lo que respecta a la Concertación no hay en lo sustantivo grandes fisuras entre sus miembros, aunque todos los partidos están tensionados por la incomodidad de muchos de sus dirigentes, intelectuales afines y cuadros intermedios frente al sistema económico vigente. Es la mutación cultural incompleta a que ya nos hemos referido, que atraviesa en grado variable a todos los partidos de la Concertación.

Tampoco hay acuerdo en el seno de la combinación de gobierno en relación a los valores sociales, tema de creciente interés y preocupación pública. Conservadores y liberales están enfrentados, cosa que también ocurre en la oposición (en ésta con predominio conservador; en la Concertación la correlación es más equilibrada, con cierta tendencia de desplazamiento de parte de la Democracia Cristiana hacia posiciones más liberales

las que son sustentadas con fuerza por el PS y el PPD). En este campo la sociedad chilena debe concordar una convivencia basada en la tolerancia y el respeto mutuo, en que ninguna posición doctrinaria se imponga a los que no la comparten, de modo de consagrar el pluralismo social. No es demasiado difícil aplicar este criterio básico a situaciones concretas como el divorcio.

Existe en el seno de la Concertación otro problema de alternancia de relevancia en el futuro inmediato. Hasta aquí la combinación de centro-izquierda que gobierna el país ha tenido su eje conductor, su centro de gravedad, en el centro político representado por la Democracia Cristiana. Su participación en el gobierno durante los períodos de Aylwin y Frei ha tenido para la izquierda concertacionista el sentido de insertarse con legitimidad en la nueva realidad política nacional, procurando superar el rechazo y tendencia al veto a la izquierda de sectores ciudadanos y de instituciones como las Fuerzas Armadas, producto del traumático conflicto producido en el gobierno de la Unidad Popular.

Completada esta tarea, el PS y el PPD han entrado a competir abiertamente con la DC por el liderazgo de la Concertación. Cuentan a su favor el que de cara a las elecciones presidenciales del año 1999, su líder indiscutido –Ricardo Lagos– ha mantenido una sólida ventaja en las encuestas de opinión. La DC sigue siendo el partido mayoritario y mientras conserve ese sitio no parece muy dispuesta a ceder la Presidencia de la República a sus socios. Este problema debiera resolverse a través de alguna forma de elección primaria entre un precandidato DC, aún no definido, y Lagos. La dificultad puede estar en las reglas concretas de participación de militantes y ciudadanos en general en un torneo de esa naturaleza y en otros aspectos procedimentales que son percibidas como dando ventaja a uno u otro de los contendores.

El problema, sin embargo, es más profundo. No es lo mismo una coalición política conducida desde el centro del espectro que un gobierno cuyo eje se ha desplazado a la izquierda. ¿Está preparado el país para dar ese paso de cambio de eje dada su historia y el conjunto de confianzas y celos, de certezas e incertidumbres que se vinculan a un fenómeno político de esa envergadura?

Mi juicio es que aún es preferible para Chile que el centro político siga siendo el eje del gobierno, dado el carácter inconcluso de diversos procesos como las reformas institucionales pendientes, la discusión sobre los valores y la aceptación de la

economía de mercado capitalista como orden económico más permanente del país. También es evidente que la alternancia que signifique que la izquierda pase a desempeñar el rol conductor del gobierno deberá producirse en algún momento no muy lejano del futuro. Un período exitoso de un gobierno de esas características será la expresión suprema de que la democracia en condiciones de adecuada gobernabilidad se ha consolidado en Chile.

Finalmente, se está planteando la probabilidad de que en un futuro no lejano se produzcan fenómenos de realineamiento y refundación que darían origen a un nuevo sistema de partidos. Sin entrar a analizar este tema corresponde hacer presente que en el actual escenario siguen pesando, tanto en la Derecha como en la Concertación, los problemas, divisiones y recelos de nuestro traumático pasado. La elite política no ha completado el proceso de pasar de la mirada hacia atrás a una visión enfocada de lleno al porvenir. El país tiene aquí otra tarea pendiente.

X. Reflexiones finales

En nuestro relato hemos conocido y analizado circunstancias históricas, influencias externas y procesos endógenos que en su múltiple diversidad y constante interacción, dieron forma en secuencias a menudo imprevisibles a la peculiar historia de Chile, tan distinta de la evolución de otras naciones latinoamericanas. Por estas páginas han desfilado Estado temprano, república oligárquica, democracia mesocrática, Estado de compromiso, democracia de masas, interregno autoritario y, por fin, la nueva fase democrática en que hoy nos encontramos. En sucesivos períodos de su evolución, Chile ha vivido momentos de auge y de depresión, de progreso y de estancamiento, de consenso, crisis y confrontación, por lo que ha conocido alternadamente la esperanza y la frustración.

Algunas características predominan sin embargo, en la síntesis de estos 165 años: Cultura política democrática, legalismo, instituciones fuertes y perdurables, influencia cultural europea y en especial francesa, altos niveles de politización, rol político de los intelectuales, propensión al compromiso ideológico, intervención recurrente de las Fuerzas Armadas (en general profesionales y jerarquizadas) como árbitros en momentos de crisis, ausencia de corrupción (valor hoy amenazado) y acendrado electoralismo son algunos de los rasgos que se perfilan con mayor nitidez y continuidad. Todos ellos son producto de nuestra historia; ninguno es imputable a algún atributo intrínseco del "ser nacional". Chile combina una clara identidad nacional con una tradición de pluralismo y diversidad, la homogeneidad de su población a lo largo del territorio y un centralismo secular con profundas divisiones de clase.

De tanto factor contrapuesto resulta la originalidad de nuestra historia. Esta visión de las cosas nos hizo desistir de la tentación inicial de pretender extraer de la experiencia chilena generalizaciones aplicables a los problemas de consolidación de-

mocrática y gobernabilidad de otras naciones en vías de desarrollo. Sin embargo, creo que las categorías de análisis utilizadas en este texto, la insistencia en la estrecha dependencia mutua de orden político, orden económico y orden social, así como los factores que nos han parecido relevantes para lograr estabilidad política, progreso económico y paz social en Chile, pueden ser de alguna utilidad en el examen de otras realidades. En todo caso, creemos en su validez para mirar nuestro propio futuro e identificar los desafíos del porvenir.

Chile tiene hoy, como nunca antes, la oportunidad para consolidar esas tres condiciones de la democracia y la gobernabilidad. El siglo XXI parece sonreírnos. No tenemos derecho a someter a nuestro pueblo esperanzado a una nueva frustración. Podemos y debemos pasar de un presente bueno a un futuro de logros perdurables en todos los planos de la vida en sociedad.

Es lo que hace esta obra sobre el amplio período señalado. Las tres categorías indicadas, por llamarlas así, se afinan considerablemente y adquieren calidad de válidos instrumentos de análisis. (Así, por ejemplo, dentro del "orden político", Edgardo Boeninger distingue "ideas", "instituciones" y "calidad y eficacia del sistema"; y, como resultado de la interacción de las tres, cuatro situaciones distintas que llama "de consenso", "de hegemonía", "de disenso moderado" y "de disenso profundo o polarizado".)

Edgardo Boeninger Kausel es Ingeniero Civil (Universidad Católica de Chile) e Ingeniero Comercial (Universidad de Chile); además estudió Ciencia Política en la Universidad de California. Ha sido, sucesivamente, Director de Presupuestos, Decano de la Facultad de Economía y Rector de la Universidad de Chile. Posteriormente fue Vicepresidente del partido Demócrata Cristiano y Ministro Secretario General de la Presidencia en el período del Presidente Aylwin. Desempeñó la Presidencia Internacional del PECC (Pacific Economic Cooperation Council) y es Presidente de la Fundación Chilena del Pacífico.



9 789561 315211

ISBN 956-13-1521-1

La democracia, en Chile, tiene una larga historia. Pocas veces accidentada aunque en algunas ocasiones gravemente. Este libro es un ensayo de interpretación de sus vicisitudes por una parte, y un intento de extraer de esa historia, por otra, algunas "lecciones de gobernabilidad", es decir, elementos decisivos que aseguren su profundización y durabilidad y le eviten vaivenes que, como sabemos, pueden resultar innecesariamente dolorosos.



EDITORIAL ANDRES BELLO