

LA AUTODISOLUCIÓN DE LA “DEMOCRACIA PROTEGIDA” EN CHILE

CAMBIOS INSTITUCIONALES Y EL FIN DEL RÉGIMEN DEL
GENERAL PINOCHET.

Este artículo es un capítulo de un libro sobre el régimen de Pinochet que prepara el autor con el apoyo de FONDECYT, proyecto de investigación N° 1960297.

CARLOS HUNEEUS

PROFESOR DEL INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

“A mediados de 1989 se me planteó, en lo personal, un problema ingrato frente al plebiscito. Desde luego, no creía en la conveniencia para el país del conjunto de reformas (constitucionales) convenidas (con la oposición). Entre aquellas 54 reformas, se incluían algunas que me parecían especialmente graves...(L)a derogación del artículo 8 la estimaba una claudicación frente al totalitarismo... Regresivo me parecía, igualmente, 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 en votación directa...se ampliaba de 26 a 38. De mayor envergadura aún me parecía el error de suprimir el sistema para proveer las vacantes que se produjeran entre los senadores designados...Cierto es que semejante mutilación de la institución no importaba a la Concertación, que quería eliminarla del todo; pero me resultaba incomprensible que Renovación Nacional y el propio Gobierno hubiera convenido en anular ese fundamental elemento morigerador y estabilizador del esquema institucional... Mi inclinación espontánea era a votar “Rechazo” en el plebiscito. Sin embargo, el presidente Pinochet, superando aprensiones que podía suponer no menores que las mías, había llamado a votar “Apruebo”. Resolví, pues, contradecir mi propio impulso y votar “Apruebo”. Así lo hice presente, sin mayor fundamentación, a quienes me lo preguntaron, a menudo para asombro de los mismos. No pude resolverme, sin embargo, a intentar disuadir a quienes, entre amigos muy cercanos, me anticiparon que votarían “Rechazo”. El 30 de julio, un domingo gris y frío, concurrí temprano al local de votación. Con ánimo sombrío marqué la preferencia aprobatoria y volví a mi casa” (1).

1 Sergio Fernández, *Mi lucha por la democracia*, (Santiago: Editorial Los Andes, 1994). Fernández fue ministro del interior durante el plebiscito de 1980 y de 1988 y había presidido la comisión que preparó las leyes políticas que requería la organización del último plebiscito.

EL PROBLEMA

Entre el 5 de octubre de 1988, en que el general Pinochet fue derrotado en el plebiscito y el 11 de marzo de 1990, cuando debió entregar el poder al gobierno de la democracia elegido en las elecciones del 14 de diciembre de 1989, el régimen autoritario debió impulsar una intensísima labor legislativa que produjo un profundo y amplio cambio institucional, cuya magnitud y alcances sólo tiene comparación con las profundas transformaciones institucionales realizadas por éste en su fase de instauración. El plebiscito del 5 de octubre de 1988, junto con tener el carácter de una elección no-competitiva que implicó el fracaso de la reelección del general Pinochet, también significaba optar entre dos formas de gobierno, la contenida en la Carta Fundamental, y la democracia pluralista planteada por la oposición (2). Los militares lo entendieron así y convinieron en negociar con la oposición la reforma del sistema político contenido en la Carta Fundamental que había sido rechazado en las urnas, antes de dar el pretexto a que la Concertación impulsara desde el gobierno los cambios que había exigido para que se estableciera una democracia pluralista (3). La demora en la entrega de los resultados aquella noche del 5 de octubre debe explicarse en este contexto, fruto de una momentánea parálisis decisoria en esas dramáticas horas, y no como un intento de manipulación de ellos (4). Y el régimen y Pinochet personalmente se recuperaron con gran rapidez, retomando la conducción del proceso político que concluyó con el traspaso del poder el 11 de marzo de 1990. Los militares entregaron el poder a los civiles que se impusieron en las urnas, cumpliendo así el mandato contenido en la Constitución de 1980, que se convirtió para ellas en un verdadero boomerang (5).

Los “constituyentes de 1980” no imaginaron que al final del “período de transición” establecido en los artículos transitorios de la Constitución de 1980 Pinochet perdiera el plebiscito establecido para permitir su reelección por ocho años. Tampoco querían reformar ese texto constitucional que habían preparado durante muchos años y en el cual creían se había recogido toda la experiencia del desarrollo político de Chile durante el siglo XX y, por ende, estaba destinado a durar mucho tiempo sin antes ser modificado, teniendo ahora repentinamente que tirar por la borda principios que habían considerado fundamentales para su larga intervención en la política. Y, menos aún, imaginaron que el primer Presidente fuera un “político tradicional” y que su gobierno estuviera integrado por los partidos que habían sido perseguidos durante los largos 17 años de régimen autoritario (6). Patricio Aylwin

- 2 Hemos analizado el plebiscito en Carlos Huneeus, “La derrota del general Pinochet”, *Opciones* Nr. 15, 1989, pp. 155-180.
- 3 Nos remitimos a los planteamientos de la oposición democrática que desarrolló desde 1977 a través del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como “Grupo de los 24”, y que están recogidos en el libro *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24*, Santiago, Grupo de Estudios Constitucionales, 1992.
- 4 El plebiscito tuvo consecuencias similares al que organizaron los militares en el Uruguay y que gatilló la transición a la democracia en 1982/3 cuando la mayoría de la ciudadanía rechazó el texto constitucional que establecía una democracia protegida, siguiendo la ideología de la seguridad nacional.
- 5 Analizamos esto en nuestro artículo, Carlos Huneeus, “El efecto boomerang de la Constitución de 1980”, *Política y Espíritu* 1987 Nr. 369. Octubre.
- 6 Un minucioso análisis de la preparación de la Constitución de 1980 hace Robert J. Barros, *By Reason and Force: Military Constitutionalism in Chile, 1973-1989*, tesis doctoral de la Universidad de Chicago, Departamento de Ciencia Política. El autor tuvo acceso a las actas de la Junta de Gobierno y entrevistó a los principales actores del régimen militar que participaron en la redacción de la Carta de 1980. Sus conclusiones son distintas a las mías porque él ve el restablecimiento de la democracia como el resultado de la decisión de los militares, subestimando las 54 reformas de 1989 y sin tomar en cuenta el cambio institucional hecho después de la derrota del plebiscito. Agradezco a Pablo Policzer haberme proporcionado esta tesis.

había sido el presidente del PDC al momento del plebiscito de 1988 y también lo había sido al momento del golpe de estado de 1973; entre los partidos de la Concertación se encontraba el Partido Socialista (PS), el mismo del ex Presidente Salvador Allende.

Se incurre en la falacia del determinismo retrospectivo cuando se afirma que la democracia inaugurada en 1990 fue la misma que quiso el régimen autoritario (7). Por el contrario, el régimen militar buscó establecer un tipo de régimen político distinto al de la democracia tradicional, por considerar que no tenía mecanismos de defensa contra sus enemigos, especialmente el comunismo; esa democracia estaba enferma desde mucho antes que la izquierda llegara al gobierno con Salvador Allende en 1970. Ese sistema político fue llamado la "democracia protegida" y fue institucionalizada en la Constitución de 1980 y su arquitectura institucional lo alejaba claramente de la democracia pluralista por el rol tutelar de las Fuerzas Armadas a través de un Consejo de Seguridad Nacional en que tenían mayoría, por la limitación al Presidente de poder nombrar a sus altos mandos, por el pluralismo limitado consagrado en el artículo 8, por los senadores designados que limitaban la ciudadanía política, por las fuertes restricciones al rol de los partidos, etc (8). Ese régimen político habría entrado en vigencia si Pinochet hubiese vencido en el plebiscito y sería el que hubiera tenido Chile en estos momentos, en que hipotéticamente él estaría en el último año de su gobierno. El cambio de régimen político fue gatillado, por consiguiente, por la capacidad que tuvo la oposición de movilizar masivamente a los ciudadanos, lo que le permitió ganar el plebiscito, usando la propia institucionalidad del régimen militar. En consecuencia, la transición a la democracia en Chile corresponde al modelo descrito hace más de un cuarto de siglo por Rustow en el sentido de existir primeramente presiones desde la base social, que obligan a las elites a la negociación y al compromiso con el fin de evitar mayores costos para todos (9).

Como los militares y los grupos civiles que los apoyaban desconfiaban profundamente de los dirigentes de la oposición democrática, muchos de los cuales habían tenido importantes cargos en la democracia que colapsó el 11 de setiembre de 1973, la disolución de la "democracia protegida" tuvo también por fin establecer ciertos límites a los nuevos gobernantes pues estaban convencidos que volverían a incurrir en los mismos errores que habrían llevado a la crisis y caída de la democracia en 1973, lo cual se tradujo en lo que se llamaron "las leyes de amarre". Hubo, por ende, una dinámica con dos fines distintos, pero complementarios: reformar el sistema político existente a través de un proceso regulado, junto al establecimiento de "amarres" o limitaciones que en el contexto de una "democracia protegida" cuyo presidente fuera el general Pinochet carecían de justificación.

La principal reforma fue la que concordó con la oposición para modificar la Carta Fundamental, que abarcó 54 modificaciones (10), pero también se expresó a través de una gran cantidad de leyes que fueron promulgadas en esos quince meses -son un total de 226

7 Usamos el concepto de la "falacia del determinismo retrospectivo" en el sentido que le da Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía* (Buenos Aires: Amorrortu, 1974).

8 La versión más amplia de esta tesis es el libro del ex ministro del Interior y senador designado Sergio Fernández, "Mi lucha por la democracia", (Santiago: Editorial Los Andes, 1994).

9 Dankward A. Rustow "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 2, abril, 1970. Una versión en castellano se encuentra en Carlos Huneeus, ed., *Para vivir la democracia* (Santiago: Editorial Andante-CERC, 1988). Véase el número monográfico dedicado a este artículo, *Comparative Politics* vol. 29, Nr. 3, abril 1997.

10 Véase el documentado libro de Carlos Andrade, "Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980" (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991)

leyes-. Dichas leyes abarcan desde el desarrollo institucional de la propia Carta Fundamental con la promulgación de diversas Leyes Orgánicas Constitucionales (LOC) pendientes -por ejemplo, la ley del Banco Central que le daba autonomía frente al Gobierno y al Congreso-, como también leyes que daban seguridad a los militares de que no habría represalias en contra de ellos, como institución y que corresponde a lo que Stepan llama las “prerrogativas” (11), algunas de las cuales tienen un claro contenido clientelístico y numerosas leyes de efectos en el orden económico y político. La distinción entre leyes de desarrollo institucional hacia una democracia pluralista y “leyes de amarre” es en muchos casos meramente académica, pues cumplieron ambos propósitos. La LOC del Banco Central, por ejemplo, constituía también un amarre por el peso decisivo que tenía en la política monetaria.

El artículo tiene dos partes. En la primera se hace un análisis teórico del régimen autoritario desde una perspectiva comparada con la democracia y el totalitarismo, a partir de una revisión crítica del modelo formulado por Juan Linz a comienzos de los años 60 y que tuvo principalmente la experiencia de su país, España, como principal punto de referencia. En la segunda parte, que es la principal del artículo, se hace un análisis de contenido de la abundante legislación dictada por el régimen militar después de la derrota en el plebiscito de 1988 que da cuenta de una clara decisión política, incluso manifestada en la continuación de las privatizaciones, que eran fuertemente criticadas por la oposición.

PRIMERA PARTE:

EL RÉGIMEN AUTORITARIO, CON SINCRONIZACIÓN LIMITADA Y BAJA INSTITUCIONALIZACIÓN

Escribiendo en 1977, dos años después de la muerte del general Franco y al cabo de un año del comienzo de la transición en España, el politólogo francés Guy Hermet, uno de los importantes estudiosos del régimen autoritario del general Franco, concluyó que “la España franquista constituye un terreno en sus tres cuartas partes virgen para la investigación política” (12). Esta conclusión también se puede aplicar para el caso del Chile de Pinochet después de siete años de la inauguración de la democracia. Desde que repentinamente se gatillara la “tercera ola” de democratizaciones” (13), a partir del momento en que los militares dieran el golpe de estado en Portugal el 25 de abril de 1974 y el Rey Juan Carlos

11 Alfred Stepan, “Rethinking Military Politics” (Princeton: Princeton University Press, 1988).

12 Guy Hermet, “La España de Franco: Formas cambiantes de una situación autoritaria”, en M. Tuñón de Lara et al. *Ideología y sociedad en la España contemporánea. Para un análisis del franquismo, VII Coloquio de Pau* (Madrid: EDICUSA, 1977), pp. 103-130, aquí p. 120. La bibliografía que analizara la política en el régimen de Franco era bastante limitada al momento de inaugurarse la monarquía parlamentaria. Sin el ánimo de hacer una lista exhaustiva, véase Klaus von Beyme, “Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur - Machtelite und Opposition in Spanien”, München: R. Piper & Co. Verlag, 1971; Amando de Miguel, “Sociología del franquismo”, Barcelona: Editorial Euros, 1975; Paul Preston, (ed.) “Spain in Crisis”, London: The Harvester Press, 1976; Stanley Payne, “El régimen de Franco”, Madrid: Alianza Editorial, 1967; Javier Tusell, “La oposición democrática al franquismo, 1936-1962”, Barcelona: Planeta, 1977; Ramón Tamames, “La República. La era de Franco”, Madrid: Alaguara-Alianza, 1977. Después han aparecido algunos libros, como el importante estudio de Stanley Payne, “The Franco Regime 1936-1975”, Madison: The University of Wisconsin Press, 1987 y la biografía de Franco de Juan Pablo Fusi, “Franco. Autoritarismo y poder personal”, Madrid: Ediciones El País, 1985.

13 Samuel P. Huntington “The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century”, Londres: University of Oklahoma Press, 1991.

de España impulsara dos años más tarde el cambio hacia la monarquía parlamentaria (14), el objeto de estudio dominante en los cientistas políticos ha sido el de la transición a la democracia, dejándose de lado el interés por estudiar la política del autoritarismo.

Diversas causas explican el escaso interés en estudiar la etapa política anterior a las nuevas democracias. En primer lugar, la vorágine del cambio político, con sus múltiples problemas y oportunidades, abrió una infinidad de nuevos e importantes temas de investigación. El desafío de consolidar la democracia planteó una amplísima variedad de temas a estudiar, desde las condiciones que influyen en la constitución de sistemas de partidos en países que no tenían una tradición de política competitiva (15), hasta los mecanismos para hacer más efectivos los parlamentos, las nuevas relaciones cívico-militares que aseguraran la subordinación de éstos a la autoridad política, el proceso de regionalización o descentralización, la modernización del aparato estatal, etc. La debilidad de los partidos y los grupos de interés vis-à-vis una fuerte presencia institucional de las fuerzas armadas planteó una incertidumbre sobre las posibilidades reales de poder cerrar el círculo vicioso de democracias débiles que habían sucumbido ante golpes militares que dieron origen a gobiernos militares que, con pocas excepciones, tampoco pudieron consolidarse.

En segundo lugar y vinculado con lo anterior, gran parte de los cientistas sociales que en los años 70 y 80 desarrollaron un minucioso análisis del autoritarismo cuando estaban en la oposición debieron abandonar su función académica para asumir cargos en el primer gobierno de la democracia. Mientras más larga fue la dominación autoritaria, mayor necesidad hubo de reclutar la elite política desde los centros de estudio, especialmente cuando los partidos políticos fueron severamente reprimidos, debilitando su elite dirigente, con lo cual debieron recurrir al apoyo de los intelectuales. Las severas dificultades de financiamiento que tuvieron los centros de estudio como consecuencia de la suspensión de los programas de apoyo económico internacional impulsado durante el autoritarismo y dado que la misma democracia, presionada por su agenda política y económica, tuvo otras prioridades que el fortalecimiento de los centros privados de estudio o el fortalecimiento institucional de las universidades, se debilitaron aún más las condiciones del trabajo académicos en las ciencias sociales, lo cual también repercutió en el estudio de la política autoritaria.

En tercer lugar, tampoco había una tradición de análisis de los regímenes autoritarios y de los gobiernos militares en América Latina, a pesar de haber sido el tipo dominante en la región en el siglo XX (16). Las investigaciones hechas durante el autoritarismo estuvieron motivadas por el interés fundamental de buscar el fin de éste e identificar las soluciones a los problemas creados en estos años con el fin así de ayudar a la democratización, de manera que el interés principal no era conocer mejor el autoritarismo en sí, sino cómo

14 Hemos analizado el caso de España en nuestro libro Carlos Huneeus, "La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España" (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores, 1985).

15 Véase, por ejemplo, Scott Mainwaring, & Timothy R. Scully, (eds.) "Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America" (Stanford: Stanford University Press, 1995), traducción al castellano por CIEPLAN.

16 En honor a la verdad, la bibliografía sobre el régimen autoritario es limitada no sólo respecto de España y América. Algunos estudios sobre esta forma de régimen político se quedan a un alto nivel de generalización, sin analizar sus estructuras de poder, sus elites, sus políticas, sino que en lo empírico se concentran en las relaciones cívico-militares. Un ejemplo de ese enfoque es el de Amos Perlmutter, "Modern Authoritarianism. A Comparative Institutional Analysis" (New Haven: Yale University Press, 1981).

ayudar a su reemplazo por un orden pluralista. Tampoco estuvo muy presente el interés de investigar las instituciones de los regímenes autoritarios en los cientistas políticos norteamericanos que se guiaban por el modelo corporativista, que fue muy usado en los años 70, pues el objeto de estudio fueron las políticas públicas (17) y las estructuras corporativas, es decir, las relaciones entre empresarios y trabajadores, y de éstos con el Estado (18).

Los estudiosos de los regímenes militares que se diseminaron por la región en los años 60 y 70, conocidos como los "nuevos autoritarismos" (19), tampoco analizaron sus estructuras de poder y sus dinámicas de cambio, sino el objeto de estudio fue la política económica y especialmente el supuesto proceso de "profundización del capitalismo" que exigiría la presencia de regímenes militares (20). El problema fue que al poco tiempo estos autoritarismos comenzaron a colapsar y los estudiosos de los "nuevos autoritarismos" se encontraron sorpresivamente sin objeto de investigación, debiendo abandonar el tema de estudio, saltando bruscamente y sin gran trabajo analítico, al estudio de las transiciones (21). Pese a que el interés de estudio fue el cambio de los regímenes políticos, no se analizó de qué manera y hasta qué punto el autoritarismo provocó importantes condicionantes a la dinámica de la transición e incluso influyó en las condiciones políticas y económicas de la nueva democracia precisamente porque no se habían estudiado sus estructuras políticas.

En cuarto lugar, hay una barrera psicológica que está presente en la actualidad: no se quiere volver a mirar una época que trae recuerdos amargos por sus propias características, tales como la falta de libertades, los altísimos costos humanos por la coerción aplicada, etc. Adicionalmente, en los países cuyas transiciones han seguido la política del consenso, como ha sido Chile, muchos sienten la necesidad de evitar mirar al pasado para no enfatizar las fuentes de las divisiones y dar así motivos para el disenso, prefiriéndose el estudio del presente o del pasado más lejano.

Sin embargo, creemos que es indispensable estudiar la política durante el régimen autoritario o militar (22). Esto se justifica no sólo para comprender mejor una etapa del desarrollo

- 17 *El régimen militar del Perú surgido en el golpe de estado de 1968 ha sido el más estudiado por los latinoamericanistas norteamericanos, pero básicamente por sus policíes. Véase Abraham F. Lowenthal, "The Peruvian Experiment. Continuity and Change under Military Rule" (Princeton: Princeton University Press, 1975); Cynthia McClintock, "Peasant Cooperatives and Political Change in Peru" (Princeton: Princeton University Press, 1981); Alfred Stepan, "The State and Society. Peru in Comparative Perspective" (Princeton: Princeton University Press, 1978).*
- 18 James M. Malloy, ed. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977). Incluso el artículo de Kaufman, que lleva el ambicioso título de "Estudio de siete países", analiza algunos de los problemas que enfrentan los sistemas de partidos en la región, sin entrar a estudiar el régimen político, autoritario o democrático en que ellos tienen que actuar. Robert R. Kaufman, "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries", en Malloy, ed., *op.cit.* Cap. 5.
- 19 Eran "nuevos" porque los militares habían asumido institucionalmente el poder de acuerdo a los principios de la ideología de la seguridad nacional. Véase Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" en el libro por él editado *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 47-68. Nos referimos a los regímenes militares surgidos en los años 60 y comienzos de los años 70 y aludimos al importante libro de David Collier, ed., *The new Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University 1978), traducción al castellano por el Fondo de Cultura Económica.
- 20 Aludo al libro tantas veces citado de Guillermo O'Donnell.: "Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism (Berkeley: University of California Press", 1973)
- 21 Nos referimos al libro de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986. Una certera crítica a la interpretación del cambio de régimen hace Nancy Bermeo, "Rethinking Regime Change", *Comparative Politics* 22:3 (1990), pp. 359-377.
- 22 Por ahora usamos ambos conceptos indistintamente, para optar por uno de ellos más adelante.

político de cada país, sino también porque ayuda a explicar la propia transición y las dificultades y desafíos de la consolidación de la democracia. Se podrá dejar de mirar o estudiar el autoritarismo, pero su presencia durante la democracia es innegable, ya sea directamente a través de la continuidad de parte de su elite política o económica, o de una manera indirecta a través de sus "legados" o efectos (23), algunos de los cuales limitan precisamente la amplitud de la autoridad de algunas instituciones de la democracia (24).

Chile ofrece una excelente oportunidad para la investigación del régimen autoritario, pudiendo servir de gran utilidad para el análisis comparado de este tipo de régimen político por varios motivos (25). Primeramente, fue el único "nuevo autoritarismo" en que se mantuvo el mismo líder durante toda la etapa, lo que no logró ninguno de los otros dictadores de la región, ni siquiera el general Alfredo Stroessner en el Paraguay, que gobernó más años que Pinochet, pero que terminó siendo depuesto por un golpe de estado; tampoco lo logró el general Velasco Alvarado en el Perú, que asumió el poder al derribar en octubre de 1968 al Presidente Fernando Belaúnde Terry y que impulsó su gobierno con tantas ambiciones de cambio estructural como Pinochet, fracasando en ello y quien fue depuesto por su colega, el general Morales Bermúdez. Tampoco lo consiguió el general Videla que derribó el gobierno peronista en marzo de 1976, dando origen al "Proceso". Esta continuidad de Pinochet se debe a que el régimen supo integrar eficazmente una baja institucionalización, que tuvo en la presencia de los militares en el gobierno, especialmente el Ejército, su columna vertebral, con una alta personalización del poder en el general Augusto Pinochet que integró las funciones de jefe de estado, de gobierno y comandante en jefe del Ejército. Esto diferencia al régimen de Pinochet del autoritarismo en el Brasil de los generales de la seguridad nacional (26), en que hubo una considerable institucionalización de poder, con una baja personalización, expresada en presidentes elegidos de manera indirecta por un periodo de cinco años que no podía reelegirse (27).

23 Frances Hagopian, "After regime change. Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America", *World Politics* 45:3 (1993), pp. 464-500.

24 Me refiero a los "enclaves autoritarios" desarrollados por Manuel Antonio Garretón.

25 Sobre la utilidad del estudio de caso para el desarrollo teórico, véase Harry Eckstein, "Case Study and Theory in Political Theory", en: F.I. Greenstein & N.W. Polsby (comp.) *Handbook of Political Science*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975 vol. 7.

26 Véase Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil 1964-1985* (Nueva York: Oxford University Press, 1988).

27 Indudablemente que comparado con la España de Franco, el autoritarismo en el Brasil era menos institucionalizado y desde ese punto de vista Linz tiene razón que fue una "situación autoritaria". Sin embargo, comparado con el de Pinochet, fue bastante más institucionalizado, véase Juan Linz, "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 233-254.

LOS CAMBIOS DE REGÍMENES POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA Y LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

PAÍS	GOBIERNO ANTERIOR	QUIEBRE DEMOCRACIA	TIPO RÉGIMEN MILITAR	CAUSAS TRANSICIÓN	GOBIERNO DEMOCRÁTICO
Argentina	1973-1976 María Martínez de Perón	1976 Golpe de Estado: Junta Militar	Inestables 4 gobernantes: Jorge R. Videla Roberto Viola Leopoldo Galtieri Reynaldo Bignone	Derrota militar en Guerra de Las Malvinas	1983: Presidente Raúl Alfonsín Unión Cívica Radical
Bolivia	1960-1964 Victor Paz Estenssoro Movimiento Nacionalista Revolucionario	1964 Golpe de Estado Gobierno Militar	Inestables 13 gobernantes	Derrota política y presión social	1982: Presidente Hernán Siles Zuazo Unidad Democrática y Popular
Brasil	1962-1964 Joao Goulart	1964 Golpe de Estado General Castelo Branco es elegido por el Congreso	Gobiernos Cívico-militares Institucionalizados 5 gobernantes	"apertura" (direitas ja!)	1985: Presidente Tancredo Neves
Chile	1970-1973 Presidente Salvador Allende Coalición Izquierda	1973 Golpe de Estado Junta Militar	Alta personalización Alta estabilidad 1 gobernante: Augusto Pinochet	Derrota plebiscito Elección no competitiva	1989 Presidente Patricio Aylwin Concertación Centro Izquierda
Ecuador	1968-1972 José María Velasco	1970 J.M. Velasco en su quinta presidencia disuelve el Congreso 1972 Golpe Militar asume el poder el general Rodríguez Lara	Inestabilidad 2 gobernantes: Rodríguez Lara Alfredo Poveda	Derrota en elecciones no competitivas	1979: Presidente Jaime Roldós, Concertación Fuerzas Populares
Paraguay	1948-1954 Inestabilidad política 7 presidentes	1954 Alfredo Stroessner llega al poder por medio de una elección no competitiva	Alta personalización Alta estabilidad 1 gobernante: Alfredo Stroessner	Golpe de Estado	1989: Presidente Andrés Rodríguez
Perú	1963-1968 Presidente Belaúnde Terry	1968 Golpe de Estado Gobierno militar	Gobiernos revolucionarios Estabilidad media 2 gobernantes: Juan Velasco Alvarado Francisco Morales	Derrota política	1980: Presidente Belaúnde Terry
Uruguay	1966-1970 Pacheco Areco Partido Colorado	1973: Presidente Bordaberry disuelve poder legislativo 1976: Bordaberry es destituido. Consejo civiles- militares	Gobiernos cívico-militares 4 gobernantes: Juan M. Bordaberry Alberto Demicheli Aparicio Méndez Gregorio Alvarez	Derrota en plebiscito constitucional	1984: presidente Julio María Sanguinetti (Partido Colorado)

En segundo lugar, el régimen militar impulsó un ambicioso y revolucionario proceso de transformación económica, que cambió radicalmente la economía del país y puso nuevas condiciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad (28) y que son analizadas por economistas, científicos políticos y constitucionalistas de muchos países para extraer sus posibles lecciones para aplicarlas en sus respectivas democracias. De allí que al régimen de Pinochet corresponde ubicarlo dentro del tipo de las dictaduras modernizadoras de que habló von Beyme en los años 70 al analizar el régimen del general Franco en España (29), lo cual nos remite al estudio más amplio de los efectos modernizadores de los regímenes no-democráticos que Dahrendorf (30) estudió para el caso del régimen nazi de Hitler en Alemania, que rompió la estructura social y económica basada en el poder social y económico de la nobleza y la aristocracia desde el Imperio Guillermino y la República de Weimar (31). En consecuencia, no se puede creer que la nueva democracia parte de la nada, sino que se encuentra con herencias o legados a partir de los cuales debe construir el orden político, económico y social.

En tercer lugar, la nueva democracia en Chile tiene diversas continuidades con el autoritarismo, que van desde que el general Pinochet se ha mantenido como jefe del Ejército durante los dos primeros gobiernos, como también porque hay nueve "senadores designados" durante el régimen militar, entre los cuales se encuentran representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros y un ex ministro del Interior. Estos miembros de la Cámara alta han votado junto a la oposición en los proyectos de ley más polémicos de una manera sistemática. La democracia ha debido convivir con restos del autoritarismo, sin que ello haya impedido fuertemente que la transición haya sido exitosa y que se haya consolidado el orden democrático.

Cabe señalar que la existencia de continuidades después de un cambio de régimen político no debiera sorprender pues incluso los cambios revolucionarios van acompañados de ciertas continuidades, pues se caracterizan por constituir al mismo tiempo un proceso de toma de poder y entrega de poder, sin que existan rupturas tajantes. Un buen ejemplo lo da Alemania con su derrota en la I guerra mundial, con la caída del imperio y el establecimiento de la República de Weimar en el marco de una revuelta popular en 1918/19 y la caída de la democracia en 1933 y el establecimiento del régimen nazi, habiendo en ambos casos una continuidad de la burocracia, la judicatura, los grupos de interés empresarial y los militares en el hecho desde el Imperio hasta el régimen de Hitler (32).

Es importante tener en cuenta que en Chile el cambio de régimen no abarcó los gobiernos locales, pues los alcaldes continuaron en sus cargos durante los tres primeros años de la democracia, pues las primeras elecciones fueron en junio de 1992 y la constitución de sus respectivos consejos comunales y la designación de los jefes

28 *Usamos el concepto de transformación económica en el sentido que le da Norbert Klöten: Die Transformation von Wirtschaftsordnungen, Tübingen.1991.*

29 Véase para el régimen de Franco, von Beyme *Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur, op.cit.*; véase también "Tradition und Modernisierung in Ostmitteleuropa, Südostasien und Lateinamerika. Drei vergleichende Kommentare" 1991-2, en: *Transit 3, Invierno, pp. 206-210; Comentarios de Peter L. Berger, Robert P. Weller y Barry L. Levine.*

30 Ralf Dahrendorf: "Gesellschaft und Demokratie in Deutschland" (Colonia: DTV, 1971).

31 Una de las manifestaciones visuales de esta modernización es la amplia red de autopistas que atraviesan el territorio alemán.

32 M. Rainer Lepsius, "Machtübernahme und Machtübergabe: Zur Strategie des Regimewechsels", en: H. Albert (ed.) *Sozialtheorie und soziale Praxis (Meisenheim: Anton Hahn,1971).*

comunales se hizo varios meses después. La experiencia comparada muestra otros casos como éste, pues en España después de Franco las elecciones municipales se hicieron dos años después de las parlamentarias y la elite que dirigió la transición contó con el apoyo del poder local en las primeras elecciones democráticas (33).

El Modelo del Régimen Autoritario Reconsiderado como Sincronización Limitada

El análisis del régimen de Pinochet desde la perspectiva del modelo del régimen autoritario debe partir necesariamente desde la conceptualización desarrollada por Juan Linz (34). El los definió como “sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa y extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles” (35). No es el momento de analizar los elementos de este modelo, que hemos hecho en otro lugar (36), sino destacar que para Linz “el rasgo más característico” es el pluralismo limitado, “frente al casi ilimitado pluralismo de las democracias” (37).

La construcción del modelo del régimen autoritario por Linz gira principalmente en comparación con sus importantes diferencias con las democracias, haciendo menos explícita sus diferencias con el régimen totalitario, en el cual sí se encuentran, entre otros, una “ideología directora” y una “movilización política intensa y extensa” que están ausentes en el autoritarismo (38).

El análisis del autoritarismo a partir de sus diferencias con el totalitarismo fue planteado por Linz en su contribución al *Handbook of Political Science* (39). Allí observó que el autoritarismo también puede verse como una “sincronización limitada”, aunque no desarrolló esta idea. Cuando nosotros hablamos del régimen totalitario lo hacemos en un sentido amplio, para referirnos especialmente a la experiencia de Hitler en Alemania, sin asumir el modelo formulado por Friedrich & Brzezinski (40). Más bien, seguimos las investigaciones

33 Para una cronología de la transición española, véase Paloma Román Marugán, “Cronología de la transición y consolidación democrática”, en: R. Cotarelo, ed. *Transición política y consolidación democrática (1975-1986)* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992), pp. 547-616.

34 No es abundante la bibliografía politológica sobre el régimen de Pinochet. Entre otros véase Manuel Antonio Garretón, *El proceso político chileno*, (Santiago: FLACSO, 1983); varios autores s/f: *Chile 1973-1982*, Santiago: FLACSO, *Revista Mexicana de Sociología*, 1985; Pamela Constable y Arturo Valenzuela: *A Nation of Enemies. Chile under Pinochet*, (Nueva York: W.W. Norton & Company, 1991); un libro indispensable es Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda, *La historia oculta del régimen militar*, (Santiago: Antártica, 1989). También es muy interesante ver las *Memorias del Cardenal Silva Henríquez*, preparadas por Ascanio Cavallo, Ediciones Copygraph, 1993.

35 Juan Linz, “An Authoritarian Regime: Spain”, in: E. Allardt & Y. Littunen (eds.) *Cleavages, Ideologies and Party Systems* (Helsinki: Transactions of the Westermarck Society, 1964), pp. 297-301; versión en castellano en el libro editado por Stanley G. Payne *Política y sociedad en la España del siglo XX* (Madrid: Akal Editor, 1978), pp. 205-263. Aquí seguimos la versión en español y la cita es de p. 212.

36 Carlos Huneeus “The Pinochet Regime: A Comparative Analysis with the Franco Regime”, en Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela, eds., *Politics, Society, and Democracy: Latin America* (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 71-99.

37 *Ibidem*, p. 213.

38 *Ibidem*, p.212.

39 Juan Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, in: F. Greenstein & N. Polsby, eds. *Handbook of Political Science*, Reading, Mass.: Addison Wesley 1975, vol. III.

40 Carl J. Friedrich, & Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Harvard: Harvard University Press, 1956).

desarrolladas por los historiadores alemanes, particularmente el enfoque "revisionista" que iniciara Hans Mommsen a comienzos de los años 70. Esta interpretación destaca que el régimen nazi no eliminó todas las divisiones y conflictos internos, sino que hay tensiones internas que dejan ciertos espacios de acción para los diferentes grupos de poder que componen la élite política, en los cuales también los grupos de interés pueden ejercer influencia para conseguir sus objetivos. Incluso se afirmó que el propio líder totalitario tiene limitaciones, llegando algunos a hablar de que Hitler fue un dictador "débil" por las tensiones y conflictos entre las principales figuras del régimen (41). Con mayor razón se dan estas diferencias al interior del régimen autoritario, en que ni el líder es todopoderoso, ni los militares son los únicos detentadores del poder. Hay una pluralidad de actores y de grupos de interés (42), que requieren una institucionalización del conflicto político en que la autoridad y el poder son compartidos, aunque el líder tiene un peso decisivo como figura de integración y de árbitro de la coalición gobernante (43).

Dos elementos del régimen totalitario nos parecen importantes de considerar para la reformulación del marco teórico para el análisis del régimen autoritario en relación a sus diferencias con el totalitarismo: la sincronización limitada, a diferencia de la sincronización amplia o plena que tiene que impulsar éste y el uso de la coerción limitada como instrumento de poder, a diferencia de la coerción masiva y sistemática que lleva a que el terror se convierta en un importante componente del poder en los regímenes totalitarios.

El elemento central de totalitarismo es el proceso de sincronización (Gleichschaltung) de las instituciones políticas, económicas y sociales de la democracia, por medio del cual se elimina de raíz el pluralismo y se echan las bases del nuevo orden político politizando a la sociedad a través de la ideología única, del partido único y de la centralización de la autoridad y el poder en torno al líder (44). Las estructuras intermedias entre el Estado y el individuo se sincronizan, es decir, desaparecen: el federalismo alemán fue reemplazado por el centralismo; el Reichstag continuó, pero la oposición fue eliminada políticamente y muchos de los parlamentarios fueron muertos o enviados a los campos de concentración y sirvió de mecanismo aclamatorio de las decisiones del Führer; los tribunales aplicaron las leyes del nuevo régimen, los partidos fueron suprimidos y sus dirigentes y militantes perseguidos, como también los de los dirigentes sindicales, incluso los sacerdotes de las iglesias fueron perseguidos.

41 Hans Mommsen, "Hitlers Stellung in nationalsozialistischen Herrschaftssystem", en: Hirschfeld, Gerhard & Kettenacker, eds. *Der Führerstaat: Mythos und Realität* (Stuttgart: Klett-Cotta, 1981), pp. 43-72; véase también en el mismo libro el artículo de Tim Mason, "Intention and Explanation: A Current Controversy about the Interpretation of National Socialism", pp. 23-42.

42 Para el régimen de Franco, véase el clásico estudio sobre "las familias" del régimen escrito por el sociólogo Amando de Miguel, *Sociología del franquismo* (Barcelona: Editorial Euros, 1975). El Cardenal Vicente Enrique Tarancón, primado de España al momento de la muerte de Franco, nos relata las divisiones y conflictos entre los católicos al interior del franquismo. Véase su interesante libro *Confesiones* (Madrid: PPC, Editorial y Distribuidora S.A. 1996)

43 Este aspecto del régimen autoritario lo hemos analizado en Carlos Huneeus, "La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile". *Revista de Ciencia Política*, Vol. VII, Nr. 1, pp. 25-84. Barros toma como punto de referencia la imagen que dan los detractores de Pinochet como un dictador todopoderoso y demuestra que no lo fue y mostrando las limitaciones que tuvo, especialmente por no haber podido influir en las designaciones de los oficiales de las otras ramas de las FF.AA. Esa no fue una debilidad de Pinochet, pues nunca se lo propuso, pues era un régimen de "las" Fuerzas Armadas. Barros, *By Reason and by Force*, op. cit., p.184.

44 El análisis más claro de esto en el caso de la Alemania de Hitler la hacen Karl D. Bracher, Wolfgang Sauer, Gerhard Schulz, *Die nationalsozialistische Machtergreifung* (Colonia: Droste Verlag, 1962); véase también Karl D. Bracher, *The German Dictatorship* (Middlessex: Penguin, 1973).

Es muy importante analizar las condiciones en que se produce la instauración del autoritarismo desde un régimen democrático, pues en ese momento se definen rasgos que impregnan el conjunto de las instituciones y le da un sello que permanece a lo largo de su desarrollo político. Esto se vio reflejado muy claramente en el Chile después del golpe de estado, pues se impulsó una sincronización limitada de las instituciones y procesos democráticos, que deja sólo algunos espacios de libertad, en los cuales pudieron actuar los ciudadanos que deseaban y los partidos que pudieron sobrevivir a este proceso al no ser suprimidos ni perseguidos. La amplitud y profundidad de la sincronización limitada estuvo determinada no sólo por el número y relevancia de las instituciones sincronizadas, sino también por el estilo político usado en ello, y, especialmente por el empleo de la coerción (45). El bombardeo del palacio de La Moneda por los certeros cohetes de los aviones de la Fuerza Aérea y su posterior incendio, con la muerte del Presidente Allende en su despacho, y la declaración pública hecha por uno de los miembros de la Junta de Gobierno de que se buscaría la “eliminación del cáncer marxista” definieron desde un comienzo el ritmo que tendría esa sincronización limitada. Esta se caracterizó por el empleo de un muy alto grado de coerción, que era inédito en la tradición política de Chile por la ausencia de golpes de estado en Chile (46) y en América Latina y que se tradujo incluso en actos de terrorismo de estado en el extranjero (47).

El análisis de la instauración autoritaria a través de la sincronización limitada se justifica también porque el punto de partida del autoritarismo en Chile en 1973 estaba más cerca de la Alemania de 1933, lo cual nos facilita aún más la construcción analítica de este modelo en su contraste con el totalitarismo. En Chile la economía estaba en una profunda crisis y había una fuerte polarización política entre la extrema derecha y la extrema izquierda, pero las instituciones del Estado mantenían su estructura y gozaban de una legitimidad histórica dada por la tradición política de su democracia. De allí que la situación de Chile en 1973 era distinta a la que había en la España cuando se instauró el régimen de Franco después de la guerra civil (1936-1939), que es el caso que toma Linz como referencia para la formulación de su modelo, pues se trataba de un país que estaba material, institucional y moralmente destruido por una larga y durísima guerra civil. De allí que el “Generalísimo” no se encontró con el dilema de qué instituciones sincronizar y cómo hacerlo, sino que, por el contrario, estaba frente al desafío de reconstruir el Estado, la economía y la sociedad (48).

45 *Esta convocatoria no fue hecha por el general Pinochet, sino por el general del aire, Gustavo Leigh; la certera acción de los aviones contra el palacio de La Moneda fue ejecutada por oficiales de la Fuerza Aérea. Los efectivos del Ejército entrarán después al palacio presidencial una vez concluido el bombardeo.*

46 *Las comparaciones son complicadas porque la única experiencia anterior fue el golpe de estado del 11 de setiembre de 1924, que no aplicó coerción, pero que se realizó en un contexto político muy distinto.*

47 *Los tres atentados más espectaculares realizados por la DINA en el extranjero fueron el cometido en setiembre de 1974 en Buenos Aires y que costó la vida al general y ex vicepresidente de la República, Carlos Prats y a su esposa; el efectuado un año más tarde en Roma contra el dirigente del PDC y también ex vicepresidente de la República, Bernardo Leighton y su esposa, los cuales salvaron milagrosamente con vida, y el asesinato del ex ministro de Allende y de una ciudadana norteamericana el 26 de setiembre de 1976 en Washington DC.*

48 *La bibliografía del régimen de Franco es amplísima. Véase el importante libro de un historiador de la España del siglo XX, Stanley Payne “The Franco Regime 1936-1975”, Madison: The University of Wisconsin Press, 1987; José Antonio Biescas y Manuel Tuñón de Lara, “España bajo la dictadura franquista (1939-1975)” (Barcelona: Editorial Labor, S.A., 1990), tomo X de la “Historia de España” dirigida por Manuel Tuñón de Lara. Sobre Franco mismo, véase Payne, Stanley, “Franco. El perfil de la historia” (Madrid: Espasa-Calpe, 1995) y Paul Preston, “Franco. A Biography” (Londres: Fontana Press, 1995) (hay traducción al castellano); Javier Tusell, “La dictadura de Franco” (Madrid: Alianza Editorial, 1986).*

La coerción inicial es fundamental para asegurar la rápida instauración autoritaria. Su impacto en la sociedad depende no sólo de las acciones y del estilo en que se aplique, sino también de la percepción de indefensión que se difunde entre los ciudadanos por la ausencia de mecanismos de defensa ante la arbitrariedad. También en el Chile después de 1973 se produjo un "terror" en amplios sectores ciudadanos y en la elite política que no apoyaba al régimen militar, por la magnitud de los atropellos a los derechos humanos y por la arbitrariedad con que actuaban los organismos represivos, que no respondían ante nadie, sino sólo ante Pinochet (49). La sensación de "terror" se mantiene en estado manifiesto durante los primeros años, siendo luego reemplazado por un miedo latente, pues se sabe que en cualquier momento puede actuar nuevamente la coerción porque sus estructuras se mantienen activas. Esta reactivación se hizo en 1976 cuando la DINA, junto al Comando Conjunto de la Fuerza Aérea, aplicó una durísima represión contra dirigentes del Partido Comunista, que terminó con la vida de toda la directiva de su Juventud; también volvió a activarse en 1983, cuando el régimen enfrentó una fuerte protesta civil que fue organizada por la oposición democrática (50). De allí que la coerción es un factor de enorme importancia para conseguir la apatía que caracteriza al régimen autoritario, pues lo que se busca con ello es inhibir a las elites y a los ciudadanos a la acción política contra la autoridad (51).

Una vez consolidado el autoritarismo, éste permite e incluso estimula que se den ciertos espacios de libertad que forman el pluralismo limitado que analiza tan bien Juan Linz, siempre y cuando no se supere un límite que el propio autoritarismo determina y que modifica según sean las condiciones políticas. Así, por ejemplo, el PDC pudo conservar radio Balmaceda, pero a través de diversas suspensiones decretadas por la autoridad se le terminó ahogando económicamente; algo similar ocurrió con el semanario independiente, *Ercilla*, que termina siendo comprado por empresarios que adhieren al régimen y el equipo editor abandona el semanario, para fundar un nuevo semanario, *Hoy*.

El Autoritarismo como Estado Dual

El rol político de la coerción del autoritarismo es apenas aludido por Linz y es el más complicado de analizar por sus consecuencias directas y por sus efectos implícitos en el sistema político porque los autoritarismos modernizadores impulsan transformaciones económicas y sociales que duran más tiempo y afectan a toda la sociedad, pero que coexisten con un subsistema de coerción que busca el empleo del terror como recurso de consolidación del orden político. El régimen de Pinochet, especialmente desde abril de 1975, impulsó una transformación económica inspirada en un modelo neoliberal que puso el eje en el énfasis en la libertad económica, que contrastaría con el "estatismo" del pasado y que implicó el desarrollo de amplios espacios de acción para los empresarios. La apertura comercial,

49 Eberhard Kolb, "Die Maschinerie des Terrors", en: Bracher, Karl D., Funke, Manfred & Jacobsen, Hans-Adolf, eds. *Nationalsozialistische Diktatur 1933-1945. Eine Bilanz* (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1983), pp. 270-284.

50 Hemos analizado esto en Carlos Huneeus, "La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política* 1985, vol. VII, Nr. 1, pp. 25-84.

51 No se trata de explicar la instauración autoritaria por un reduccionismo del papel de la coerción, pero no se puede eludir el análisis de su función política, que es lo que falta en el modelo de Linz. Si la literatura sobre los regímenes autoritarios es todavía limitada, con mayor razón lo es el análisis de las funciones de la coerción. Por ejemplo, el tema no es analizado por Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism*, New Haven: Yale University Press, 1981. Sobre la coerción en general en los sistemas políticos véase Marjo Hoefnagels, ed. *Repression and Repressive Violence*, Amsterdam: Swets & Zeitlinger, 1977.

la liberalización de la economía y las privatizaciones son cambios económicos que implican la expansión de áreas en que predomina la libertad económica y la competencia. Su racionalidad era libertaria y hasta los políticos de oposición podían opinar críticamente porque eso era parte de la dinámica del cambio económico. Sin embargo, junto a este mundo en que la libertad era valorada y fortalecida, estaba la restricción de las libertades políticas y el empleo de la coerción, que se mantuvo en forma paralela, sin relación directa entre ambos.

En el autoritarismo también se da lo que Fraenkel (52) llama un estado dual y que consiste en la existencia de una doble racionalidad y que en el Chile de Pinochet tuvo una expresión muy bien definida. Por un lado, se encuentra la racionalidad económica que privilegia la eficiencia y el lucro empresarial, lo que supone la competencia y la libertad económica, y, por el otro lado, está una racionalidad que justifica la coerción y la cancelación de las libertades políticas. Esto último es algo más complejo y diferenciado que la existencia de los mecanismos propios para ejercer la coerción y de los múltiples aspectos organizativos y hasta burocráticos para su ejecución por parte de la DINA, transformada después en CNI, sino también requiere de una amplia red de mecanismos institucionales y legales que hacen posible la aplicación de las medidas coercitivas. Así, por ejemplo, se dispone de un marco jurídico que justifica la restricción de las libertades públicas y el empleo de una amplia capacidad discrecional por parte de los órganos coercitivos y de aquellos que le apoyan o le dejan actuar con impunidad. El mecanismo tradicional para ello es el empleo de los “estados de excepción” que en Chile se manifestó en que se vivió bajo estado de excepción hasta finales de agosto de 1988, es decir, durante la vigencia de la Constitución de 1980 y hasta el momento de la designación del general Pinochet como candidato de las FF.AA. al plebiscito. Esto, más que una “racionalidad”, es una verdadera “irracionalidad” que es justificada por la lucha contra el comunismo en una primera fase y después, contra el terrorismo, cuando el PC se volcó a la vía armada al organizar el Frente Patriótico Manuel Rodríguez a partir de 1983 (53).

Esta irracionalidad del aparato coercitivo se inspira en fundamentos ideológicos, que Fraenkel remite a la concepción de la política de Carl Schmitt basada en la distinción entre el amigo-enemigo. Como se sabe, Schmitt argumenta que la diferencia fundamental entre las acciones políticas se da a través de los conceptos de “amigo” (Freund)-“enemigo” (Feind), dualidad que también se daría en otras esferas de la vida social, como el “bien” y el “mal” en la ética y la belleza y la fealdad en el arte (54). Cuando se está ante un enemigo, no se le respetan sus derechos, e incluso se dispone de la vida de la persona.

La coerción organizada en torno a la DINA y que dirige el general Contreras dispone de plena autonomía, no requiere informar a nadie, ni menos consultar a los otros miembros de la Junta o al mismo Pinochet para ejecutar sus operaciones, sino que se guía por sus propios criterios. De hecho desde las primeras semanas del régimen Contreras no informó de sus actividades a la Junta, sino sólo a Pinochet (55). Ni siquiera los militares que eran miembros

52 Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat. Recht und Justiz im “Dritten Reich”* (Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1984).

53 Los casos que terminaron con muerte son descritos en el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig, nombrada por el Presidente Aylwin pocas semanas después de asumir el cargo y que fuera elaborado en un año.

54 Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, publicado en Múnich y Leipzig en 1932. Una traducción al inglés es “The Concept of the Political traducido y con una introducción de George Schwab” (Chicago: The University of Chicago Press, 1996), pp. 26ss

55 Manuel Salazar, “Contreras. Historia de un intocable” (Santiago: Grijalbo, 1995).

del Gabinete o estaban en la institución, tuvieron éxito en sus esfuerzos por limitar el poder arbitrario de Contreras, como fueron los casos de los generales Oscar Bonilla, que fue ministro del Interior y después de Defensa, y el general Sergio Covarrubias, que tuvo a su cargo la dirección del Estado Mayor Presidencial, el equivalente de lo que después será la Secretaría General de la Presidencia (56). Y ambos perderán sus esfuerzos por controlar o limitar el poder de Contreras. Tampoco tendrán éxito algunos civiles que en algunas ocasiones quisieron limitar su influencia, como Jaime Guzmán (57) .

Múltiples declaraciones sirven de fundamento a la justificación de la coerción y que se expresan después de 1990 en las declaraciones de las Fuerzas Armadas ante el Informe Rettig y que se sintetizan en el hecho de que Chile tuvo "una guerra". Jaime Castillo Velasco ha recordado que incluso las normas del derecho de guerra no fueron respetadas. Más recientemente se ha reiterado el argumento del amigo-enemigo por el general (R) Jorge Ballerino, que fuera edecán de Pinochet y ministro secretario general de la Presidencia. Frente al asesinato del general Carlos Prats y su esposa cometido en Buenos Aires en setiembre de 1974 por agentes de la DINA Ballerino afirmó:

"fue una equivocación tremenda, no tiene sentido ninguno porque no era líder dentro del Ejército. Nadie podía pensar que el general Prats tuviera poder para dividir al Ejército... (E)l asesinato no tiene ninguna justificación, bajo ningún punto de vista, porque no era un peligro para la institucionalidad, no era un peligro para la división del país o una guerra interna" (58).

Fraenkel sigue a Mannheim en el sentido de que se trata de una racionalidad funcional en el caso de la coerción, destinada a mantener un control total de la sociedad y de una racionalidad sustancial en el resto de las funciones del Estado, especialmente la actividad económica, que persigue alcanzar objetivos muy precisos a través de políticas públicas bien definidas. También en éste había una parte racional, predecible en la forma en que se tomaban las decisiones y en que había un pluralismo limitado que incluso abarcaba a una parte de la política, que estaba constituido por el orden económico.

Ambas racionalidades tienen tensas relaciones, con conflictos y dificultades pues la racionalidad económica exige condiciones políticas y sociales que la otra le niega, por ejemplo, la apertura comercial en un mundo de economías libres en democracia exige una mayor liberalización política, como ocurrió con el anuncio de bloqueo económico en 1978 por parte de los sindicatos norteamericanos, que llevó a la promulgación del Plan Laboral. La irracionalidad política también es funcional a los objetivos del modelo económico, pues la implementación de las medidas económicas más radicales, que tienen enormes costos sociales, se puede hacer con bastante tranquilidad pues no hay sindicatos que se opongan, ni tampoco existe libertad para criticarlo desde los medios de comunicación e incluso la Contraloría General de la República está fuertemente restringida en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras y de control administrativo de la gestión pública. Esto no quiere decir que el régimen sea insensible a las presiones sociales, sino que tiene capacidad para impedir que ellas se transformen en un factor que provoque un cambio de la política económica o del ritmo político. Lo que ocurre es que debe hacer concesiones, pero al

56 *Ascanio Cavallo, et. al. Historia oculta, op.cit.*

57 *Manuel Salazar, "Guzmán. Quién, cómo, por qué," Santiago: Ediciones Bat, 1994.*

58 *Ibidem, p. 3. Las cuidadosas palabras dejan abierta la posibilidad de justificación en las otras situaciones, en las cuales podrían haberse encontrado numerosos chilenos que hallaron la muerte por acciones de la DINA o la CNI.*

mismo tiempo puede conseguir el reequilibrio social con una alta coerción, como se demostró con la política oficial ante las protestas de 1983 (59).

SEGUNDA PARTE:

AUTODISOLUCIÓN DE LA “DEMOCRACIA PROTEGIDA” Y “LEYES DE AMARRE”

Hemos dicho que el régimen militar fue sorprendido por los resultados obtenidos en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, teniendo que encarar el desafío de hacer cumplir las disposiciones de la Constitución que llamaban a hacer elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de un año. Los militares y los grupos civiles que los apoyaban fueron mucho más allá, concordando negociar con la oposición una reforma a la Carta Fundamental de 1980 que abarcó 54 reformas y simultáneamente impulsaron un conjunto de cambios legales. Los dos tipos de transformaciones implicaban comenzar a poner fin a la “democracia protegida” que habían pretendido establecer como sistema político definitivo e inmutable por un buen tiempo, para tener que comenzar a instaurar una democracia pluralista como existe en el mundo occidental. Este cambio, sin embargo, también tuvo otra finalidad: poner ciertas barreras o “amarres” a las nuevas autoridades, que servirían de garantías de que habría más continuidad que cambios imprevisibles cuando asumieran los nuevos gobernantes (60). Hubo una mezcla de oportunismo y sensatez por parte de los grupos de poder que habían ejercido la autoridad política en forma estricta y sin vacilaciones en los últimos tres lustros

Para analizar el sentido y proyecciones de este cambio institucional, es necesario revisar la institucionalización de “la democracia protegida” realizada por el régimen militar. Como en otras experiencias autoritarias, las nuevas autoridades después del golpe de estado de 1973 no tenían definido desde un comienzo qué sistema político sería implantado en el país, ni tampoco el tiempo que permanecerían en el poder. Afirmaron desde el inicio que no serían un mero paréntesis entre dos gobiernos democráticos, sino que buscarían un cambio profundo del país, incluso de las mentalidades de los chilenos y que la nueva democracia debería ser distinta a la que colapsó en 1973. La indefinición respecto del tipo de sistema político y del plazo de la etapa autoritaria también se explica por la existencia de diferencias internas entre las tres ramas de las FF.AA. y entre los grupos civiles. Sólo al cabo de tres años y medio de ejercer el poder, el régimen militar expuso una definición estratégica respecto del sistema político que se establecería en el país -designada como “democracia protegida”- y un calendario para su instauración.

Esta fue planteada por el general Pinochet en un discurso ante la juventud el 9 de julio de 1977, conocido como el “discurso de Chacarillas” (61). Pinochet definió la “nueva democracia” como una “democracia autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”. Junto a precisar el contenido de cada uno de estas propiedades, lo

59 *Los datos empíricos de la coerción en 1983, en términos de muertos y heridos, la hacemos en Huneus, “La política de la apertura...”, op. cit.*

60 *Retomando nuestro análisis inicial, es claro que estos cambios no provocaron el fin de todos los componentes de la “democracia protegida”, algunos de los cuales están todavía pendientes. Sin embargo, la importancia de las modificaciones no se puede desconocer.*

61 *Su texto se encuentra en El Mercurio, 10 julio 1977.*

que es importante es que por primera vez Pinochet indica en términos generales un procedimiento y un plazo para llegar a la plena instauración de la "democracia protegida". Esto último tomaría muchos años, pues recién a fines de la década siguiente podía esperarse que estuvieran funcionando todas las instituciones, entre las que se incluiría un Parlamento. Esta decisión estratégica fue respetada por el régimen militar en sus líneas generales, con algunos cambios que no alteraron su esencia, como por ejemplo, abandonar el camino constitucional a través de la dictación de sucesivas Actas Constitucionales (62), ideada inicialmente probablemente para buscar un camino más novedoso que recurrir al procedimiento más convencional de preparar una nueva Carta Fundamental. Sin embargo, no siguió ese camino y tomó la ruta de la preparación de una nueva Constitución.

Es importante tener en cuenta que desde las primeras declaraciones del nuevo régimen, como la Declaración de Principios, o el Objetivo Nacional, ambos de 1974, el discurso de Chacarillas antes aludido y en los discursos que anualmente pronunciaba el general Pinochet el 11 de setiembre para dar cuenta de su gestión, se partió de la base que la inauguración de la "democracia protegida" después de una larga fase de transición y de "normalidad o de consolidación" estaría a cargo de la misma coalición gobernante que había ejercido el poder desde un comienzo del régimen militar y el liderazgo seguiría estando a cargo del general Pinochet, quien continuaría como Presidente (63). Los militares, por su parte, volverían a los cuarteles una vez que "la misión" estuviera "cumplida" y se partía de la base que el poder seguiría siendo ejercido por los civiles que los habían acompañado en la larga experiencia de gobierno. No estaba pensado que volverían a gobernar los "mismos" que habían conducido al país al "caos" en 1973.

Los conceptos políticos que definían la "democracia protegida" fueron desarrollados por Pinochet en el discurso del 11 de setiembre de 1977 y los expuso de una manera sistemática desde el punto de vista jurídico-constitucional en una comunicación que envió con fecha 10 de noviembre de 1977 a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Este documento tenía por finalidad servir de rayado de la cancha de la labor que debía realizar este grupo de especialistas designados por los militares algunos días después del golpe de estado (64).

Esta comunicación es muy importante pues allí se desarrollaron propiamente los elementos institucionales de la "nueva democracia" y que buscaban distinguirla nitidamente de la democracia tradicional que hubo en Chile y en los demás países latinoamericanos. Un análisis de sus componentes así lo demuestra. En primer lugar, las FF.AA. no vuelven a sus cuarteles una vez que termine su participación en el gobierno, sino que mantienen su presencia en el

62 Alcanzó a dictar sólo cinco.

63 La imagen de Franco terminando su vida como Jefe de Estado con esos honores estaba de alguna manera presente en ese diseño estratégico.

64 El texto se encuentra en *Revista Chilena de Derecho* vol. 8, Nrs. 1-6, Enero-Diciembre 1981, pp. 137-143. La Comisión fue designada el 25 de octubre de 1973 y estuvo integrada por el ex-senador del Partido Nacional, Sergio Diez, el ex diputado de la misma colectividad, Gustavo Lorca, el profesor de derecho constitucional Enrique Evans, Alejandro Silva Bascuñán y Jorge Ovalle, el ex ministro de Justicia de Jorge Alessandri, Enrique Ortúzar. El 21 de diciembre fue nombrada Alicia Romo. Evans y Silva, vinculados al PDC, renunciaron el 12 de abril de 1977 por el decreto que declaró disuelto los partidos; Ovalle fue destituido por la Ministra de Justicia, Mónica Madariaga, en mayo 1977. En entrevista *El Mercurio* 20.5.1977 ella aclaró que "tienen por esencia la condición de personas de la exclusiva confianza del Jefe del Estado, circunstancia esta que ha permitido a S.E. el Presidente de la República plena y absoluta flexibilidad para proceder a disponer sus designaciones o resolver cambios de sus designaciones...". En reemplazo de estos 3 académicos que no adherían al régimen fueron nombrados en junio de 1977 tres que sí lo eran: Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona. Véase Mario Verdugo et al. *Derecho Constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1994), tomo I, p. 77.

sistema político como un poder superior, encargado de verificar que se cumplan los objetivos políticos de éste. Ello se expresa en el establecimiento de un “Poder de Seguridad” que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su rol de contribuir a “garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación” (65) .

En segundo lugar, no hay un pluralismo amplio o ilimitado como es el que existe en la democracia, sino que se trata de un pluralismo limitado, ya que se hará “una proscripción legal de la difusión y acción de las doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria” (66).

En tercer lugar, tampoco se establece una separación de poderes como en una democracia, que busca el equilibrio de ellos para evitar los excesos de alguno, sino que se establece un presidencialismo sobredimensionado pues concentra no sólo las funciones ejecutivas, sino también tiene un fuerte papel como colegislador y asume un rol de protector de la Constitución en la terminología de Carl Schmitt (67), dotado de una “autoridad fuerte para hacer imperar la ley y el orden” (68).

En cuarto lugar, se restringe fuertemente la función y el carácter del Parlamento a través de una cesión de competencias al Presidente y a través de una “composición mixta”, ya que junto a los legisladores elegidos por sufragio universal, habrá “una cuota que lo sean por derecho propio o por designación presidencial...” (69). En todo caso, los cargos públicos deben tener “requisitos básicos de idoneidad”, lo cual está por encima de cualquier otro criterio de designación o elección, lo cual implica disminuir la autoridad de los partidos y de sus dirigentes.

En quinto lugar, los partidos no tienen las funciones que les corresponden tradicionalmente en las democracias, pues son vistos muy despectivamente como “conductos monopólicos de la participación ciudadana y ...gigantescas maquinarias de poder que subordinan a los legisladores a “órdenes de partido” impartidas por pequeñas oligarquías que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad real alguna, y que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido” (70). Los sistemas electorales deben impedir que los partidos se conviertan en este tipo de instituciones, pues de lo que se trata es que el nuevo orden constitucional se proponga el establecimiento no de partidos, sino más bien de “corrientes de opinión” como hablaba Franco en su época, que son concebidas como grupos selectos de ciudadanos legitimados por la “calidad de sus miembros y la seriedad de sus planteamientos doctrinarios y prácticos” (71).

Cada uno de estos objetivos fueron traducidos en el articulado de la Constitución de 1980. Esta, a su vez, tuvo un cierto grado de desarrollo a través de las leyes orgánicas constitucionales, como el Tribunal Constitucional y leyes que se requerían para hacer posible el plebiscito establecido en sus artículos transitorios, como la ley de partidos y de votaciones

65 *Ibidem*, p. 138.

66 *Ibidem*, p. 139.

67 *Nos referimos a su trabajo Der Hüter der Verfassung que fue aprovechada por el general Hindenburg para disminuir el poder del parlamento, lo cual agravará la crisis de la república de Weimar. Hemos analizado este problema en nuestra tesis doctoral sobre la caída de la democracia en Chile, comparada con la República de Weimar y la II República de España, no publicada.*

68 *Ibidem*, p. 139.

69 *Ibidem*, p. 140.

70 *Ibidem*, p. 140.

71 *Ibidem*, p. 140.

y escrutinios (72). Después del plebiscito del 5 de octubre, el régimen militar negoció con la oposición una reforma constitucional que eliminó gran parte de estas instituciones de la "democracia protegida" e impulsó una intensa labor legislativa para institucionalizar la democracia pluralista y los mecanismos de seguridad o "amarre". La reforma constitucional ha sido bastante estudiada (73), pero no ha recibido atención la gestión legislativa que le acompañó en esos meses hasta la entrega del poder.

Es conveniente precisar que si bien es cierto se trató de un cambio que implicó la retirada de un sistema político, el gobierno no estuvo en retirada si se le mira desde el punto de vista de su actividad, sino que siguió gobernando con gran energía, llevando adelante el cumplimiento de su programa y muy especialmente, siguió impulsando las reformas económicas que reactivó a partir de 1985, después del desplome del sistema financiero por el fracaso de las primeras reformas (74) y muy especialmente continuó con las privatizaciones. La oposición democrática objetaba fuertemente estas reformas, especialmente la escasa transparencia con que se realizaba la privatización de las empresas públicas, crítica que ha sido compartida por los estudiosos (75). Se planteó que el gobierno debía suspender estas ventas porque debía esperar que se instaurara la democracia. Por el contrario, el ministro de Hacienda continuó impulsándolas de tal manera que importantes privatizaciones siguieron adelante y se concluyeron después del plebiscito, como la CTC, ISE Seguros. Diversas empresas del sector eléctrico se vendieron después del plebiscito, destacando en ello la venta de la central Pehuenche que fue comprada por ENDESA, lo cual ayudará a la estrategia de sus dueños a convertirla en una empresa dominante en el Sistema Interconectado Central (SIC). El gobierno no perdió su iniciativa política a pesar de su derrota política en las urnas porque quería que el sector público fuera lo más pequeño posible para que el gobierno de la Concertación tuviera poca influencia en la economía.

La intensa labor legislativa es una de las demostraciones de esta capacidad de mantener la iniciativa política y el general Pinochet gobernó hasta el último día de su mandato. Esa capacidad política pudo opacar el proceso de autodisolución de la "democracia protegida", ante una oposición que tampoco imaginó que Pinochet reconocería la derrota, que modificaría la Constitución y, menos aún, que entregaría el poder en las condiciones en que lo hizo.

72 *Un análisis de la preparación de estas leyes hace Barros, op. cit. cap. VII.*

73 *Carlos Andrade, La reforma de la Constitución de 1980, op. cit.*

74 *La bibliografía sobre las reformas económicas es amplísima. Véanse los libros del ministro de Hacienda del régimen militar y de la democracia, Hernán Büchi, "La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica" (Bogotá: Editorial Norma SA, 1993) y Alejandro Foxley, "Experimentos neoliberales en América Latina", Estudios CIEPLAN 7 1982; véanse también, desde una visión crítica, el libro de Patricio Meller, "Un siglo de economía política chilena 1890-1990" (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996) y desde una posición favorable a ellas, Daniel L. Wisecarver, ed. "El modelo económico chileno" (San Francisco: CINDE, Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992).*

75 *Por ejemplo, véase el documentado estudio de Dominique Hachette y Rolf Lüders, "La privatización en Chile" (Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, CINDE, 1992). Lüders fue ministro de Hacienda por algunos meses en 1982.*

LAS RESOLUCIONES DE CORFO PARA LA CONTINUACIÓN DE LAS PRIVATIZACIONES, 1988-1989

Empresa	Acuerdo	Fecha	Area económica
LAN-CHILE	1251	22.6.1988	Línea aérea
	1082	23.9.1988	
	1373	8.5.1989	
Elecda	1383	16.5.1989	Eléctrica
Eliq SA	832	6.12.1989	Eléctrica
Emelari	1341	6.2.1989	Eléctrica
Arica	1314	1.12.1988	Eléctrica
Iquique	1383	16.5.1989	Eléctrica
Antofagasta	1383	16.5.1989	
Magallanes	1383	16.5.1989	Eléctrica
ENDESA	1304	28.8.1988	Eléctrica
	1305	28.10.1988	
	1405	14.8.1989	
Pehuenche	1286	23.9.1988	Generación eléctrica
	1420	27.11.1989	
	1442	8.11.1989	
ISE Generales	1298	29.9.1988	Seguros
	1300	29.9.1988	
	1302	10.10.1988	
	1374	8.5.1989	
	1411	14.4.1989	
ISE VIDA	1297	29.9.1988	Seguros
	1299	29.9.1988	
	1302	10.10.1988	
	1411	14.8.1989	
CTC	1201	25.1.1988	Telecomunicaciones
	1349	10.2.1989	
	1350	10.2.1989	
ENTEL	1277	19.8.1988	Telecomunicaciones
	1358	16.3.1989	
	1361	20.3.1989	

Esta amplia y profunda reforma legal fue posible de realizar no sólo por la decisión política, sino también porque el proceso de toma de decisiones en un régimen autoritario es bastante más simple que en las democracias, en que la separación de poderes, el papel de los partidos políticos, los grupos de interés y la prensa hacen de la función legislativa un proceso muy complejo. El poder constituyente y legislativo radicaba en la Junta de Gobierno que integraban los comandantes en jefe de cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el general director de Carabineros (76), que eran asesorados por Comisiones Legislativas

76 En el caso del Ejército, el miembro de la Junta era el vicecomandante en jefe.

integradas por personal de las FF.AA. y civiles partidarios del régimen, de manera que el pluralismo interno era muy limitado. No había mecanismos institucionales para la expresión de los intereses de los grupos de presión como ocurría en otras situaciones autoritarias, como España, Brasil o México, que disponían de un Parlamento o Cortes y de cuerpos colegiados en la dirección superior del partido, como era el caso del Movimiento en España y el PRI en México.

La derrota política del plebiscito produjo una mayor centralización del poder en el gobierno, que actuó como el principal articulador de la reforma constitucional y legal, al mismo tiempo que impulsó las reformas económicas (77). En esa situación fue muy importante el rol del liderazgo del general Pinochet, que fue capaz de dar cohesión y mística a los grupos civiles que lo apoyaban y a las propias FF.AA. Cabe señalar que el gobierno había estado preparando algunas de las leyes que ahora tendría que despachar bajo presión, porque no tenía apuro en promulgarlas porque no tenían mucho sentido en el caso que el general Pinochet continuase como Presidente.

El análisis cuantitativo que se hará a continuación se hace sobre la base de definir un objetivo para cada ley, partiendo de la premisa de que cada una de ellas tiene igual importancia. Las categorías que se usan en este análisis han seguido en general las propuestas por Blondel (78) en su estudio sobre la actividad legislativa. Se han hecho algunos ajustes porque se analiza la producción legislativa de un régimen autoritario con políticas económicas neoliberales, mientras que Blondel analizó la gestión de los parlamentos democráticos en tiempos del auge del Estado benefactor y, por ende, de las políticas redistributivas.

Tenemos plena conciencia de las dificultades y, por ende, limitaciones de esta clasificación, que fueron indicadas por Blondel (79), porque las leyes normalmente son heterogéneas en sus objetivos y tienen muy diferente grado de amplitud en los temas que abarcan y son diferentes en la minuciosidad con que lo hacen. En consecuencia, una misma ley cumple distintas funciones, cada una de las cuales daría motivo para ser incorporada en el análisis cuantitativo, pero ello exigiría un análisis muy pormenorizado que no hacemos en esta oportunidad porque el fin de la investigación es describir el proceso de autodisolución y no la labor legislativa en sí misma. La heterogeneidad de las leyes exige decidir con cierto margen de discrecionalidad la elección de la correspondiente categoría, especialmente complejas cuando los fines de una ley corresponden a más de una categoría. Todas estas limitaciones no constituyen una barrera que impida hacer un análisis empírico, a través de una clasificación que permita obtener una imagen general de la ingeniería legal desarrollada por el régimen militar en el período que analizamos.

Hechas estas aclaraciones, hemos distinguido cinco categorías de leyes: regulatorias políticas, que corresponden al grupo de regulatorias constitucionales planteadas por Blondel, que son las que determinan distintos aspectos organizativos y de funcionamiento del orden político; en segundo lugar, existen leyes de carácter regulatorias económicas, cuya finalidad es influir en las instituciones y en el proceso económico, ya sea teniendo como objetivo regular las acciones de los particulares, o bien las funciones que le corresponde a la autoridad; en tercer lugar, hay leyes regulatorias referidas explícitamente a las Fuerzas Armadas y que hemos separado de las regulatorias políticas y que no contempla la clasificación de Blondel

77 Véase Ascanio Cavallo, *"Los protagonistas de la transición"* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1993).

78 Jean Blondel et. al. *"Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement"*, en: Philip Norton, ed. *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 186-207.

79 *Ibidem*, pp. 192 ss.

precisamente por la especificidad del destinatario -los institutos armados- con lo cual éstos adquieren una sólida base institucional en la democracia, reafirmando las “prerrogativas” establecidas en la Constitución de 1980 (80); en seguida, hay leyes que buscan objetivos distributivos de bienes y por fin, hay leyes que no se ubican en ninguna de estas categorías y que hemos agrupado en una categoría de “otras” (81).

La inmensa cantidad de leyes fueron despachadas teniendo en cuenta un objetivo central, cual era poner término gradual a la “democracia protegida”, para echar las bases de una democracia pluralista y, asimismo, establecer limitaciones o “amarres” al gobierno de la Concertación que se veía que ganaría las elecciones después de haberse impuesto ampliamente en el plebiscito. Naturalmente hay un conjunto de leyes que no pueden ser consideradas ni que desmantelan instituciones, ni son leyes de “amarre” y pueden clasificarse como de administración. Estas últimas son de diversos tipos, desde aquella que se encarga del alhajamiento del nuevo Congreso Nacional (ley 18.823), hasta otras sobre temas más pedestres como autorizar el establecimiento de un casino de juego en determinadas comunas (ley 18.936.), regular el uso y circulación de vehículos estatales (ley 18.858 que modifica DL 799, de 1974), confiere grado de Contraalmirante al Capitán de Fragata don Policarpo Toro Hurtado (ley 18.761) o dispone la erección de monumentos en memoria de personas que se indican (Ley 18.929).

CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES PROMULGADAS DESPUÉS DEL PLEBISCITO

	Disolver democracia protegida	Amarre	Administración	Total
1. Regulatorias económicas	22	24	7	53-23%
2. Regulatorias políticas	51	33	24	108-48%
3. Regulatorias FF.AA.	10	9	4	23-10%
4. Distributivas	15	2	7	24-11%
5. Otras	12	1	5	18-8%
Total	110-49%	69-30%	47-21%	226-100%

El mayor número de leyes son las que tienen el carácter de regulatorias políticas: 108; en seguida, están las leyes regulatorias económicas -53-, las distributivas -24-, las regulatorias de las FF.AA. y las otras. Hay leyes que cumplen más de una función y la de presupuesto es un buen ejemplo. La ley de presupuesto para 1990 corresponde a una típica ley distributiva en cuanto asigna los recursos del Estado en beneficio de funciones estatales y de grupos sociales, pero al mismo tiempo fue una ley de amarre por cuanto buscó restringir fuertemente

80 Usamos el concepto siguiendo a Stepan, *Rethinking...*, op. cit.

81 Hemos excluido la categoría de leyes “redistributivas” contenidas en la clasificación de Blondel y que se explican para el análisis de la labor legislativa de democracias con Estado benefactor, función que no era precisamente apreciada por el modelo económico neoliberal. Tal vez podría reemplazarse por leyes “concentradoras” del poder y la riqueza, pero eso nos llevaría a otra parte.

el margen de acción del gobierno al suponer un precio altísimo del cobre y una tasa de inflación considerablemente más baja de lo que las condiciones de la economía lo permitía a la luz de la política expansiva seguida por el gobierno para ganar el plebiscito de 1988 y las elecciones de 1989 (82). Asimismo, como el nuevo gobierno democrático asumió sus funciones después de dos meses de iniciado el año 1990, el régimen que terminaba utilizó una parte del presupuesto bastante superior a la proporción que le correspondía por el tiempo que estuvo en el poder, de manera que la nueva administración no sólo se encontrará con menos recursos porque las estimaciones de la ley de presupuesto eran políticamente adversas a los demócratas, sino también porque se gastó más de lo que les correspondía. De allí que la ley de presupuesto tuvo un importante componente de "amarre".

El análisis de las leyes económicas se refieren a muy variados temas, algunos de los cuales dan cuenta de la continuidad del proceso de transformación económica en marcha durante el régimen militar y otras se refieren a las nuevas condiciones políticas creadas por el plebiscito.

Un análisis cualitativo de las leyes económicas muestra que algunas de ellas se refieren a la constitución de empresas públicas como sociedades anónimas (83), cambio que en el pasado fue un paso hacia su posterior privatización; otras leyes crean superintendencias para regular actividades privatizadas o por privatizarse (84); un tercer grupo de leyes económicas modifican el marco institucional existente, como es el caso de la ley de modificación a la ley de Bancos como consecuencia de su crisis y desplome en 1982 (85), la ley general de pesca y acuicultura (86) y la que modifica la ordenanza de aduanas (87).

La ley de carácter económico más importante dictada en estos meses fue la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central (88), el cual estaba establecido en la Constitución (89) como "organismo autónomo, con patrimonio propio, cuya organización, funcionamiento y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional". Es comprensible que no se haya promulgado antes porque en un régimen autoritario o en uno de democracia protegida no se requiere de un instituto emisor autónomo del Gobierno pues éste concentra el poder, sin permitir espacios ajenos a su autoridad. La ley dispuso que la dirección del Banco Central estaría a cargo de un consejo de 5 miembros, los que serían elegidos por el Senado para distintos períodos, de manera de asegurar la estabilidad de la gestión. El régimen militar a través de su ministro del Interior concordó con la oposición los nombres de los integrantes del primer Consejo para no cederle esta posibilidad a la Concertación, nombrando dos por parte del gobierno, dos por los partidos de la oposición y un independiente (90).

Las leyes regulatorias políticas también se refieren a un conjunto muy variado de temas,

82 Véase Alejandro Foxley, "Economía política de la transición" (Santiago: Ediciones Dolmén, 1993), pp. 59-61.

83 Es el caso del Metro en Santiago, por ley 18.722, EMPREMAR, por ley 18.773, EMOS y ESVL, por ley 18.777.

84 De Servicios Sanitarios por ley 18.902 y de ISAPRES, por ley 18.933.

85 Ley 18.818.

86 Ley 18.892.

87 Ley 18.853.

88 Ley 18.840.

89 LOC Nr. 18.840 que desarrolla lo establecido en el Capítulo XII, artículos 97 y 98, de la Constitución.

90 Fueron nominados el general Enrique Seguel, ex ministro de Hacienda y A. Serrano, como simpatizantes del régimen militar; Roberto Zahler y Juan Eduardo Herrera, por la Concertación y Andrés Bianchi, subsecretario general de la CEPAL, como independiente. Estas negociaciones han sido descritas por Ascanio Cavallo, Los protagonistas de la transición (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1994).

que van más allá del mero diseño de normas que crean o facilitan la existencia del orden pluralista para permitir el desarrollo de la Constitución y para abrir los espacios pluralistas que aquélla cerraba (91). En efecto, un objetivo muy importante de algunas de esas leyes fue cautelar los intereses de los militares, que debían volver a regañadientes a sus cuarteles. Se trata del establecimiento de lo que Stepan llama “las prerrogativas militares” y que caracterizan a las nuevas democracias después de largas experiencias de gobiernos castrenses (92). Estas prerrogativas apuntan a dos cuestiones fundamentales: asegurar la independencia económica de los institutos armados respecto de las decisiones del Gobierno y del parlamento al señalar un piso mínimo para su presupuesto anual y dotar a sus mandos superiores de la autonomía para decidir en los ascensos y retiros de su personal, de manera de evitar que el Gobierno pudiera influir en ellos. Este es el sentido de la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. (93) y de Carabineros (94), las que fueron modificadas para aclarar aún más estas prerrogativas el último día del régimen militar (95). Estas prerrogativas militares no fueron tan lejos como para plantear una ley de amnistía, como lo hicieron los militares en Argentina cuando debieron entregar el poder después de la derrota en la guerra de las Malvinas. Como se sabe, el general Contreras fue en definitiva condenado por la Justicia a una pena de ocho años de cárcel, que cumple en un presidio construido especialmente para los condenados por las violaciones a los derechos humanos.

En segundo lugar, otra de las finalidades de esta abundante legislación fue establecer limitaciones institucionales al ejercicio del poder político por parte de las nuevas autoridades, pues era evidente para todos que el nuevo Gobierno que se elegiría estaría encabezado por quienes ganaron el plebiscito. Varias de ellas constituían lo que se conoció como “leyes de amarre”. Los militares y los civiles que les acompañaban estaban convencidos de que serían incapaces de gobernar de una manera distinta a como lo hicieron antes del 11 de setiembre de 1973, de manera que conducirían al país nuevamente a una grave crisis económica y política. Ese fue el discurso permanente del régimen y ahora debían sacar las consecuencias de ello y poner algunas seguridades para impedirlo. Numerosas leyes apuntan a esta dirección. Este es el propósito, por ejemplo, de la ley 18.827 que adecua la planta del personal de 72 órganos y servicios públicos, que es después modificada acogiendo algunas de las críticas de la oposición por el carácter de “amarre” de ésta (96). Los nuevos gobernantes se encontrarían con una administración pública cuyos altos funcionarios eran inamovibles y debían trabajar con ellos y el Gobierno podría nombrar a un número muy limitado de altos funcionarios, en cantidad muy insuficiente a las necesidades que implica impulsar el proceso de democratización. Esto estaba reforzado por las disposiciones contenidas en la ley 18.834 que establece el nuevo Estatuto Administrativo, la ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado y la ley 18.923 de Municipalidades. También se puede ubicar en este grupo de leyes la que crea el Consejo Nacional de Televisión que, aunque establecida en la Constitución (97), no lo había sido antes porque la centralización de la autoridad en el régimen autoritario

91 En este grupo se incluyen la Ley 18.906, LOC de Estados de Excepción Constitucional y la ley 18.930 que modifica el Tribunal Constitucional.

92 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1988), cap. 7.

93 Ley Nr. 18.948.

94 Ley Nr. 18.961.

95 Ley Nr. 18.967 de FF.AA. y 18.973 de Carabineros.

96 Leyes 18.830 y 18.831.

97 Art. 19, Nr. 12.

lo hacía innecesario. En esta misma categoría se encuentra la LOC de Enseñanza, que fue promulgada un día antes que los militares entregaran el poder (98).

En tercer lugar, hay una abundante legislación para hacer viable una competencia electoral presidencial y parlamentaria gatillada por la derrota del SI, ya explicitados en lo fundamental en la reforma constitucional (99).

CONCLUSIONES

El artículo ha mostrado los cambios legales que impulsó el régimen militar como consecuencia de la derrota del SI en el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Estos cambios tuvieron por finalidad iniciar la sustitución de la "democracia protegida" establecida en la institucionalidad constitucional y legal del régimen militar, para comenzar la instauración de una democracia pluralista. Los cambios legales tuvieron un doble objetivo: impulsar lo que los españoles llamaron el "desmantelamiento" de las instituciones propias de la "democracia protegida" y poner ciertos límites a la autoridad del primer gobierno democrático a través de lo que se conoció como las "leyes de amarre" y a través de la continuación del programa de reformas económicas, especialmente las privatizaciones.

Esta investigación ha explicado el cambio legal impulsado por el régimen militar como consecuencia del resultado del plebiscito del 5 de octubre que hizo inviable la continuación de la "democracia protegida". Esta no fue la única causa que influyó en el brusco cambio del régimen militar. La "democracia protegida" no era viable en un contexto mundial de democratización en Europa del este desde que los alemanes comenzaran a abandonar masivamente la República Democrática de Alemania y Hungría abriera sus fronteras para que ellos pudieran avanzar a Alemania Occidental, lo cual generará una presión política que llevó a la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. Habría sido un contrasentido mundial que se hubiese producido la continuidad del sistema político de "democracia protegida", con los militares como poder dominante en un Consejo de Seguridad Nacional y un Senado con una posición muy determinante de los nueve senadores designados frente a los 26 que se contemplaban originalmente (100).

También facilitó los cambios legales la propia dinámica del cambio económico, con su liberalización y apertura exterior que hizo que la economía chilena fuera muy sensible a las presiones externas por la gran importancia de las exportaciones en el conjunto de la economía del país. La liberalización económica presionaba hacia una mayor liberalización política para permitir que continuara el dinamismo de las exportaciones chilenas, lo cual presumiblemente se habría visto entrabado o dificultado por la continuidad del general Pinochet como Jefe de Estado ante un hipotético caso que hubiera triunfado el SI (101).

98 Ley 18.962.

99 Ley 18.799 que modifica la LOC de Partidos políticos y de votaciones y escrutinios; ley 18.808 sobre propaganda electoral; 18.809 entrega facultades al Director del Servicio Electoral; ley 18.828, modificando la LOC de votaciones populares y escrutinios, 18.911 que modifica la LOC del Tribunal Calificador de Elecciones y la ley 18.947 que modifica la anterior.

100 Sobre los aspectos internacionales de la democratización, véase Laurence Whitehead, ed., "The International Dimensions of Democratization" (Oxford: Oxford University Press, 1996).

101 Esto confirma la tesis de Robert A. Dahl, "Polyarchy" (New Haven: Yale University Press, 1970).

Todos estos factores deben tenerse en cuenta para explicar el brusco cambio hecho por el régimen militar, que dio cuenta de un alto nivel de pragmatismo por parte del general Pinochet que era inédito en los tres lustros en que había detentado la dirección del Estado. El cambio legal en la perspectiva de ampliar y profundizar la democracia tendrá mayor dinamismo y profundidad cuando se instauren las nuevas autoridades el 11 de marzo de 1990, pero ese cambio pudo comenzar en un estadio más avanzado, lo cual, por su parte, lo hizo mucho más complejo. El estudio de la segunda parte del cambio de régimen político está más allá del objetivo de este artículo, que ha sido el análisis de cómo el régimen comenzó a autodisolverse antes que el general Pinochet entrega el poder a Patricio Aylwin, el primer Presidente elegido por el pueblo después de 17 años de régimen autoritario.