

---

# ELECCIONES NO-COMPETITIVAS EN LAS DICTADURAS BUROCRATICO-AUTORITARIAS EN AMERICA LATINA\*

Carlos Huneeus

---

## I. INTRODUCCION

### 1. *El «nuevo militarismo en América Latina»*

Desde que Guillermo O'Donnell publicara en 1973 su libro *Modernization and bureaucratic-authoritarianism* el estudio de los regímenes autoritarios en América Latina ha cobrado un singular brío<sup>1</sup>. Si se quisiera subrayar uno de los méritos del trabajo de O'Donnell es que fue capaz de integrar en un modelo el análisis político con los parámetros, estructuras y conflictos económicos, estudiando la interacción entre política y economía con conceptos tales como régimen político, coaliciones y políticas. A través de este esquema de análisis, que iba más allá del mero análisis del surgimiento de los regímenes

---

\* Este trabajo fue preparado como parte del proyecto de investigación "Elecciones y cambio político en América", dirigido por el Prof. Dr. Dieter Nohlen en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania Federal.

<sup>1</sup> G. O'DONNELL, *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*, Berkeley, Institute of International Studies, 1973; "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario", *Documento CEDES*, Buenos Aires, 1975; "Corporatism and the Question of the State", en J. MALLOY (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh. Pittsburgh University Press, 1977; "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en D. COLLIER (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

militares como una cuestión explicable a través de conocer las ideologías, reclutamiento social o adiestramiento profesional de los militares<sup>2</sup>, o, por otro lado, una concepción de la teoría de la dependencia<sup>3</sup> que consideraba a los actores sociales y políticos internos como meros agentes de los actores externos —gobiernos y corporaciones transnacionales—. O'Donnell fue capaz de explicar el surgimiento de los regímenes burocrático-autoritarios en América Latina a partir del caso brasileño de 1964 y que luego siguieron Perú en 1968, Chile en 1973, Uruguay en 1974 y Argentina en 1976<sup>4</sup>. Asimismo, O'Donnell señaló cuál era la naturaleza del régimen político que se establecía, pues no se trataba de intervenciones militares destinadas a un ejercicio transitorio y personalista del poder, sino de intervenciones institucionales de las Fuerzas Armadas para buscar una redefinición de las relaciones entre el estado y la sociedad<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> La literatura sobre los militares en América Latina es muy abundante. Véanse J. JOHNSON (comp.), *The role of the military in underdeveloped countries*, Princeton, Princeton University Press, 1962; *The military and society in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1964; M. NEEDLER, "Political development and military intervention in Latin America", en *American Political Science Review*, vol. 60, 1966, pp. 616-626; "Military motivations in the seizure of power", en *Latin American Research Review*, vol. 10, 1975, pp. 63-79; P. SCHMITTER (comp.), *Military rule in Latin America*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973; "Intervención militar, competencia política y política pública en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, 1971, pp. 476-549; W. THOMPSON, "Systematic change and the Latin American military coups", en *Comparative Political Studies*, vol. 7, 1975, pp. 441-459. Un excelente estudio de caso y con un importante marco teórico se encuentra en el libro de de A. STEPAN, *The military in Politics: changing patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971, y el libro compilado por el mismo STEPAN, *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973, que contiene un importante trabajo del mismo Stepan sobre "The new professionalism of internal warfare and military role expansion". Un excelente trabajo que comenta críticamente las diversas interpretaciones del fenómeno militar en América Latina y que contiene una abundante bibliografía es el de A. LOWENTHAL, "Armies and politics in Latin America", en *Word Politics*, vol. 27, 1974, pp. 107-139.

<sup>3</sup> Sobre la teoría de la dependencia, véase F. CARDOZO y E. FALETTO, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores, 1969, y el *post-scriptum* escrito por ambos, publicado en *Desarrollo Económico*, núm. 66, 1977, páginas 273-299. También debiera citarse el trabajo de O. SÜNKEL, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", en *Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 1, 1967. La polémica sobre la teoría de la dependencia es vastísima. Véase H. MANCILLA, *Entwicklung als Nachhahung*, Meisenheim, Verlag Anton Hain, 1978; D. NOHLEN, "Modernization and Dependence. An outline and a critique of competing theories", en *Intereconomics*, marzo-abril 1980, pp. 81-86; A. PORTES, "On the sociology of national development: theories and issues", en *American Sociological Review*, núm. 82, 1976, pp. 55-85; A. VALENZUELA y J. S. VALENZUELA, "Modernization and dependency. Alternatives perspectives in the study of Latin American underdevelopment", en *Comparative Politics*, núm. 10, 1978, pp. 535-557.

<sup>4</sup> Sobre el caso de Perú, véase A. LOWENTHAL (com.), *The Peruvian Experiment*, Princeton, Princeton University Press, 1975; sobre Brasil, además de los libros de Stepan citados en la nota 2, véanse, entre otros, R. SCHNEIDER, *The Political System of Brazil*, New York, University of Columbia Press, 1971, y T. SKIDMORE, *Politics in Brazil*, London, Oxford University Press, 1966.

<sup>5</sup> El análisis de O'Donnell ha sufrido ciertas modificaciones en sus recientes trabajos. En efecto, en su contribución al libro de Collier, O'Donnell explicita

El debate iniciado por O'Donnell lamentablemente ha tendido a concentrarse a discutir la validez o limitaciones de la explicación causal del autoritarismo burocrático<sup>6</sup>, y al estudio comparativo de las políticas estabilizadoras que éstos ponen en aplicación debido a la hiperinflación que caracteriza a las economías cuando toman el poder<sup>7</sup>. Todavía no se ha avanzado en la diversificación del análisis de sus estructuras políticas, de las coaliciones que lo apoyan, de las tensiones y conflictos en éstas, en el estudio de los esfuerzos de inclusión que el gobierno implementa, especialmente para recapturar o asegurar el apoyo de los estratos medios y de grupos de presión de la mediana empresa y del comercio, las respuestas institucionales y políticas ante presiones internacionales (política de derechos humanos del Presidente Carter, por ejemplo), ni en el estudio de la semioposición y de la oposición<sup>8</sup>. En una palabra, es necesario diversificar el análisis de los componentes políticos y las implicancias sociales y económicas del autoritarismo burocrático con el fin de tener una mayor claridad sobre los factores que influyen en desencadenar tendencias de cambio y sobre sus desenlaces.

Comoquiera que lo peculiar en estos regímenes es que buscan un cambio sustancial de la estructura política, social y económica con el fin de estabilizar,

---

con claridad que su interpretación es más bien del estado en América Latina y no sólo del problema del militarismo en política. De allí que el estado burocrático-autoritario puede adoptar diversas formas políticas, civiles o militares, y tolerar incluso un carácter democrático, aunque restringido en su dimensión competitiva. Con esa interpretación O'Donnell se pone a resguardo de las críticas que mostraban que las políticas seguidas por el autoritarismo burocrático habían sido adoptadas por gobiernos democráticos, como lo resaltó A. Hirschman en su contribución al libro de Collier antes citado. Anteriormente, O'Donnell había vinculado el problema del Estado al corporativismo, en su contribución al libro compilado por Malloy y citado en la nota 1. Como se ve, se trata de una teoría ambiciosa y, por ello, no exenta de múltiples contradicciones, como lo han puesto de relieve Collier, Serra e Hirschman en el libro editado por el primero de éstos (nota 1).

<sup>6</sup> Sobre esto, véase el artículo de HIRSCHMAN, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants", y el de J. SERRA, "Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes", ambos contenidos en el libro compilado por D. Collier, citado en la nota 1. Véase también D. COLLIER, "Timing of economic growth and regime characteristics in Latin America", en *Comparative Politics*, núm. 7, 1975, pp. 331-359, e "Industrialization and political change. A Latin American perspective", en *World Politics*, vol. 38, 1978, pp. 593-614, que es un excelente comentario crítico a las tesis de O'Donnell, aunque el autor comparte la línea de argumentación de aquél.

<sup>7</sup> Véase T. SKIDMORE, *The Politics of Economic Stabilization of Postwar Latin America*, en J. Malloy (nota 1); A. FOXLEY "Inflación con recesión: Brasil y Chile", en *Estudios CIEPLAN*, núm. 1, Santiago de Chile, y del mismo autor, "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana", en *Estudios CIEPLAN*, núm. 2, 1979.

<sup>8</sup> Algunos de estos aspectos han sido mencionados por D. Collier en su contribución al libro por él compilado y citado en la nota 1: *The Bureaucratic-Authoritarian Model: Synthesis and Priorities for Future Research*. Usamos el concepto de semioposición acá y en el resto del trabajo en el sentido dado por K. von BEYME, *Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. Machtelite und Opposition in Spanien*, München, Piper, 1971, p. 84.

sobre la base de un desarrollo capitalista, una dominación política a tiempo indefinido («legado a las generaciones futuras») para entender los factores que condicionan las tensiones y mutaciones en el régimen es menester examinar no sólo el modelo económico que aplican, sino también el modelo político que coexiste con aquél y, en particular, el problema de la institucionalización del régimen<sup>9</sup>. Por institucionalización entendemos acá aquellas normas, mecanismos y estructuras destinadas a regular el conflicto, los procedimientos usados para reducir o ampliar la capacidad exclusiva o incluyente del estado y, lo que es fundamental, resolver oportuna y adecuadamente el problema de la sucesión, es decir, la continuidad de la dominación autoritaria por las mismas élites —y, eventualmente, por los mismos individuos— y con los mismos objetivos y prioridades económicas y políticas<sup>10</sup>. El análisis de O'Donnell tiende a concebir las tensiones y cambios en el régimen autoritario-burocrático a través de distinguir un conflicto en la coalición gobernante entre la alta burguesía y las Fuerzas Armadas. En este conflicto, la gran burguesía es vista dotada de una alta cohesión y como mera agente del capital extranjero; los militares, por su parte, son vistos, con O'Donnell, de tal forma que disponen de intereses latentes de tipo nacionalista, pero predominan temporalmente intereses manifiestos de condescendencia con la gran burguesía. O'Donnell da a entender que este conflicto de intereses es explosivo e inevitable por la contradicción insoluble entre las políticas de desnacionalización que impulsa la alta burguesía y el rol profesional, por ende, nacional, de las Fuerzas Armadas, que deben garantizar la seguridad interna y externa. Esta se vería erosionada por la influencia dominante del capital extranjero, particularmente cuando toma el control de sectores estratégicos de la economía. El análisis de O'Donnell pareciera apoyar la tesis de que, en este conflicto, el desenlace necesario es que los militares toman el poder a fin de restituir la primacía de los intereses nacionales<sup>11</sup>.

Creemos que esta concepción dicotómica de los actores y de la estructura del conflicto en el régimen autoritario-burocrático, aparte de los sesgos volun-

<sup>9</sup> La diferenciación que acá hacemos entre modelo económico y político es meramente analítica, pues ambos son una unidad en la dominación autoritaria. Véanse al efecto D. NOHLEN y A. WACHENDORFER, "Was wird aus Chile?", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 18, 1976, pp. 3-29; S. BITAR, "Libertad económica y dictadura política. La Junta Militar chilena, 1973-1978", en *Chile-América*, números 56-57, 1979. Este es un importante aspecto que ha sido resaltado por algunos estudiosos de los regímenes autoritarios, como von Beyme en el libro citado en la nota anterior y por E. SEVILLA-GUZMÁN, M. PÉREZ y S. GLNER, "Despotismo moderno y dominación de clase. Para una sociología del régimen franquista", en *Papers*, núm. 8, 1978, pp. 103-141.

<sup>10</sup> Este concepto lo tomamos de A. STEPAN, *The state and society. Peru in comparative perspective*, New Haven/Londres, pp. 292 y ss. Para un análisis más amplio del problema de la institucionalización, véase S. HUNTINGTON, *The Political order of changing societies*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1968.

<sup>11</sup> G. O'DONNELL, *Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*, citado en nota 1, pp. 316-318.

taristas que se dejan traslucir, es simplificada y, por ello, perturba el análisis de las tensiones políticas y de las presiones de cambio. No sólo los grupos sociales que están o se sienten representados en el gobierno pueden ser más diversos, lo que implica que las políticas implementadas buscan satisfacer intereses más variados, sino también la supuesta cohesión de las Fuerzas Armadas y su *pathos* nacionalista puede ser menos claro y tener por explicación otras causas. No sólo el problema de la desnacionalización puede provocar tensiones y conflictos entre los grupos y élites civiles y los militares, sino múltiples otros, tales como el problema de la represión, la política exterior, la cuestión del establecimiento de mecanismos de cooptación o participación, etc.

Todo lo anterior significa que, si se desea analizar las tendencias de cambio en estos regímenes es menester diversificar los componentes políticos del esquema de análisis, diversificando la visión de los actores y élites, de la estructura del conflicto y su regulación de las alternativas abiertas a los actores e instituciones, que pueden ser más de una. Se trata, por tanto, de saber qué tipo de regulación de conflicto existe y cómo se manifiesta a nivel de los subsistemas, todo lo cual nos lleva al problema de la institucionalización del régimen<sup>12</sup>. Tiene razón O'Donnell, siguiendo a Linz<sup>13</sup>, de que las alternativas abiertas a la institucionalización del autoritarismo burocrático son pocas y cada una tiene un costo político altísimo: crear un régimen de partido único siguiendo el modelo mexicano, con la consiguiente necesidad de implementar políticas movilizadoras y de inclusión social que pueden generar consecuencias políticas explicativas para la estabilidad del sistema o bien establecer un régimen corporativo, que encuentra dificultades en su realización aún superiores que lo anterior, debido a la similitud que presentaría con el fascismo, que lo haría un blanco fácil ante la oposición en los militares y de las élites civiles que apoyan al gobierno<sup>14</sup>. De allí que la tercera alternativa posible, añade O'Donnell siguiendo a Cardozo<sup>15</sup>, es una democracia restringida, «*sin pueblo* y, en definitiva, *sin nación*», pues se trata de mantener la hegemonía de los grupos que están en el poder, sin admitir que otros grupos y clases sociales entren a compartirlo<sup>16</sup>.

Sin embargo, conviene tener presente los peligros que encierra la argumentación precedente, como concluir de que habría una cierta inevitabilidad de

<sup>12</sup> Cuando hablamos de regulación del conflicto y de conflicto lo hacemos en el sentido de G. LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie*, Tübingen, 1967, y *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, Kohlhammer, 1976, *passim*. Seguimos a R. DAHRENDORF, *Class and class conflict in industrial societies*, Londres, 1959, en que el conflicto social no se soluciona, sino que se regula.

<sup>13</sup> L. LINZ, "The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil", publicado en el libro compilado por Stepan, citado en la nota 2.

<sup>14</sup> O'DONNELL, *Tensions...* (nota 11), pp. 313 y ss.

<sup>15</sup> F. E. CARDOZO, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

<sup>16</sup> O'DONNELL, *Tensions...* (nota 11), p. 317.

la democracia (restringida), y el supuesto que ella contiene, a saber, la inevitable debilidad de los regímenes autoritarios. Además del voluntarismo que esto último puede implicar, tiene el inconveniente de desatender las múltiples alternativas de solución a las crisis de estas dictaduras y a su capacidad de estabilización y consolidación<sup>17</sup>. De allí que para entender las tendencias de cambio habría que buscar otra estrategia de análisis, que no se deslizara sólo en el *continuum* autoritarismo-democracia, sino que también atendiera a los mecanismos y estructuras adoptadas para regular el conflicto, que pueden ser no sólo autoritarias, sino también mayoritarias y, eventualmente, proporcionales. Este análisis no debe girar sólo a nivel central del estado, sino también debe observar la realidad de los subsistemas, tanto vertical como horizontalmente. Siguiendo a Von Beyme<sup>18</sup>, podríamos entender una crisis o un cambio en un régimen autoritario como el tránsito de una a otra estrategia de regulación del conflicto, sea que ésta rija a nivel central (composición del gobierno, por ejemplo), o a nivel de un subsistema (elecciones sindicales, o estudiantiles). De esta forma se evita caer en las necesarias simplificaciones de la realidad cuando se emplean categorías dicotómicas, sea que se utilicen para explicar la coalición —gran burguesía/militares—, o el tipo de régimen autoritario —excluyente/inclusivo— o el eje del desplazamiento del cambio —autoritarismo/democracia—. Si se admite la premisa de que estos regímenes autoritarios buscan consolidarse para redefinir las relaciones entre el estado y la sociedad, es necesario, por tanto, indagar cuáles son esas múltiples estructuras, mecanismos y procesos que lo permiten o lo explican<sup>19</sup>.

En este trabajo queremos estudiar el problema de las tendencias de cambio en el régimen autoritario del tipo excluyente a través de concentrar el

---

<sup>17</sup> Con esto estamos evitando incurrir en una tendencia de los ciertistas políticos de concebir a los regímenes en un estado permanente de "crisis", sin que ésta se defina con precisión ni se explique por qué los correspondientes regímenes son capaces de sobrevivir a ellas. En apoyo a nuestra argumentación recogemos la observación de Schmitter cuando señaló que en un simposio sobre el Portugal autoritario en septiembre de 1973 ningún asistente predijo la caída del régimen, aunque nadie negara su crisis. Véase P. SCHMITTER, "Liberation by *golpe*: retrospective thoughts on the demise of authoritarian rule in Portugal", en *Armed Forces and Society*, vol. 2, núm. 1 (otoño 1975), pp. 5-33

<sup>18</sup> Von Beyme (nota 8), p. 30.

<sup>19</sup> La presencia institucionalizada de las Fuerzas Armadas en el poder y la búsqueda de la consolidación de los regímenes autoritarios es subrayado por O'Donnell, Stepan, Collier y Lowenthal, citados en las notas anteriores. No ignoramos las imprecisiones conceptuales existentes al usar indistintamente las categorías de régimen autoritario, consolidación, institucionalización y otras parecidas, que exigirían mayor precisión. Linz ha advertido el peligro del uso amplio del concepto de régimen autoritario, que él aplica sólo a aquellos institucionalizados; aquellos que no han alcanzado dicha fase son considerados por él en una "situación autoritaria" (véase nota 13). Creemos que la solución es poco satisfactoria, pues tal categoría carece de componentes positivos. Cabe advertir, además, que Von Beyme también habla de régimen burocrático-autoritario en su libro sobre España (nota 8), aunque su significado es diferente al que emplea O'Donnell.

análisis de la naturaleza y funciones de las elecciones no competitivas<sup>20</sup>. El estudio se concentra empíricamente en el Chile de Pinochet. El estudio de las elecciones no competitivas puede ayudar a esclarecer diversos problemas políticos en este tipo de régimen, tales como el tipo de regulación de conflicto que existe en el sistema y en los subsistemas, los grupos sociales y élites que están o se sienten representados en el gobierno, cuál es la estructura y dinámica de la semi-oposición y sus diferencias o coincidencias con la oposición, el papel de los militares como factor de estabilidad o cambio en el régimen, etcétera. En síntesis, mediante la concentración del análisis en un aspecto específico es posible comprender la estructura y dinámica de estos regímenes. Nuestro punto de partida es, siguiendo a Nohlen, de que las funciones de las elecciones no competitivas responden a la naturaleza del régimen político de que se trate<sup>21</sup>. De allí que, en una primera parte, veremos el carácter del régimen de Pinochet dentro del tipo autoritario-burocrático. En una segunda parte veremos el desarrollo mismo de las elecciones no competitivas y el comportamiento de los actores sociales y políticos en ellas. En una tercera parte exploraremos las funciones que estas elecciones cumplen en la estrategia de consolidación del autoritarismo burocrático en Chile. Breves consideraciones teóricas sobre las funciones de las elecciones no competitivas nos servirán de introducción a este estudio.

## 2. Elecciones no competitivas y semicompetitivas

El estudio de las elecciones en los regímenes autoritarios y totalitarios es un tema relativamente desatendido en la ciencia política que ha privilegiado hasta hace muy poco el análisis de la naturaleza y funciones de las elecciones en las democracias pluralistas<sup>22</sup>. Las elecciones se entendían como una competición entre partidos, en la cual los votantes podían elegir, con mayor o menor libertad, dependiendo de la mayor o menor complejidad del sistema político y del mayor bienestar de los estratos populares, y se sabía que el acto electoral tenía significación: por medio de él era posible influir en el gobierno a través de la elección de las autoridades. Las elecciones competitivas fueron, así, vistas como un acto político esencial de las democracias pluralistas<sup>23</sup>. Todo lo que se apartara de esto fue desatendido, con excepción de los análisis sobre las elecciones en los países comunistas<sup>24</sup>. En este caso se formuló un análisis

<sup>20</sup> La tipología de autoritarismo-burocrático excluyente e inclusivo ha sido introducida por A. Stepan (nota 10), siguiendo a O'Donnell.

<sup>21</sup> D. NOHLEN, *Wahlssysteme der Welt*, München, Piper, 1978, p. 21.

<sup>22</sup> Como excepción a ello, véanse G. HERMET, R. ROSE y A. ROUQUIE (comps.), *Elections without choice*, London, Macmillan, 1978.

<sup>23</sup> Nohlen (nota 21).

<sup>24</sup> Véanse D. Nohlen, *Begriffliche Einführung*, en D. STERNBERGER y B. VOGEL (comps.), *Die Wahl der Parlamente*, 1.º tomo, Berlín, Walter de Gruyter, 1969; *Wahlssysteme der Welt* (nota 21).

específico, sin que se insertara dentro del análisis comparado de los gobiernos autoritarios o totalitarios. Sólo a comienzos de los años setenta se comenzó a conceptualizar y teorizar sobre la naturaleza y funciones de las elecciones «no-competitivas», categoría residual en la cual se englobaban países con regímenes políticos muy variados y en que la naturaleza y las implicaciones de las elecciones eran muy diversas<sup>25</sup>. El estudio de la política en los nuevos estados africanos vino a servir de estímulo para el análisis de las funciones de las elecciones en regímenes que no eran democráticos y que tampoco entraban en el tipo de los regímenes comunistas. Los estados africanos mostraron que las elecciones eran eficaces mecanismos para crear o ampliar la legitimidad del régimen y servían para movilizar a la población<sup>26</sup>. Regímenes corporativos europeos también recurrieron al uso de elecciones no competitivas, como la España de Franco y el Portugal de Salazar y Caetano con una frecuencia similar al de sus vecinos con regímenes democráticos<sup>27</sup>, como se ve en el cuadro siguiente:

## CUADRO 1

*Número total de elecciones generales en algunos países europeos  
(1933-1973)*

Portugal ... ..	17	Francia ... ..	9
España ... ..	9	Italia ... ..	8
Grecia ... ..	12	Gran Bretaña ... ..	8
Irlanda ... ..	11		

FUENTE: Schmitter (nota 27, p. 93).

Las elecciones no competitivas son aquellas en las cuales no hay ninguna de las condiciones señaladas para las elecciones competitivas: no hay opciones de candidatos, el elector carece de libertad y estas elecciones no tienen consecuencias en el gobierno, que está apoyado en el monopolio del partido. Elecciones semi-competitivas son aquellas en las cuales hay una competición limitada entre candidatos (se tolera una semi-oposición o una oposición legal), el votante puede escoger entre ellos, aunque hay monopolio de los medios de comunicación de masas por parte del gobierno y se pueden elegir representantes a las asambleas o parlamentos, aunque sin poder cambiar la composi-

<sup>25</sup> Véase el trabajo de G. HERMET, *State-controlled elections: a framework*, contenido en el libro editado conjuntamente con Rose y Rouquie y citado en la nota 22.

<sup>26</sup> F. NUSCHELER y K. ZIEMER, *Politische Partizipation und Repräsentation in Afrika, Einleitung*, 1.<sup>o</sup> tomo, Nueva York-Berlin, Walter de Gruyter, 1978.

<sup>27</sup> P. SCHMITTER, "Portée et signification des Elections dans le Portugal Autoritaire (1933-1974)", en *Revue Française de Science Politique*, núm. 27, 1977, p. 94.



ción del gobierno<sup>28</sup>. En América Latina, el caso más claro lo constituye Brasil<sup>29</sup>.

No existe una teoría de las elecciones no competitivas ni de las elecciones semi-competitivas que muestre en forma sistemática y sobre la base de análisis empírico sus funciones, dinámica e implicancias. Este es un vacío de la sistemática electoral admitida por sus mayores exponentes, como también una debilidad de los especialistas en los gobiernos comparados no democráticos<sup>30</sup>. En el segundo caso debe admitirse, como excusa, que la misma sistemática politológica y de sociología política sobre los regímenes autoritarios es relativamente reciente. El análisis empírico demuestra que los regímenes autoritarios recurren a mecanismos electorales, que de partida han condenado como una expresión de las democracias liberales y decadentes, cuando las fuentes de la legitimidad ideológica o económica son insuficientes. En efecto, se recurre a este mecanismo cuando el gobierno no tiene éxito en conseguir ventajas económicas que satisfagan los intereses de los grupos sociales y élites que lo apoyan, que en el autoritarismo-burocrático son la alta burguesía y los estratos medios. Asimismo, estas elecciones pueden ser utilizadas para reconstituir o consolidar la coalición gobernante, a través de neutralizar a la semi-oposición, obligándola a adherir incondicionalmente al régimen. También influyen factores de política exterior, cuando el gobierno enfrenta una fuerte presión internacional ante la cual las elecciones permiten buscar una legitimidad para el exterior<sup>31</sup>. Las elecciones pueden también cumplir funciones de desarticular a la oposición, creando una polarización que impida las posiciones que presenta la oposición legal. En países con una larga tradición de política competitiva, la convocatoria a elecciones no competitivas puede ser presentada como retomar algo propio de la tradición política del país, una vez que la fase demagógica ha tenido que ceder ante la necesidad de fundamentar el régimen sobre elementos positivos y no la mera crítica a la democracia. En síntesis, las funciones dependen de la naturaleza del régimen autoritario y de las tensiones políticas y socioeconómicas que enfrente. Factores coyunturales o tácticos pueden servir para explicar el momento o la modalidad de éstas, tales como el cuestionamiento de la autoridad del líder por ciertos grupos o élites, el agravamiento de la presión internacional o la agudización de las tensiones y conflictos entre los grupos leales al gobierno y la semi-oposición. Es probable que las elecciones no competitivas busquen cumplir múltiples funciones, dependiendo de la variedad de factores que las han motivado. Por ejemplo, involucra aprobar un esquema institucional y ser una elección acla-

---

<sup>28</sup> Esta definición la tomamos siguiendo a G. Hermet (nota 25). Véase también J. LINZ, *Non-competitive elections in Europe*, contenido en el libro citado en la nota 22.

<sup>29</sup> Sobre las elecciones en Brasil, véase D. Nohlen (nota 21), pp. 341 y ss.

<sup>30</sup> Nohlen (nota 21), p. 80; Hermet (nota 25), p. 14.

<sup>31</sup> Nohlen (nota 21); Hermet (nota 25); P. Schmitter (nota 27).

matoria del jefe del estado. Estas funciones son especialmente relevantes en aquellos casos en que la coalición que respalda al régimen es heterogénea debido a la diversificación de grupos y élites que le dan base, lo que produce una heterogenidad y contradicción de sus intereses. En estos casos, existe la tendencia a que las relaciones entre los grupos y élites sea conflictiva, cuando no explosiva, que puede servir para debilitar la imagen de cohesión y eficacia que se esfuerza por entregar el régimen<sup>32</sup>. Retomando el análisis de Von Beyme, conviene acá ver que la estrategia de regulación del conflicto entre las élites puede ser propiamente autoritaria, o bien puede estar dominado por criterios mayoritarios o proporcionales<sup>33</sup>. Las elecciones no competitivas pueden ser convocadas para adoptar una u otra estrategia, y a influir en tal o cual distribución de fuerzas al interior del régimen. *Last but not least*, el régimen necesita mostrar a sus leales colaboradores y a las grupos que lo apoyan de que sigue contando con el apoyo racional de la mayoría del país. Esta necesidad es evidente en el autoritarismo excluyente, que carece de las instancias mobilizadoras que sirven para justificar la argumentación de representar a la mayoría del pueblo.

## II. EL CASO DEL CHILE DE PINOCHET

### 1. *Naturaleza del régimen político: autoritarismo excluyente*

Siguiendo la tipología de Stepan, se trata de un autoritarismo excluyente, surgido como consecuencia de la crisis política y económica del estado democrático, que alcanzó su mayor gravedad durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973)<sup>34</sup>. Las élites y grupos que lo apoyan son los

---

<sup>32</sup> En este trabajo la dinámica del régimen autoritario y en particular las funciones de las elecciones no competitivas las explicamos por el conflicto al interior del régimen y no por la acción de la oposición. En esto seguimos un enfoque más general sugerido por Linz de estudiar la crisis y caída de los regímenes más por las acciones u omisiones de sus partidarios que por las de sus oponentes. Véanse J. J. LINZ, *Crisis, breakdown and reequilibration*, en el libro compilado por él, y A. STEPAN, *Breakdown of democracies*, Baltimore, Londres, 1978; P. Schmitter ha seguido esta misma consideración metodológica en su análisis de la caída del régimen autoritario de Portugal (nota 17).

<sup>33</sup> VON BEYME, *op. cit.*, p. 36.

<sup>34</sup> STEPAN, *The State and Society* (nota 2). La literatura sobre el régimen del General Pinochet es escasa. Véase el artículo de Nohlen y Wachendorfer (nota 9), que es hasta ahora el único trabajo sistemático-analítico del régimen; se ha dado importancia a la política económica. Véanse S. BITAR, *Libertad económica* (nota 9); A. FOXLEY, *Inflación con recesión* (nota 7); T. S. MILL, "El modelo económico: balance y perspectivas", en *Mensaje*, núm. 282, 1979; R. FRENCH-DAVIS, "La política de comercio exterior en 1974-1977: sus rasgos principales", en *Mensaje*, núm.

militares, las diversas fracciones de la derecha política organizada durante la etapa democrática, una parte de los dirigentes de los partidos de centro, Radical y Demócrata Cristiano y las organizaciones de interés de agricultores, empresarios y comerciantes<sup>35</sup>. Debido a la larga tradición de competencia política en Chile, a la existencia de un sistema multipartidista y a la presencia de importantes grupos de interés, las élites que apoyan al régimen tienen perfil, son heterogéneas y las relaciones entre ellos están sujetas a pautas de conflicto y consenso. Esa misma heterogeneidad no permite que al interior del Gobierno se produzca una dicotomía cívico-militar, pues los grupos se orientan preferentemente por su posición frente a las políticas. Los militares, además, no tienen una presencia dominante en las posiciones de poder, a diferencia de Brasil y del Perú. En efecto, en Chile no existieron las condiciones políticas e institucionales que se dieron en aquéllos y que condujeron al surgimiento de una élite de oficiales altamente calificados en materias socioeconómicas, capaces de presentar un modelo socioeconómico y ocupar las posiciones de poder para llevarlo a la práctica<sup>36</sup>. El modelo económico, central en el régi-

---

mero 266, 1978, pp. 49-56; "Exports and industrialization in an orthodox model: Chile, 1973-1978, en *Vierteljahrbericht*, núm. 75, 1979, pp. 15-34 (versión en español en la *Revista de la CEPAL*, núm. 9, 1979); sobre el paro, véanse P. MELLER, R. CORTAZAR y J. MARSHALL, "Evolución del empleo en Chile: 1974-1978", en *Estudios CIEPLAN*, núm. 1, 1979, pp. 141-158; P. MELLER, "La persistente desocupación", en *Mensaje*, núm. 274, 1978; sobre el endeudamiento externo véanse M. LANZAROTTI y G. MARTNER, "Algunas características del proceso de endeudamiento externo bajo el régimen militar" en *Chile-América*, núms. 56-57, 1979; R. ZÄHLER, "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978", en *Revista de la CEPAL*, núm. 23, 1980; sobre la concentración de capitales véase el importante estudio empírico de F. DAHSE, *Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*, Santiago, 1979, y la respuesta de un economista partidario del Gobierno, J. LAVÍN, *El enriquecimiento de las personas en Chile*, Santiago, 1970, sin contener datos estadísticos en apoyo a su tesis.

<sup>35</sup> Este análisis de las élites en el Gobierno de Pinochet es exploratorio y sujeto a mayor refinamiento, pues el perfil organizativo de ellas es poco claro, a excepción del denominado "Gremialismo", que agrupa a los jóvenes pertenecientes o vinculados al Movimiento Gremial de la Universidad de Chile y cuyo líder es el constitucionalista Jaime Guzmán, y el "alessandrismo", que reúne a los colaboradores del ex Presidente Jorge Alessandri. Desde la fundación del Consejo de Estado hasta septiembre de 1980 él fue su presidente. Un análisis empírico a nivel de ministerios y servicios públicos, alcaldías e intendentes podría demostrar cómo participan estas distintas élites en el poder. Seguimos a K. von BEYME, *Authoritarian regimes, developing open societies*, en el libro compilado por él, y D. GERMINO, *Open society in theory and practice*, The Hague, 1971, en concebir la dinámica del régimen autoritario como de progresiva diversificación de sus élites. Los miembros de los Partidos Radical y Demócrata Cristiano que entraron a colaborar al Gobierno renunciaron a sus respectivos partidos, que se encuentran en la oposición al Régimen.

<sup>36</sup> Hay una abundante literatura que ha estudiado el nuevo rol profesional de los militares en Perú y Brasil y la doctrina de la seguridad nacional por ellos elaborada y difundida en otros países latinoamericanos. Véanse A. STEPAN *The new professionalism*, op. cit. (nota 2); V. VILLANUEVA, *El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada*, Lima, 1970; A. LOWENTHAL, *Peru's ambiguous revolution*, en el libro compilado por él (nota 4); R. CALVO, "The Church and the Doctrine

men, fue diseñado y es implementado por cuadros tecnocráticos con estudios de especialización en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago<sup>37</sup>. El orden político se organiza a partir de una Junta de Gobierno, compuesta por los comandantes en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Aviación) y de Carabineros. Esta dirección colegiada ha sido modificada desde algún tiempo después del golpe militar de 11 de septiembre de 1973 con el establecimiento de un sistema presidencial a cargo del general Pinochet y la Junta de Gobierno mantiene funciones legislativas<sup>38</sup>. Con la destitución del general Gustavo Leigh, comandante en jefe de la Fuerza Aérea, en julio de 1978 y su reemplazo por el general Matthei, el presidencialismo alcanzó su consolidación, que se consagró institucionalmente en el proyecto constitucional sometido a plebiscito el 11 de septiembre de 1980<sup>39</sup>.

La naturaleza excluyente del régimen debe matizarse<sup>40</sup>. En efecto, la desmovilización de los sectores de trabajadores no sólo debe verse a través del

---

of National Security", en D. LEVINE (comp.), *Churches and Politics in Latin America*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979; L. MAIRA, "Notas para un estudio comparado entre el Estado fascista clásico y el Estado de seguridad nacional", en ILDIS, *El control político en el cono sur*, México, Siglo XXI, Editores; G. ARRIAGADA y M. A. GARRETÓN, "Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, núms. 20 y 21.

Creemos que la Doctrina de la Seguridad Nacional no es un componente esencial de la ideología y el modelo político y económico que se está implantando en Chile, pues éste se encuentra más bien influido por los planteamientos nacionalistas de la derecha exhibidos antes del golpe militar en diversas publicaciones, como la revista *Portada*, el programa presidencial de Jorge Alessandri en 1970, *La nueva República* y los artículos de Jorge Prat recopilados por M. ARNELLO, *Proceso a una democracia*, Santiago, 1964. Una lectura del documento político-ideológico fundamental del régimen militar, la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, Santiago, 1974, así lo demuestra.

<sup>37</sup> Sobre el modelo económico y sus fundamentos, véase la exposición a la Hacienda Pública del Ministro Jorge Cauas, Santiago, 1975; ODEPLAN, *Estrategia nacional de desarrollo económico y social*. Políticas de largo plazo, Santiago, 1977; Presidencia de la República, *Programas ministeriales año 1980*; R. LÜDERS, *Estrategias de desarrollo industrial y sus resultados: el caso de Chile*, trabajo presentado al simposio internacional sobre "Política industrial en la década de los ochenta", organizado por el Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1980; un trabajo indispensable para conocer los antecedentes del modelo económico del régimen militar lo constituye el artículo del presidente del Banco Central, A. BARBÓN, "Estatismo y subdesarrollo o la economía chilena en los años setenta", reproducido en el libro de R. ATRIA et al., *Hacia un nuevo diagnóstico de Chile*, Santiago, 1973, el cual contiene la argumentación y los datos empíricos para fundamentar la política monetarista seguida. El modelo económico se inspira en el pensamiento del economista norteamericano M. Friedman. Véase su libro *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press, 1962; y *Free to Choose*, escrito por él y R. Friedman, Middlessex, Penguin Books, 1980; dentro de la escuela monetarista y el nuevo liberalismo, véase F. A. HAYEK, *The Road to Serfdom*, Londres, 1979 (aparecido en 1944).

<sup>38</sup> Véanse Nohlen y Wachendorfer (nota 9).

<sup>39</sup> Véase el texto de la nueva constitución política en el diario *El Mercurio*, 11 de agosto de 1980. Cardozo ha destacado el marcado presidencialismo de los regímenes autoritarios en América Latina. Véase su contribución al libro editado por Collier (nota 1).

<sup>40</sup> Usamos el concepto de Stepan (nota 10).

empleo de la represión, la ilegalización de la Central Unica de Trabajadores y la coerción ejercida sobre dirigentes sindicales, preferentemente marxistas, sino también debe entenderse a través del modelo económico y, especialmente, la política de estabilización drástica que se aplicó ante la hiperinflación que tenía la economía chilena en septiembre de 1973. Las altas tasas de desocupación constituyen un factor decisivo para que al interior de los trabajadores se desarrollen intereses individualistas y no intereses de estratos o clases, con el fin de no arriesgar el puesto de trabajo <sup>41</sup>.

## CUADRO 2

*Tasas de desocupación en el Gran Santiago*  
(1970-1978)

A ñ o	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
1970	6.8	7.0	6.4	8.3
1971	8.2	5.2	4.8	3.8
1972	4.8	3.7	3.0	3.6
1973	3.8	3.1	s/d.	7.0
1974	9.2	10.3	9.4	9.7
1975	13.3	16.1	16.6	18.7
1976	19.9	18.0	15.7	13.6
1977	13.9	13.0	12.8	13.2
1978	14.7	12.8	13.7	14.2

FUENTE: Departamento de Economía, Universidad de Chile, tomado de Bitar (n. 9).

Las drásticas medidas adoptadas para reducir abruptamente la inflación, tales como la reducción del tamaño del estado, entregando al sector privado múltiples actividades lucrativas, el congelamiento de los sueldos y salarios, una política de libertad de precios y la aplicación de una política de libre competencia interna y externa condujo en los primeros años a situaciones muy difíciles a los trabajadores y estratos medios <sup>42</sup>. Sólo en 1978 el índice de sueldos y salarios reales vino a igualar al que tenían los trabajadores en 1970.

<sup>41</sup> Sobre el problema del desempleo, véase el trabajo de Meller, y el de Meller, Cortázar y Marshall (nota 34). En la distinción entre intereses individualistas e intereses de clases seguimos la conceptualización de A. GUIDDENS, *La estructura de clases de las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

<sup>42</sup> Véanse A. FOXLEY, *Inflación con recesión* (nota 7); Mill (nota 34); S. Bitar (nota 9).

## CUADRO 3

*Indice de sueldos y salarios reales*

(1970-1978)

A ñ o	Indice	A ñ o	Indice
1970	100.7	1976	70.8
1974	68.0	1977	88.9
1975	66.2	1978	100.0

FUENTE: Departamento de Economía, Universidad de Chile, tomado de Patricio MELLER (nota 34).

Un tercer elemento que explica la exclusión de los sectores populares sin tener la necesidad de usar permanentemente políticas represivas lo constituye la estructura del movimiento sindical chileno, caracterizado por su atomización en miles de sindicatos y sin la existencia de confederaciones debidamente legitimadas y organizadas por ramas de la producción o los servicios, que hubiesen neutralizado los efectos desmovilizadores de esta fragmentación.

Esta fragmentación obligó al movimiento laboral a apoyarse en los partidos políticos; éstos ejercieron sobre el sindicalismo un efecto que no siempre privilegió los intereses de las organizaciones sindicales, sino de las estrategias de los partidos.

La CUT era más bien una superestructura, cuyas políticas estaban diseñadas en función de los objetivos de los partidos que la controlaban desde la cúspide, el Comunista y el Socialista. Debe tenerse en cuenta de que el crecimiento del movimiento laboral en Chile es muy tardío, de tal manera que su grado de organización no alcanzó a consolidarse durante una fase relativamente larga de tiempo<sup>43</sup>. El número de afiliados se mantiene casi constante desde fines de los años cuarenta hasta 1964. A partir de 1964 comienza un crecimiento espectacular de la sindicalización, que incluye la organización de los sindicatos agrícolas. En 1964 había 270.000 trabajadores sindicalizados y al término del Gobierno de Frei la cifra había aumentado a 551.000, con una

<sup>43</sup> Sobre el movimiento obrero en Chile, véanse A. ANGELL, *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*, México, 1974; J. M. BARAONA, "La evolución del movimiento laboral", en D. DOWNEY (comp.), *Los actores sociales en Chile*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Políticos, 1974; J. S. VALENZUELA, "The Chilean Labor Movement: The Institutionalization of Conflict", en el libro compilado por él y A. VALENZUELA, *Chile: Politics and Society*, New Brunswick, 1976; J. BARRÍA, *Trayectoria y estructura del movimiento sindical chileno, 1946-1962*, Santiago, 1963; *Historia de la CUT*, Santiago, Prensa Latinoamericana, 1971; *El movimiento obrero en Chile. Síntesis histórico-social*, Santiago, Prensa Latinoamericana, 1972; M. BARRERA, "Perspectiva histórica de la huelga obrera en Chile", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, núm. 9, 1971, pp. 119-155.

tasa de sindicalización que había aumentado del 10,3 por 100 a un 19,4 por 100 entre 1964-1970. Durante el Gobierno de Allende este proceso continúa. En 1972 habían 632.000 trabajadores sindicalizados, lo que representaba una tasa de sindicalización del 22,2 por 100<sup>44</sup>.

## CUADRO 4

*Organización sindical, tasa de sindicalización y tamaño promedio del movimiento laboral chileno (1953-1972)*

A ñ o	Núm. sindicatos	Núm. afiliados	Tamaño promedio
1953 ... ..	2.067	298.274	144
1955 ... ..	2.177	209.192	140
1958 ... ..	1.894	276.346	145
1961 ... ..	1.764	257.563	146
1964 ... ..	1.863	270.542	145
1967 ... ..	3.336	406.186	121
1970 ... ..	4.519	551.086	121
1971 ... ..	5.118	586.600	114
1972 ... ..	6.001	632.485	105

FUENTE: III Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Nacional, Santiago, 1973, p. 793.

La otra matización del autoritarismo excluyente dice relación con la diversificación y tamaño de las fuerzas sociales y políticas que apoyan al régimen y que pueden o no estar representadas en el gobierno. Esta es una dimensión desatendida por O'Donnell, quien repara sólo en la alianza militares-alta burguesía, sin advertir la multiplicidad de grupos y élites que pueden apoyar al régimen. En el caso de Chile, a diferencia de Argentina, la derecha encontró un canal institucional para actuar en la política competitiva a través de partidos políticos, que fueron el Liberal y Conservador, hasta 1965, y después el Partido Nacional<sup>45</sup>. Estos partidos se demostraron como agentes eficaces para

<sup>44</sup> J. M. Baraona (nota 43), p. 80.

<sup>45</sup> Sobre esto véanse O. CORNELI, "La opción conservadora en la política argentina", *Desarrollo Económico*, núm. 56, 1975, pp. 599-639; Natalio R. BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1977; T. DI TELLA, "La búsqueda de la fórmula política argentina", en *Desarrollo Económico*, núms. 42-44, 1971-1972, pp. 317-325. Sobre la movilización electoral en Chile y Argentina véase A. BORÓN, "El estudio de la movilización política en América Latina: la movilización electoral en la Argentina y Chile", en *Desarrollo Económico*, núm. 46, 1972, pp. 211-243. Agradezco a Daniel Samoilovich haberme llamado la atención sobre esta diferencia entre la derecha argentina y chilena y haberme proporcionado la información bibliográfica respectiva.

obtener apoyo electoral y, salvo la crisis de estos partidos tradicionales en la primera mitad de los años sesenta, debido a la abrupta y masiva expansión del sistema electoral, la derecha fue capaz de obtener un tercio del electorado. Esta fuerza electoral le permitió ejercer una influencia decisiva en la política chilena, que no se redujo a ganar la Presidencia de la República (1958), sino también a integrar gobiernos en coalición con los radicales (1947-51).

## CUADRO 5

*Porcentaje de votos recibidos por los partidos de derecha, centro e izquierda en las elecciones de diputados en Chile*

(1937-1973)

*Porcentaje del total de votos en elecciones de diputados*

<i>Partidos</i>	1937	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1973	<i>Media</i>
Derecha <sup>1</sup> ... ..	42.0	31.2	43.7	42.0	25.3	33.0	30.4	12.5	20.0	21.3	30.1
Centro <sup>2</sup> ... ..	28.1	32.1	27.9	46.7	43.0	44.3	43.7	55.6	42.8	32.8	39.7
Izquierda <sup>3</sup> ... ..	15.4	33.9	23.1	9.4	14.2	10.7	22.1	22.7	28.1	34.9	21.5
Otros ... ..	14.5	2.8	5.3	1.9	17.5	12.0	3.8	9.2	9.1	11.0	8.7

<sup>1</sup> Liberal y conservador hasta 1965; nacional después.

<sup>2</sup> Radical, falangista, demócrata cristiano y agrario laborista.

<sup>3</sup> Socialista y comunista.

FUENTE: Dirección del Registro Electoral, tomado de VALENZUELA (nota 46).

Esta fuerza electoral se debe complementar con el análisis de la influencia de la derecha en las organizaciones estudiantiles, en las organizaciones de sindicatos de empleadores agrícolas y en las organizaciones de empresarios y comerciantes. El proceso de movilización y cambio social que experimenta Chile en los años sesenta conduce a una crisis transitoria de la derecha, que se expresa en la pérdida del tercio parlamentario de los partidos Liberal y Conservador en las elecciones parlamentarias de 1961, en el fracaso de la candidatura presidencial en 1964 de éstos en alianza con el Partido Radical (Frente Democrático) y en el magro resultado electoral en las parlamentarias de 1965 (un 12,5 por 100, frente a un 30,4 por 100 en 1961)<sup>46</sup>. A partir

<sup>46</sup> Véase D. NOHLEN, *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hamburg, Hoffman and Campe, 1973, *passim*. La literatura sobre la derecha chilena, como la de los otros países latinoamericanos, no existe. Este es uno de los vacíos más importantes para el análisis de la política chilena anterior al golpe militar de 1973. El importante trabajo de A. VALENZUELA, *Chile*, publicado en el libro compilado por Linz y Stepan (nota 32) no escapa a esta crítica. En nuestra tesis doctoral en ciencia política en la Universidad de Heidelberg sobre el colapso de la democracia en Chile, la República de Weimar y la Segunda República Española, no publicada, hemos estudiado el comportamiento político y la ideología de la derecha entre 1958 y 1973 y sus antecedentes nacionalistas y autoritarios en los años cuarenta.



de ese punto más bajo, la derecha se recupera espectacularmente. Esa recuperación se expresa a nivel parlamentario en la creación y éxito electoral del Partido Nacional, que en las parlamentarias de 1969 obtiene el 20 por 100 de los votos y que aumenta a un 21,3 por 100 en las de 1973; en una mayor integración de las élites políticas y económicas bajo el liderazgo del alessandrismo, que aporta una ideología nacionalista y partidaria de soluciones de corte presidencialista-autoritario y por un importante crecimiento a nivel de ciertas organizaciones sociales, como estudiantiles (especialmente en las Universidades Católicas y en la Universidad de Chile en Santiago) (ver cuadro 6) y en organizaciones empresariales y de agricultores<sup>47</sup>.

## CUADRO 6

*Resultados de las elecciones al Comité Ejecutivo de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH)\**  
(1966-1972)

Partidos	1966		1967		1968		1969		1970		1972	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
DC . . . . .	5.161	47.0	6.191	45.6	5.633	40.2	4.003	31.3	8.504	44.3	7.260	33.5
UP . . . . .							4.766	37.2	10.365	54.0	10.372	48.0
PC . . . . .	2.575	23.4	3.413	25.0	3.177	22.7						
PS . . . . .	1.387	12.6	1.852	13.7	1.687	12.0						
PR . . . . .	884	8.0	1.136	8.4	710	5.1	388	3.0				
PN . . . . .	520	5.0	994	7.3	1.535	11.0	2.350	18.4	256 <sup>c</sup>	1.7	4.056	18.5
MIR . . . . .	465	4.0			1.260	9.0	1.297	10.1				
TOTAL . . .	10.992		13.586		14.002		12.804		19.202 <sup>b</sup>		21.688	

Siglas: DC, Demócrata Cristianos; UP Unidad Popular (Socialistas, Comunistas, MAPU y Radicales); PC, Comunista; PS, Socialista; PR, Radical; PN, Nacional; MIR, Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

\* Votan sólo los estudiantes de la Universidad de Chile en Santiago.

<sup>a</sup> El PN apoyó a la lista DC.

<sup>b</sup> Incluye 77 votos del Frente de Estudiantes revolucionarios.

FUENTE: Ercilla, diversos años, tomados de HUNEUS, tesis doctoral no publicada (nota 46).

Otro indicador del grado de organización y capacidad de movilización de la derecha en los últimos años de la etapa democrática fue el alto grado de participación de los agricultores en los sindicatos de empleadores agrícolas creados en la Ley de Sindicalización Campesina del Gobierno de Frei, que se había creado a fin de institucionalizar las demandas de los propietarios de la tierra en los conflictos del trabajo. Como estos sindicatos fueron organizados bajo el impulso de los partidos y líderes derechistas que se oponían a la

<sup>47</sup> Los datos se encuentran en nuestra tesis doctoral no publicada, citada en la nota precedente.

política del Gobierno demócrata cristiano y a la iniciativa de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la máxima organización de los propietarios de la tierra, es posible argumentar que la afiliación a los sindicatos de empleadores agrícolas fue un acto político de adhesión a la política de la derecha <sup>48</sup>. Las tasas más altas de afiliación fueron en las provincias en que tradicionalmente la derecha fue electoralmente más fuerte (Colchagua, O'Higgins, Curicó) y en aquellas en que un partido Radical siguió una clara posición conservadora (Osorno y Llanquihue) (ver cuadro 7).

## CUADRO 7

*Grado de organización de los agricultores en Chile (1968-1969):*

*Total de propiedades agrícolas grandes y medianas, número de afiliados a los sindicatos de empleadores agrícolas y porcentaje de afiliados por provincias*

Provincias (1)	Propiedades agrícolas <sup>a</sup> (2)	Afiliados a los sindicatos de agricultores			Porcenta- je de afi- liados (1969)
		(3) <sup>b</sup>	(4) <sup>c</sup>	(5) <sup>d</sup>	
Tarapacá ... ..	Sin datos				
Antofagasta ... ..	Sin datos				
Atacama ... ..	Sin datos	24	83	83	
Coquimbo ... ..	1.353	92	92	200	14.7
Aconcagua ... ..	803	42	113	350	43.5
Valparaiso ... ..	1.134	119	264	390	34.3
Santiago ... ..	2.711	210	559	943	34.7
O'Higgins ... ..	1.645	166	475	760	46.2
Colchagua ... ..	1.426	239	463	601	42.1
Curicó ... ..	1.005	19	77	400	39.8
Talca ... ..	1.656	33	212	413	24.9
Maule ... ..	616	—	148	115	18.6
Linares ... ..	1.184	138	166	853	72.0
Nuble ... ..	2.073	128	288	250	12.0
Concepción ... ..	2.240	95	184	85	3.7
Arauco ... ..	402	23	23	23	5.7
Bío-Bío ... ..	2.181	115	232	750	34.4
Malleco ... ..	1.636	82	209	403	24.6
Cautín ... ..	3.419	139	504	850	24.8
Valdivia ... ..	1.671	184	338	560	33.5
Osorno ... ..	1.116	24	216	650	58.2
Llanquihue ... ..	1.482	45	523	970	65.5
Chiloé ... ..	Sin datos	—	—	—	
Aysén ... ..	Sin datos	—	36	36 <sup>e</sup>	
Magallanes ... ..	Sin datos	—	118	118	
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>31.172</b>	<b>1.971</b>		<b>9.803</b>	

(1) Hasta abril de 1968; (2) Hasta diciembre de 1968; (3) Hasta diciembre de 1969.

FUENTES: (a) ICIRA; (b) y (c) Dirección del Trabajo; (d) Archivo de la Confederación de Empleadores agrícolas (CONSEMACH); (e) Datos hasta diciembre de 1968; tomado de GÓMEZ (nota 48).

<sup>48</sup> Véase S. GÓMEZ, *Los empresarios agrícolas*, Santiago, ICIRA, 1972.

Esta multiplicidad de organizaciones y grupos constituyen la base de apoyo al régimen militar, que constituyen un fundamento importantísimo para las movilizaciones políticas que el gobierno ordene. En el caso de Chile no se ha buscado esta movilización mediante la creación de un partido único, probablemente por la semejanza que tendría con el fascismo o el corporativismo europeo. En diversas oportunidades algunos personajes de gobierno, todos ellos civiles, han planteado la necesidad de crear un partido de gobierno que se encargue de movilizar a los estratos sociales que se busca activar, pero sin que haya encontrado un apoyo en el general Pinochet y, menos aún, en los militares<sup>49</sup>. Después del plebiscito de 1980 se hizo una campaña de inscripción en las municipales, pero sin grandes resultados, como lo muestra el cuadro siguiente dado por una revista partidaria del Gobierno:

## CUADRO 8

*Inscripciones en el «Movimiento Cívico Militar» en algunas municipalidades de la provincia de Santiago (Septiembre de 1980)*

<i>Municipalidades</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>TOTAL</i>
Santiago ... ..	363	302	665
Las Condes ... ..	79	98	177
Providencia ... ..	30	23	53
Conchalí ... ..	19	26	45
Nuñoa ... ..	75	76	151
Pudahuel ... ..	66	140	206
Renca ... ..	22	19	41
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>645</b>	<b>684</b>	<b>1.338</b>

FUENTE: *Qué Pasa*, núm. 495, 1980, p. 9.

En verdad, es posible explicar una buena parte de la capacidad movilizadora que tiene el Gobierno del general Pinochet sobre la base de las orga-

<sup>49</sup> Pareciera que en un comienzo el Gobierno militar consideró la posibilidad de organizar a sus adherentes a través de un "Movimiento de Unidad Nacional". La *Declaración de Principios* emitida por la Junta de Gobierno en marzo de 1974 insinúa eso cuando sostiene que "ésta (la Junta de Gobierno) *considera como parte de su misión el inspirar un nuevo y gran movimiento cívico-militar*, que ya está surgiendo de la realidad de los hechos y que proyectará fecunda y duraderamente hacia el futuro la labor del actual Gobierno". Véase "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", Santiago, 1974, p. 29. En la práctica, esto nunca se ha materializado, aunque el general Pinochet nunca ha cancelado públicamente esa posibilidad. La oposición ha especulado al respecto. Véase *Hoy*, número 60, 1978, pp. 7-11. Quienes más han insistido en la creación de un movimiento cívico-militar de apoyo al gobierno militar han sido los jóvenes pertenecientes a la FEUC. Véase *Hoy*, antes citado, p. 7.

nizaciones sociales y políticas de que disponía la derecha antes del golpe militar y que ahora se vuelven a organizar, si es que han estado inactivas, o bien se fortalecen, si es que hay continuidad organizativa. Así, por ejemplo, los dirigentes de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile (FEUC) pueden hacer política en el plantel y movilizar a los estudiantes en campañas gremiales fuera de ella. Quienes han salido de la Universidad pasan a ocupar puestos en el gobierno (en especial, en la Secretaría Nacional de la Juventud, que fue el organismo destinado a activar a la juventud, sin mayor éxito hasta ahora) y en crear organizaciones políticas que sirvan de base a una futura movilización política o a un partido político<sup>50</sup>. Es el caso del «Grupo Nueva Democracia», organizado en 1979 y que en el plebiscito de 1980 trabajó activamente para el «sí», creando el «Comando de Profesionales Jóvenes 11 de Septiembre»<sup>51</sup>. Para la activación de las mujeres, el ex «Poder Femenino» de la derecha durante el gobierno de la Unidad Popular sirvió de fundamento para el lanzamiento del movimiento «Mujeres de Chile» durante la campaña del plebiscito de 1980<sup>52</sup>. No sólo surgen organizaciones al interior de los adherentes al Gobierno sobre la base de las élites políticas ya visibles antes de 1973, sino de individuos antes no activos en política, como la «Corporación de Estudios Contemporáneos», que trata de ocupar una posición frente al Gobierno que es menos incondicional que el «Grupo Nueva Democracia», pero sin la capacidad movilizadora de este último<sup>53</sup>.

La ausencia de mecanismos institucionales no permite visualizar con claridad la diversidad de grupos y élites civiles que integran el Gobierno militar ocupando posiciones de poder o influencia. Una observación a dos importantes cuerpos colegiados nos permiten ver esta realidad, como la Comisión de Estudios que preparó el Proyecto de Constitución Política, presidida por el ex ministro de Justicia del Gobierno de Jorge Alessandri, Enrique Ortúzar y el Consejo de Estado, cuerpo deliberativo que asesora al Presidente, compuesto de ex oficiales y de personalidades políticas o del Poder Judicial.

<sup>50</sup> Sobre el Movimiento Gremial, surgido en la Universidad Católica y que controla la FEUC, véase C. HUNEUS, *Movimientos universitarios y generación de élites dirigentes, estudio de casos*, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1973; C. BARROS, "Nuevos actores de la protesta social, 1971-1972: el Movimiento Gremial", en R. DOWNEY (nota 43).

<sup>51</sup> Véase el manifiesto del Grupo Nueva Democracia, *El Mercurio*, 21 de octubre de 1979; la posición de este grupo durante la campaña del plebiscito se encuentra en múltiples artículos de prensa. Por ejemplo, véase *El Mercurio*, 14 de agosto de 1980; 22, 29 y 31 de agosto, p. C 7; véase también la inserción pagada por el Comando de Profesionales Jóvenes 11 de Septiembre, que incluye la lista de su directiva y una lista de profesionales, en *El Mercurio*, 7 de septiembre de 1980, p. C 7.

<sup>52</sup> Véase *El Mercurio* de 27 de agosto y 8 de septiembre de 1980, pp. C 13 y 14.

<sup>53</sup> Véase la entrevista al presidente de la Corporación de Estudios Contemporáneos, Luis Valentín Ferrada, en *Hoy*, núm. 121, 1979, p. 15, y el artículo de Ferrada en *El Mercurio* de 7 de septiembre de 1980, p. A 2.

## CUADRO 9

*Pluralidad de élites en el Gobierno del general Pinochet:  
Comisión Ortúzar y Consejo de Estado*

<i>Elites</i>	<i>Comisión Ortúzar</i>	<i>Consejo de Estado</i>
Militares ... ..	—	4
Alessandristas-gremialistas ... ..	2	3
Ex nacionales ... ..	3	1
Ex demócratacristianos ... ..	3	1
Ex radicales ... ..	1	3
Personalidades ... ..	—	4
Otros ... ..	2	1
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>11</b>	<b>17</b>

Debido a la inexistencia de normas y mecanismos institucionales, las relaciones de conflicto en el lager autoritario son imprescindibles y sujetas al arbitraje que ejerce el general Pinochet como jefe de Estado, jefe del Gobierno y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Las distintas élites tienden a buscar mecanismos de influencia en el gabinete o externamente a través de los grupos de presión, e incluso a través de la prensa. Esta situación hace que el grado de estabilidad de cada élite o grupo en el Gobierno sea extraordinariamente frágil, sujeta a retrocesos imprevisibles. Fue el caso de la caída del ministro de Educación, Gonzalo Vial, en diciembre de 1979<sup>54</sup>, pese a ser una destacada personalidad del gremialismo y del alessandrismo y, algunos meses más tarde, del ministro de Relaciones Exteriores, Hernán Cubillos, a raíz de un bochornoso incidente de que fue objeto el general Pinochet en su viaje oficial a Filipinas<sup>55</sup>, que debió suspender. Este traspie del alessandrismo explica su decidida presión por institucionalizar el régimen con menoscabo del poder de Pinochet y colocando plazos relativamente cortos para el retorno a la democracia, a fin de desligarse de las incertidumbres derivadas del personalismo de Pinochet. Pinochet logra desarticular al gremialismo a través de mantener su confianza al equipo económico, y al modelo que éstos implementan y que interpreta fielmente al gremialismo y alessandrismo. Con esto Pinochet resuelve otro problema, cual es oponerse a las soluciones de corte corporativista, que es sustentada por élites que apoyan al Gobierno y que cuestionan el modelo económico por su alto costo social y

<sup>54</sup> *Hoy*, núm. 126, 1979.

<sup>55</sup> El general Pinochet debió suspender una visita oficial a Filipinas debido a que el Presidente Marcos le comunicó cuando Pinochet se encontraba en viaje de que no le podía recibir en el aeropuerto. La imprevisión de ver las dimensiones de la oposición a la visita de Pinochet en un país que tiene un régimen político no esencialmente diferente al de Chile le costó el cargo al ministro Cubillos. Véase *Hoy*, núm. 141, 1979.

por la concentración del capital y la riqueza que éste produce. A través de estas acciones, Pinochet trata de aparecer ante sus adherentes y ante la opinión pública como moderado y cumpliendo una función arbitral entre las élites que apoyan al régimen.

Cuando las tensiones y conflictos al interior del lager autoritario aumentan considerablemente, con riesgo de una fragmentación del mismo, Pinochet crea hechos políticos que obligan a postergar las diferencias y a movilizarse por los intereses comunes del régimen. Esto se ha cumplido con la convocatoria a plebiscito que hizo el general Pinochet en agosto de 1980 para la aprobación de una Constitución política cuando las contradicciones al interior del régimen eran intensas y visibles, contradiciendo la imagen de unidad e incluso lealtad de cada una de las fracciones hacia el régimen. Aún más, algunas personas parecían ubicarse en una postura de semi-oposición. Mediante el plebiscito se busca no sólo forzar a todos los grupos a postergar sus diferencias, sino también a admitir la dependencia de todos ellos respecto de la autoridad del general Pinochet<sup>56</sup>. Durante la campaña del plebiscito todos los grupos y élites integrados al Gobierno tuvieron que reiterar su adhesión al régimen. Las manifestaciones de masas que se organizaron para movilizar a los partidarios de la propuesta del Gobierno fueron presididas por el general Pinochet y fueron actos políticos cuya función política fue mostrar que éste tiene autoridad no sólo derivada de sus posiciones de poder en las Fuerzas Armadas y en el Gobierno, sino también por

---

<sup>56</sup> Los mecanismos para mantener la adhesión de los grupos sociales que interesan al Gobierno descansan en buena medida en la capacidad de éste de satisfacer las necesidades de tales grupos y de los grupos de presión que los representan. El régimen se esfuerza por mantener la adhesión de los medianos y pequeños empresarios y comerciantes, que tanta importancia política tuvieron durante la oposición al Gobierno de la Unidad Popular. En efecto, estos grupos no han sido beneficiados directamente por la política económica, pero las condiciones políticas impuestas por el régimen no han permitido que sus grupos de presión vayan a apoyar a la oposición y ni siquiera configuran una semi-oposición. La estrategia que éstos han seguido ha sido más bien de negociaciones y compromisos con el Gobierno, esforzándose por mantener buenas relaciones con el Presidente Pinochet, quien también cuida la postura de estos grupos. Un buen ejemplo de esta política de compromiso lo demuestra la Confederación del Comercio Detallista Establecido de Chile, que tuviera una activa participación en la movilización opositora al Gobierno de Allende y que todavía preside Rafael Cumille. Véase la *Revista Oficial del Comercio*, publicación periódica y que es el órgano oficial de la Confederación, especialmente los números 26 (1978), 29 (1979) y 31 (1980). Esta política de compromiso ha permitido a la Confederación mantenerse como grupo de presión y negociar legítimamente en defensa de sus intereses. Una postura diferente ha seguido el presidente de la Confederación Nacional de Dueños de Camiones, León Vilarín, que fuera un dirigente destacado de la oposición derechista al Gobierno de Allende. La insatisfacción de las necesidades de su organización por parte del gobierno militar lo ha empujado a él hacia una postura de semi-oposición. Véase su entrevista en la revista *Hoy*, núm. 68, 1978. Vilarín concurrió al acto convocado por la oposición en el teatro Caupolicán para respaldar el rechazo al proyecto constitucional del Gobierno y que tuviera al ex Presidente Eduardo Frei como principal orador. Véase *Ercilla*, número 2383, 1980.

disponer del apoyo popular. Esto último es un monopolio que dispone Pinochet y del cual no hace entrega ni siquiera a los otros miembros de la Junta de Gobierno. Un acto plebiscitario, por tanto, cumple las funciones de recuperar la cohesión del lager autoritario, reiterar la adhesión y lealtad de los grupos y élites al jefe de Estado y demostrar capacidades movilizadoras que sirvan para procurarse legitimidad para el régimen.

## 2. Factores externos

La introducción de elecciones no competitivas en los subsistemas y a nivel nacional no sólo se explican por las condiciones internas del régimen y de las políticas de la oposición, sino también pueden ser vistas como respuestas a presiones internacionales o aislamiento internacional<sup>57</sup>. Pocos regímenes autoritarios han tenido una oposición externa tan sistemática y amplia como el que preside el general Pinochet. Esta presión internacional ha provenido de actores internacionales muy disímiles en ideología y *status* en el sistema internacional. Las manifestaciones más visibles de esta oposición al régimen de Pinochet se ha manifestado en las sucesivas condenas que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha acordado contra el Gobierno por las violaciones de los Derechos humanos.

La presión internacional que enfrenta al general Pinochet no puede sobre-dimensionarse, pues ella es básicamente política, es decir, se expresa a través de canales diplomáticos o de organizaciones internacionales, sin afectar las relaciones económicas<sup>58</sup>. Incluso la política de Derechos humanos del presidente Carter, que tuvo con Chile un momento crítico debido al asesinato en Washington en 1976 del ex ministro de Allende, no se expresó a nivel económico<sup>59</sup>. El Gobierno militar, por razones que no corresponde analizar acá, fue capaz de recibir un enorme flujo de capitales externos, la gran parte de fuentes privadas, pero muchos de los cuales contaron con la autorización o la garantía de los respectivos gobiernos<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Esto es puesto de relieve por Hermet (nota 25), Linz (nota 28) y Nohlen (nota 21).

<sup>58</sup> Véase el estudio de A. Cossesse para las Naciones Unidas, citado en *Chile-América*, núms. 56-57, 1979, p. 36.

<sup>59</sup> Sobre las contradicciones y debilidades de la política de derechos humanos del Presidente Carter, véase S. HOFFMAN, "The hell of good intentions", *Foreign Policy*, núm. 29, 1978, pp. 3-26; una visión favorable a la política de derechos humanos de Carter se encuentra en el artículo de S. VOGELSANG, "What price principle? U. S. policy on human rights", en *Foreign Affairs*, núm. 56, 1978, pp. 819-841.

<sup>60</sup> Sobre este punto véanse los trabajos de Lanzarotti-Martner, el de Zahler y el de Foxley, citados en la nota 34. La inversión extranjera ha sido muy baja. Véase C. VIGNOLO, "Inversión extranjera en Chile 1974-1979, una evaluación crítica", en *Mensaje*, núm. 286, 1980.

## CUADRO 10

*Importancia de los préstamos de la Banca privada (1974-1977)*  
(en millones de dólares)

	1974	1975	1976	1977
Asistencia gubernamental bilateral ... ..	796.5	449.0	109.6	40.0
Asistencia multilateral al desarrollo ... ..	115.6	106.2	114.9	89.5
Fondo Monetario Internacional ... ..	36.2	266.4	140.6	—
Créditos de proveedores ... ..	271.5	178.3	147.6	39.3
Préstamos de la Banca privada ... ..	29.9	991.8	315.5	695.4
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>861.6</b>	<b>760.0</b>	<b>815.2</b>	<b>859.7</b>
Préstamos de la Banca privada como porcen- taje del total ... ..	35.0	12.0	33.9	81.0

FUENTE: Estudio realizado por A. Cossesse para las Naciones Unidas, citado en Chile, América, 56-57, 1979, p. 36.

Esta dependencia del capital extranjero crea la necesidad de mostrar a los acreedores la imagen de un gobierno no sólo eficaz en la conducción económica, sino también que cuenta con la confianza de una parte importante de la población.

### 3. *Institucionalización y elecciones no competitivas y semi-competitivas*

Hemos argumentado que el régimen autoritario debe ser estudiado de una manera dinámica, en el sentido de mostrar las tendencias de cambio y los factores que lo explican. Las élites que controlan el régimen quieren consolidar una dominación autoritaria, que sufre considerables mutaciones, sin necesidad de abandonar el autoritarismo. La consolidación del autoritarismo supone buscar mecanismos que legitimen las nuevas estructuras y procedimientos que lo definen. Hemos dicho que en el caso del Chile de Pinochet el régimen necesita disponer de normas y estructuras que regulen eficaz y oportunamente el conflicto entre sus adherentes y mantenga un control social que no repose exclusivamente en la represión.

De allí que un proceso de institucionalización puede ir acompañado de una distensión del control político sobre la población. Sin embargo, esto genera un espacio político que es criticado por los sectores más autoritarios, que apoyan su crítica en el empleo que hace la oposición de ese espacio. Se genera así una espiral de presión política desde el lager autoritario y desde la ope-



sición que hace la situación política particularmente explosiva<sup>61</sup>. El Chile de Pinochet tiene la peculiaridad de que el régimen puede procurarse legitimidad mediante la movilización de diversos grupos sociales ya movilizados en etapas políticas anteriores y que cuentan con las organizaciones y los dirigentes para hacerlo. Esto puede o no ir acompañado de la intensificación de la coerción, pero el peso de la búsqueda de la legitimidad se expresa en la capacidad movilizadora. Esta capacidad está enormemente fortalecida por el monopolio de los medios de comunicación y por la presencia del aparato coercitivo, que en una fase inicial del régimen funcionó masiva y drásticamente. La confluencia de capacidad movilizadora de los adherentes, pasivos o activos, y el temor o la apatía de quienes disienten o se oponen a él son dos dimensiones inseparables para entender las tendencias de cambio en el Chile de Pinochet. Uno de los mecanismos para crear legitimidad para las instituciones del régimen son las elecciones no competitivas y semi-competitivas. Junto con esto, las elecciones cumplen otras funciones, como cohesionar a los grupos que apoyan al régimen, impidiendo que se configure una semi-oposición. Uno de los objetivos que se busca es neutralizar a la oposición, pero no es el más decisivo. La institucionalización y su legitimación por medio de elecciones ha seguido una doble estrategia: primeramente, ha avanzado a nivel de los subsistemas y, una vez que se ha visto que los resultados conseguidos son los buscados, se ha avanzado a nivel del sistema global.

#### a) *Universidad y elecciones estudiantiles*

Un subsistema, crucial en la política latinoamericana democrática o autoritaria, está constituido por el sistema universitario, como lo ha puesto de relieve una profusa literatura sociológica desde los años sesenta<sup>62</sup>. Los estudiantes universitarios han constituido una parte importante de los dirigentes de los partidos políticos y, a través de sus organizaciones estudiantiles o a través de movimientos políticos, han sido actores sociales destacados. La politización de las universidades en los años sesenta, como consecuencia de la politización general de la sociedad en un proceso de cambio, fue un componente más de las tensiones y crisis políticas que antecedieron a los golpes militares<sup>63</sup>. No

<sup>61</sup> El profesor Von Beyme ha demostrado la contradicción existente en los regímenes autoritarios entre unas tendencias hacia una mayor liberalización del régimen como consecuencia del crecimiento económico y una tendencia hacia el aumento de la conflictividad y la polarización al interior del lager autoritario y la consiguiente parálisis de éste frente a las situaciones de crisis. Véase su libro sobre la España de Franco (nota 8), *passim*.

<sup>62</sup> Véase estudiantes y Política, Viña del Mar, 1970; S. M. LIPSET, "Students politics in comparative perspective", en *Daedalus*, núm. 97, 1968, pp. 1-20.

<sup>63</sup> Véanse D. Nohlen (nota 46), pp. 277-281; C. HUNEEUS, *La reforma en la Universidad de Chile*, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1973; *Movimiento estudiantil y generación de élites dirigentes* (nota 50); F. BONILLA y M. GLAZER, *Students Politics in Chile*, Nueva York, 1970.

fue una casualidad que fueran las universidades una de las primeras estructuras que fueron controladas drásticamente por los militares en los autoritarismos burocráticos. Chile no hizo excepción a ello. Sin embargo, conviene resaltar ciertas especificidades producidas por las peculiaridades del caso chileno y que vimos en la sección precedente. En efecto, la política de control de las universidades y del movimiento estudiantil tiene ciertas especificidades. Así, ésta ha tenido dos caras: en aquellas universidades en que la derecha tuvo el control de las organizaciones estudiantiles (Federación y los principales centros de alumnos) el control político desde arriba fue acompañado por la mantención de las organizaciones estudiantiles y de sus directivas, que fueron incluso autorizadas para renovarse periódicamente (caso de las Universidades Católicas de Chile y de Valparaíso). En estos casos, el grado de coerción ejercido sobre estudiantes fue menor y la normalización universitaria fue más expedita. En aquellas universidades en que la izquierda o la Democracia Cristiana controlaban las federaciones estudiantiles o los centros de alumnos más significativos, ocurrió el fenómeno inverso. En el primer caso, el proceso de normalización universitaria pudo apoyarse en el respaldo que le dieron las organizaciones estudiantiles, que disponían ya antes del golpe militar de una capacidad movilizadora; en el segundo, la normalización universitaria hubo de impulsarse creando nuevos mecanismos de movilización estudiantil. El caso de la Universidad de Chile es un claro ejemplo de esta segunda situación.

Hemos mostrado antes que, en esta última, la derecha en el movimiento estudiantil tuvo una importante recuperación después de 1966, pero sin llegar a tener una mayoría suficiente como para controlar centros de alumnos (ver cuadro 6). La fuerte presencia de la izquierda y de la Democracia Cristiana y la polarización provocada por la lucha política por el control de la estructura de poder de la Universidad la obligó a seguir una política de alianzas con la Democracia Cristiana en las elecciones de autoridades y en las elecciones de la FECH de 1970. Asimismo, la derecha en esta Universidad estuvo representada por la organización juvenil del Partido Nacional y no por el Movimiento Gremial, como fue el caso de las Universidades Católicas. La Juventud Nacional, después del golpe militar, siguió el camino que adoptó el Partido Nacional: disolverse a fin de que sus dirigentes entraran a colaborar con el régimen. No ocurrió lo mismo con el Movimiento Gremial que, por no corresponder a una organización política de un partido político, pudo eludir la fiebre antipartido que tuvo y todavía tiene el Gobierno y mantener su perfil político. La JN había resistido persistentemente la entrada del Movimiento Gremial en la Universidad de Chile antes del golpe militar, pero nada pudo hacer contra ello después de éste. Los planteamientos políticos del gremialismo se habían mostrado eficaces en las otras universidades y sus dirigentes estaban convencidos de que la Universidad de Chile no podía ser una excepción. De allí que cuando las autoridades de la Universidad buscaran regular las actividades estu-

diantiles mediante la creación de nuevos canales de participación o movilización los gremialistas fueran sus principales sostenedores y los principales beneficiarios de él <sup>64</sup>.

La nueva institucionalidad estudiantil en la Universidad de Chile se compuso de la creación de una Federación de Centros de Alumnos como máxima autoridad, en reemplazo de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), que fue suprimida y está presidida por estudiantes designados por la dirección de la Universidad (FECECH). En seguida se autorizó la elección de delegados de curso, pero sin permitir la presentación de listas, ni la autorización de la actividad de movimientos políticos. Se introdujo un sistema electoral semi-competitivo, pues éste estaba dirigido a privilegiar a los grupos partidarios del Gobierno y a discriminar hacia la oposición. Múltiples otros factores limitantes de la competencia política no obstaculizaron el hecho de que los partidarios del organismo oficialista, la FECECH, tuviesen una cuota de delega-

## CUADRO 11

*Resultados de las elecciones de delegados de curso en la Universidad de Chile (número de delegados por Facultades, abril de 1979)*

<i>Facultades</i>	<i>Partidarios FECECH</i>	<i>Independientes</i>	<i>Oposición</i>
Ingeniería	5	1	10
Derecho	5	—	5
Ciencias Humanas	3	—	11
Ciencias	1	4	11
Agronomía	5	1	4
Química	2	7	9
Arquitectura	8	4	10
Medicina Oriente	14	—	24
Medicina Occidente	+3	20	5
Medicina Sur	—	—	—
Ingeniería Forestal	7	—	5
Bellas Artes	—	1	7
Odontología	8	5	5
Ciencias Económicas	8	5	11
Filosofía y Letras	3	5	28
Educación	—	—	—
Medicina Norte	4	2	8
Ciencias Musicales	—	—	—
Veterinaria	—	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>55</b>	<b>153</b>

FUENTE: *Hoy*, núm. 101, 1979, p. 9.

<sup>64</sup> Mayores antecedentes sobre la derecha en el movimiento estudiantil entregamos en nuestra tesis doctoral, no publicada (nota 46).

---

dos inferior a los de la oposición, incluso si sumados a los primeros delegados independientes (cuadro 11)<sup>65</sup>.

La nueva organización estudiantil indudablemente no ha influido decididamente en aminorar la protesta estudiantil, como se ha visto en 1980, pero sí ha permitido la organización y movilización de los partidarios del Gobierno y le ha permitido a las autoridades universitarias negociar con éstos algunos aspectos de la política estudiantil.

#### b) *Elecciones semi-competitivas en el movimiento laboral*

Un aspecto central para entender la dinámica del régimen autoritario es la política que éste sigue hacia el movimiento de los trabajadores. En el autoritarismo excluyente se busca desmovilizarlos a través de medidas coercitivas y medidas contenidas en la política económica, que, manteniendo una alta tasa de desempleo, neutraliza desde la base a las organizaciones sindicales. Estas formalmente han seguido existiendo en Chile, salvo la CUT y ciertas confederaciones suprimidas en 1979 debido a su intensa actividad opositora. La política de exclusión de los trabajadores no puede verse sólo con medidas represivas, sino también a través de la política de relaciones industriales contenida en el modelo económico. Asimismo, muchas concesiones que debe hacer el régimen responden a presión externa de las organizaciones internacionales de sindicatos y a organismos internacionales y gobiernos. Este control social más diversificado hacia el movimiento de trabajadores se ha manifestado a través de la introducción de elecciones semi-competitivas en los sindicatos y en la dictación de un «Plan Laboral» que establece rígidas normas para la actividad de los sindicatos, autorizando la huelga, pero limitando severamente su realización, e introduce el cierre patronal. Las elecciones semi-competitivas fueron efectuadas el 31 de octubre de 1978 a fin de renovar todas las directivas de los sindicatos industriales y profesionales que reúnen a trabajadores de sólo una faena, establecimiento o empresa. Estas directivas se compondrían de tres personas. Los candidatos debían reunir varios requisitos: tener antigüedad de por lo menos cinco años de trabajo continuo en la misma empresa, no haber desempeñado actividad político-partidista ni haber tenido militancia política en distintas expresiones durante el último decenio. Con ello se buscaba despolitizar al sindicalismo y obstaculizar la actividad de los partidos políticos que actúan en el movimiento sindical.

El acto electoral mismo fue acompañado de otras condiciones limitativas de la competición, tales como el control de ellas por las autoridades del Gobierno, la prohibición de presentar listas y la prohibición de todo tipo de propaganda o publicidad. La participación electoral fue alta, lo que demuestra

---

<sup>65</sup> *Hoy*, núm. 101, 1979.

que los trabajadores aprovecharon este espacio político. No se autorizó las elecciones de los sindicatos agrícolas, del cobre, ni de las empresas del Estado <sup>66</sup>.

El «Plan Laboral» fue impuesto a fines de 1979 como respuesta del Gobierno a la presión ejercida por los sindicatos norteamericanos afiliados a la AFL-CIO y que amenazó con organizar un boicot en los puertos norteamericanos y promover un boicot en los puertos latinoamericanos a los productos chilenos. Representantes de la AFL-CIO viajaron a Chile a entrevistarse con el ministro de Trabajo, el economista José Piñera. Esta presión externa fue el motivo final para establecer un sistema de relaciones industriales que desmovilizara a los trabajadores, manteniendo a los sindicatos y asegurándoles cierto espacio político, como lo exigió la AFL-CIO. Para ello, el Plan Laboral se apoya en la fragmentación histórica del sindicalismo chileno, aumentándolo y entrega a los empresarios mecanismos legales para defenderse frente a la huelga <sup>67</sup>. En efecto, el 10 por 100 de los trabajadores de una empresa pueden constituir un sindicato (puede haber múltiples sindicatos en una empresa); la desafiliación es voluntaria; en el conflicto colectivo, el empleador puede llegar a acuerdo directamente con grupos de trabajadores no afiliados al sindicato de la empresa, de tal manera que el sindicato ve erosionada su participación en el conflicto colectivo. Además, los empleadores disponen del derecho al cierre patronal, inexistente en Chile antes del golpe militar, y durante la huelga los empleadores pueden contratar los trabajadores que «considere necesario para seguir administrando la empresa» y, al fin del plazo de sesenta días, que es el máximo permitido a los sindicatos para mantener la huelga, los trabajadores deben aceptar la propuesta del empleador o deben abandonar la empresa <sup>68</sup>. En otras palabras, la huelga significa para el empleador la necesidad de resistir un plazo fijo, sesenta días, en el caso de que no pueda contratar al personal necesario para seguir administrando la empresa; para los trabajadores, la huelga es un mecanismo que encierra demasiados peligros y por ello sólo recurrirá a su empleo en situaciones desesperadas.

Diversas organizaciones unitarias de los trabajadores han tratado de evitar estos defectos estructurales del sindicalismo chileno y de impedir su agramiento como resultado del Plan Laboral. Sin embargo, los resultados son muy limitados. Estas estructuras unitarias —Grupo de los 10, Coordinadora Nacional Sindical, Comando Nacional de Defensa de los Derechos Sindicales— siguen teniendo una dependencia de los partidos políticos y reciben de ellos los factores de división y conflicto, como ocurrió con la división del PS <sup>69</sup>.

<sup>66</sup> *El Mercurio* (edición internacional), semana del 22 al 28 de octubre y semana del 29 de octubre al 4 de noviembre de 1978; *Hoy*, núm. 77, 1978.

<sup>67</sup> Sobre el Plan Laboral véase J. RUIZ-TAGLE, «El nuevo Plan Laboral, ¿libertad o liberalismo?», en *Mensaje*, núm. 281, 1979, pp. 433-437.

<sup>68</sup> *Decreto-Ley* 2578, de 29 de julio de 1979.

<sup>69</sup> *Hoy*, núm. 134, 1980.

La posición del PC también obstaculiza el funcionamiento de estas organizaciones, especialmente después de la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética, que el PC respaldó<sup>70</sup>.

La confluencia de factores económicos y políticos han contribuido a mantener inmovilizado al movimiento de trabajadores, aunque es improbable que esto se mantenga indefinidamente, en la medida que la política económica comienza a disminuir la tasa de desempleo y las nuevas directrices sindicales consolidan su liderazgo.

#### 4. *Elecciones no competitivas y la cuestión del liderazgo del régimen autoritario*

La consolidación del régimen autoritario, sea inclusivo o excluyente, supone la consolidación política de un líder. Como el componente dominante en el autoritarismo burocrático es la presencia institucionalizada de las Fuerzas Armadas en el poder, junto a grupos civiles, la legitimidad institucional de tipo militar es insuficiente en una perspectiva de largo plazo. Al interior de las Fuerzas Armadas surgen líderes que se sienten llamados a ocupar la jefatura de Estado y la verticalidad del mando sobre la cual reposa la legitimidad militar no es racionalmente admitida por los grupos civiles que apoyan al régimen. La presencia institucional de las Fuerzas Armadas puede expresarse en la cúspide del estado en la constitución de una Junta de Gobierno. Sin embargo, una dirección colegiada puede ser ineficaz para resolver los problemas económicos y sociales que afectan al país. De allí que los regímenes autoritarios muestran una tendencia de cambio desde una dirección colegiada expresada en una Junta de Gobierno compuesta por los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas a una jefatura de Estado unipersonal y altamente personalizada. A diferencia del régimen totalitario, el líder no es visto con condiciones políticas sobrehumanas y casi divinas, ni se crea una propaganda masiva en torno a él. Sin embargo, el régimen autoritario gira en buena medida en torno al jefe del Estado, que concentra en su poder la jefatura de las Fuerzas Armadas y, eventualmente, la jefatura del gobierno, que puede delegar en un leal colaborador, militar o civil<sup>71</sup>. A mayor grado de consolidación del régimen, mayor probabilidad de que el gobierno adquiere una independencia relativa del jefe del Estado, diferenciándose las funciones entre política de

<sup>70</sup> En una declaración, el secretario general del PCUS declaró que "intervinimos (en Afganistán) para evitar la repetición del caso chileno, donde la libertad del pueblo fue ahogada en sangre", *El Mercurio* (edición internacional), semana del 11 al 17 de enero de 1980.

<sup>71</sup> Sobre este punto véase J. LINZ, "An authoritarian regime: Spain", en ALLARDT y LITTUNEN (comp.), *Cleavages, ideologies and party system*, Helsinki, The Academic Bookstore, 1964; "Totalitarian and authoritarian regimes". en N. POLSBY y F. GREENSTEIN (comp.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1975.

Estado y política de gobierno. Ello le permite al jefe del Estado cumplir una función arbitral en los conflictos entre grupos y élites representadas en el gobierno, sin tener que desgastarse en una actividad administrativa. El régimen político gira en torno al jefe del Estado e incluso la oposición define sus estrategias con destino a éste <sup>71a</sup>. Indudablemente que la política del régimen autoritario no puede entenderse sólo estudiando la consolidación del liderazgo del jefe del Estado, pero tampoco se puede prescindir de su estudio para conocer los factores políticos que explican la consolidación del autoritarismo-burocrático. Las elecciones no competitivas pueden ser un instrumento político para crear legitimidad al jefe del Estado.

El general Pinochet ha consolidado su liderazgo y su autoridad en el régimen autoritario, entre otros medios, mediante elecciones no competitivas. En efecto, dos elecciones no competitivas en el plazo de menos de tres años lo han demostrado. En el primer caso, el pretexto de la celebración de una elección no competitiva fue movilizar a la población contra una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 18 de diciembre de 1977, que había criticado la política de Derechos humanos. En una decisión que se considera personal de Pinochet, éste convocó a una «consulta nacional» en cuestión de días, que se celebró el 4 de enero de 1978. En ella, la población debía optar ante la siguiente cuestión: «Frente a la agresión internacional en contra del Gobierno de nuestra Patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país.» La evidente personalización de la alternativa motivó el categórico rechazo a la convocatoria de un miembro de la Junta de Gobierno, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, general del aire Gustavo Leigh. Este ya se encontraba desde hacía meses en una clara posición antagónica a Pinochet debido al costo social de la política económica y a la personalización del poder. Tampoco fue respaldada por el comandante en jefe de la marina, debido más bien a la inseguridad de la capacidad de gobierno para organizar eficazmente el acto que como manifestación de disidencia hacia Pinochet. La convocatoria fue impugnada en su legalidad por la Contraloría General de la República, que hasta entonces había tenido una actitud de condescendencia total con el régimen; fue criticada por la Iglesia Católica a través de una declaración oficial del Comité Permanente del Episcopado y fue rechazada por los partidos de oposición, que llamaron a votar no <sup>72</sup>. Todas estas circunstancias jugaron

---

<sup>71a</sup> En la oposición al régimen de Franco en España esto se ejemplificó en la postura del Partido Comunista desde los años sesenta. Véase el informe de su secretario general, S. CARRILLO, *Después de Franco, ¿qué?* París, 1965.

<sup>72</sup> Véase *Hoy*, núms. 32 y 33; *El Mercurio* (edición internacional), semanas del 25 al 31 de diciembre de 1977 y del 2 al 7 de enero de 1978; véase también E. HAMUY, *El 4 de enero. Una invitación al análisis sociológico*, mimeo, Santiago, 1978; véase también el editorial de la revista católica *Mensaje* titulado "La consulta, ¿un paso hacia la democracia?", núm. 267, 1978, pp. 105-109.

a favor del general Pinochet, quien apareció adoptando una decisión contra la opinión de sus colaboradores y arriesgando su posición política. De allí que el resultado favorable fuese a beneficiarlo personalmente a él. La revista de oposición *Hoy* expresó esta impresión generalizada cuando tituló su edición como «El triunfo de Pinochet», aludiendo menos al monto del apoyo popular cuanto a la persistencia de Pinochet de jugarse en esta movilización electoral<sup>73</sup>. Con esta elección no competitiva, Pinochet buscó legitimar su plan de institucionalización del régimen que había anunciado en un acto cívico-militar, rodeado de gran publicidad y formalidad, el 7 de julio de 1977, en Chacarillas. En este plan se contemplaba la constitución de una democracia protegida y autoritaria, presidida por él a través de un proceso constituyente que comenzaría en 1980 y culminaría a mediados de los años ochenta<sup>74</sup>. Según los cómputos oficiales, hubo un 75,3 por 100 de votos afirmativos, 20,3 por 100 de votos negativos y un 4,3 por 100 de votos nulos y blancos<sup>75</sup>.

Las comunas con mayoría de habitantes de los estratos populares y donde los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana antes del golpe militar tuvieron una alta votación mostraron que los votos negativos fueron superiores al cómputo total, como se ve en el cuadro siguiente:

## CUADRO 12

*Votos negativos en algunas comunas de estratos populares con más del 25 por 100 de los votos en la «consulta» del 4 de enero de 1978*

Comunas	%	Comunas	%
Cabildo .....	37.34	Míncha .....	28.01
Lota .....	36.17	Nogales .....	27.46
Penco .....	33.94	San Clemente .....	27.44
Tomé .....	33.02	Conchalí .....	27.34
Coronel .....	32.40	San Antonio .....	27.28
La Granja .....	31.00	Quilicura .....	26.88
Puente Alto .....	30.78	Ñuñoa .....	26.62
San Miguel .....	30.40	Los Alamos .....	26.45
Maipú .....	29.80	Puerto Aysen .....	25.91
La Cisterna .....	29.90	Andacollo .....	25.91
Machalí .....	29.74	San Bernardo .....	25.69
Renca .....	29.46	La Reina .....	25.62
La Florida .....	29.08	Santiago .....	25.20
Quinta Normal .....	28.91	Illapel .....	25.12
Pudahuel .....	28.86	Curanilahue .....	25.09
Calera .....	28.53	Morro Chico .....	25.08

FUENTE: *El Mercurio*, 18 de enero de 1978; tomado y adaptado de Eduardo HAMUY, *El 4 de enero. Una invitación al análisis sociológico*. Santiago, 1978, cuadro 3.

<sup>73</sup> *Hoy*, núm. 33, 1978.

<sup>74</sup> El discurso de Pinochet se encuentra en el folleto *Nueva institucionalidad en Chile*, Santiago, 1977.

<sup>75</sup> *Hoy*, núm. 33, 1978.



El general Pinochet aprovechó al máximo las consecuencias políticas de la «consulta». El 11 de marzo de 1978 designó ministro del Interior al civil Sergio Fernández con la calidad de jefe de Gabinete, introduciendo con ello la diferenciación funcional entre jefe de Estado, que se reservó él, y jefe de gobierno, a cargo de Fernández. Asimismo designó al civil Hernán Cubillos a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que había estado ocupado hasta entonces por un oficial de la Marina, de acuerdo a los criterios de proporcionalidad adoptados en la constitución de los gabinetes para dar participación a las tres ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y a los grupos civiles<sup>76</sup>. En julio de 1978 destituyó de su cargo al general Leigh, tomando como pretexto una entrevista que éste dio al diario italiano *Corriere della Sera* y en la cual Leigh argumentaba a favor del regreso a la democracia en un plazo próximo<sup>77</sup>. Con ello despejaba un problema al interior de la Junta y de las Fuerzas Armadas. Con la salida de Leigh los representantes de la Fuerza Aérea en el Gobierno pasaron a depender políticamente del general Pinochet, pues esta rama no pudo mantener una postura independiente. Ya antes la Marina había visto disminuida su influencia en el gabinete cuando se entregó a un grupo de tecnócratas civiles la dirección del sector económico en su totalidad (Ministerio de Economía y Hacienda, Banco Central, Dirección de Presupuestos) y que al comienzo del régimen militar había correspondido a la Marina<sup>78</sup>. De ahora en adelante los criterios de proporcionalidad se mantuvieron, pero sin reserva a determinados ministerios, sino con una considerable circulación de los titulares entre las distintas carteras ministeriales, a fin de resaltar la inestabilidad de éstos y su dependencia de Pinochet.

Las consecuencias políticas de la «consulta» estuvieron determinadas, en buena medida, por la audacia política de Pinochet, que no dio tiempo a otros actores para actuar en defensa de sus posiciones. Pero esa acción política no podría repetirla. La segunda oportunidad en que convocó a elecciones no competitivas fue el 11 de agosto de 1980, que llamó a un plebiscito para aprobar un proyecto de Constitución política que había sido preparado desde octubre

---

<sup>76</sup> Véase *Hoy*, núm. 47, 1978; *El Mercurio* (edición internacional), semana del 9 al 15 de abril de 1978. En la ceremonia en que se designó a Fernández como ministro del Interior, Pinochet expresó en el discurso que le había encargado a aquél de proponerle la composición del nuevo Gabinete. Con ello quería significar una delegación de poderes para así iniciar una diferenciación de funciones entre jefe de Estado y jefe de Gobierno. Véase el editorial y el comentario semanal del diario *El Mercurio*, arriba citado, en que pone de relieve este hecho.

<sup>77</sup> Véase *Hoy*, núms. 61 y 62, 1978; *Ercilla*, núm. 2243, 1978; *El Mercurio* (edición internacional), semana del 23 al 29 de julio de 1978. La destitución de Leigh provocó la solidaridad de casi la totalidad del cuerpo de generales, de la Fuerza Armada, que se negaron a ocupar la Comandancia en Jefe de ella. Este acto de solidaridad llevó al alejamiento de ellos del servicio activo y con ello se aclaró la subordinación de esta rama a la autoridad del general Pinochet. Véase *Hoy*, núm. 62, 1978.

<sup>78</sup> NOHLEN y WACHENDORFER, *op. cit.* (nota 9).

de 1973 al interior del régimen<sup>79</sup>. El plebiscito se realizaría el 11 de septiembre, en conmemoración de los siete años de la toma del poder. En esta segunda oportunidad, la tensión y el conflicto político en el lager autoritario fue particularmente alto, expresándose a través de los medios de prensa y dando muestras de importantes contradicciones entre sus partidarios. Ello respondía a las distintas concepciones que las diferentes élites tenían, no siempre en forma clara y formalizada, sobre el futuro institucional del régimen. Una simple comparación de las posiciones de la Comisión que preparó el proyecto constitucional (Comisión Ortúzar), con el informe del Consejo de Estado sobre este proyecto y el texto definitivo sometido a plebiscito pone de relieve estas importantes diferencias institucionales<sup>80</sup>. Los tres documentos coinciden en buscar el establecimiento de una democracia autoritaria o protegida, en que la competencia política es doblemente limitada: ideológicamente al declararse inconstitucional a «las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o sus actividades tiendan a objetivos (que son) a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases» (art. 8.º del texto definitivo); la otra limitación es que los partidos políticos concurren a las elecciones sin tener «privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana» (texto definitivo, art. 19, número 15, y que será reglamentado esto por ley; los anteriores proyectos hablan de que los independientes concurrirán a las elecciones en igualdad de condiciones que los partidos). Esta democracia restringida se organiza en torno a un marcado presidencialismo y que se aumentó aún más en el texto definitivo. En efecto, tanto el Proyecto Ortúzar como el informe del Consejo de Estado consagraban una dirección colegiada del Estado por parte de las Fuerzas Armadas a través de un Consejo de Seguridad Nacional, integrado mayoritariamente por personajes de ellas y que debería cumplir funciones de asesorar al presidente «en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional» y autorizada para «representar al presidente su opinión» frente a cualquier hecho que afecte a la seguridad nacional (informe del Consejo de Estado). Esto fue modificado en la versión definitiva: subsiste el Consejo, pero su función de asesorar al presidente en materia de seguridad nacional es sólo cuando «éste lo solicite» y no está autorizado a hacer representaciones al presidente respecto a sus opiniones sobre aspectos de la seguridad nacional (art. 96). Estas diferencias jurídicas son una cuestión mucho más compleja

---

<sup>79</sup> El análisis del plebiscito se apoya en las revistas *Hoy*, *Qué pasa* y *Ercilla* de los meses de agosto y septiembre, en la edición internacional y la edición diaria de *El Mercurio* y en información de personas que presenciaron la campaña ochen-ta. El texto del Informe Ortúzar se reproduce en *El Mercurio*, 7 de septiembre de 1978; el informe del Consejo de Estado se reproduce en *El Mercurio*, 9 de julio de 1980, y el texto sometido a plebiscito también se encuentra en *El Mercurio*, 11 de agosto de 1980.

que sutilezas de constitucionalistas y encierran importantes diferencias sobre la distribución del poder: para el general Pinochet no es funcional una instancia colegiada al más alto nivel, que puede entrar a ocupar funciones o actividades que erosionen su autoridad.

Junto a estas diferencias había otra central: tanto la Comisión Ortúzar, como el Consejo de Estado habían opinado de la necesidad de iniciar inmediatamente el establecimiento de la nueva institucionalidad: elecciones presidenciales y constitución del Congreso bicameral. Pinochet no lo quería. Con ello se consagraban instancias claras para la articulación de intereses y se estaba al resguardo de los imprevistos derivados de las presiones que otros individuos ejerzan sobre el general Pinochet. Tales posiciones reflejaban la posición del «alessandrismo» y el «gremialismo», representados con destacadas personalidades en ambos organismos<sup>81</sup>. La implantación inmediata de un aparato institucional no podía ser aceptado por Pinochet, que tenía así que distribuir su poder y autoridad a través de las instituciones y grupos representados en ella. Conocido el informe de la Comisión Ortúzar, los grupos más autoritarios lo criticaron. Incluso la hija de Pinochet declaró en un acto ante 500 profesionales y estudiantes universitarios que el anteproyecto no representaba el espíritu de su padre<sup>82</sup>. Las tensiones en el lager autoritario pronto se polarizaron en dos grupos, denominados en la prensa como «duros» (los partidarios de un presidencialismo absoluto y sin plazos para iniciar la institucionalidad) y «blandos» (pertenecientes al «gremialismo» y al «alessandrismo» y a los grupos económicos dominantes en la economía)<sup>83</sup>. La disputa venía de antes, cuando las divisiones entre estas dos posiciones llevó a cambios de gabinete (caída de los ministros Vial, en diciembre de 1979, y Cubillos, en febrero de 1980, en Educación y Relaciones Exteriores, ambas personalidades identificadas con la postura del gremialismo y el alessandrismo).

Ciertos actores se colocaron en una postura semi-oposición, como la del presidente de la Corporación de Estudios Contemporáneos<sup>84</sup>. Ante la intensificación de la polarización al interior del lager autoritario, el general Pinochet decidió convocar a plebiscito, con el fin de aprobar un proyecto de Cons-

<sup>81</sup> La revista *Hoy* entrega abundante información sobre las diferencias entre los partidarios del régimen en cuanto a la futura institucionalidad y la estrategia para establecerla. Véase *Hoy*, núms. 46, 52 y 60, 1978; núms. 97 y 99, 1979, y núm. 177, 1980.

<sup>82</sup> *Hoy*, núm. 152, 1980.

<sup>83</sup> Estas denominaciones han sido tomadas de la España de Franco. Incluso la revista *Hoy*, núm. 128, 1980, p. 11, tiene un artículo titulado "No al Suarismo" para referirse a la posición de los "duros" que rechazan el esquema institucional del sector "aperturista". Podría argumentarse que el caso de la España postfranquista ha sido un factor que ha influido en ciertos sectores del régimen para resolver oportunamente el problema sucesorio, a fin de evitar el cambio de régimen con el alejamiento del líder y así asegurar la continuidad del régimen autoritario, introduciendo mecanismos semi-competitivos. La revista *Hoy*, núm. 157, 1980, llegó a especular de que ciertos actos de violencia en el mes de julio de 1980 podían ser el resultado de los conflictos entre los partidarios del régimen.

<sup>84</sup> Véase nota 53.

titución que él entregó finalmente y que contenía importantes diferencias con las dos versiones anteriores. Concretamente se establecía un período de transición de ocho años en el cual seguía el esquema institucional vigente y Pinochet continuaba como presidente y se independizaba de la Junta de Gobierno. Su puesto pasaba a ser ocupado por el oficial de más alta graduación del Ejército. Sólo después de los ocho años (correspondiente al período presidencial contenido en la Constitución) podría iniciarse la fase propiamente institucional con la convocatoria a elecciones parlamentarias. Pero antes de ello, la Junta de Gobierno propone «al país sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente...» (art. 27 transitorio). En otras palabras, más que la aprobación de una nueva Constitución, el plebiscito era una elección aclamatoria del general Pinochet por dieciséis años<sup>85</sup>. Este hecho constituyó el centro de la postura de la oposición que llamó a votar no al plebiscito, y tan evidente era el carácter aclamatorio del acto que el mismo Pinochet debió declarar en una manifestación en la ciudad de Osorno que «el plebiscito no es una elección presidencial»<sup>86</sup>.

A diferencia de la «consulta», esta vez se permitió una cierta actividad política a la oposición, en especial a la Democracia Cristiana, pues el Gobierno quiso revestir el acto de mayor libertad, a fin de eludir el rechazo internacional. Asimismo, la oposición se encontraba en un muy mal momento como para actuar eficazmente. Los partidos de izquierda estaban divididos y profundamente debilitados por diferencias provenientes desde antes del golpe militar y cuya mayor expresión fue la división del Partido Socialista<sup>87</sup>; el Partido Comunista estaba fuertemente cuestionado por su actitud frente a la situación de Afganistán; la Democracia Cristiana, siendo el partido con mayor organización, tuvo inicialmente una posición vacilante frente a la convocatoria, pues primeramente declaró que no concurriría a votar y a continuación se declaró activamente por votar en contra del proyecto del Gobierno<sup>88</sup>. La autorización de un acto de masas convocado por la Democracia Cristiana en un teatro de la capital y cuyo principal orador fue el ex presidente Eduardo Frei, fue más tarde aprovechado por el Gobierno para denunciar la existencia de un pacto entre la DC y el PC, sobre la base de resaltar la presencia de sectores de izquierda en el acto<sup>89</sup>. Con esto, la campaña adquirió para el Go-

<sup>85</sup> El concepto de elección aclamatoria lo usamos en el sentido que le da Nohlen (nota 24).

<sup>86</sup> *El Mercurio*, 1 de septiembre de 1980.

<sup>87</sup> Sobre la situación de la izquierda y la división del PS véase *Chile-América*, números 54-55, 1979.

<sup>88</sup> *Qué Pasa*, núm. 491; *Hoy*, núm. 163, 1980.

<sup>89</sup> Véase *Ercilla*, núm. 2352, 1980. Los partidarios del Gobierno trataron de mostrar a la Democracia Cristiana dividida en torno al plebiscito, a través de mostrar la adhesión de dos ex parlamentarios a la tesis del Gobierno. Véase *El Mercurio*, 27 y 30 de agosto de 1980. En este último el titular del periódico era aún más explícito: "Bases ex DC están apoyando el sí." Pocas semanas después del plebiscito

bierno una nueva dimensión: ya no se trataba sólo de apoyar al régimen y a la persona del general Pinochet, sino de impedir que la izquierda volviera al poder. Una enorme campaña publicitaria presentó el plebiscito como una alternativa entre el orden actual y el caos o la incertidumbre que significaría una victoria del «no». Mediante una amplia campaña de movilización y propaganda el plebiscito fue convertido entre un «no» que significaba apoyar a la izquierda marxista y un «sí» que implicaba un futuro promisorio y en democracia. Con ese clima de polarización, el Gobierno fue capaz no sólo de activar su capacidad movilizadora, sino que consiguió una alta cohesión de las distintas élites que estaban en una posición de apatía o de semi-oposición hacia el Gobierno militar, como distintas personalidades de los partidos tradicionales de derecha, que ahora, casi sin excepciones, firmaron declaraciones públicas de apoyo al proyecto del Gobierno<sup>90</sup>.

La oposición impugnó la validez de los resultados entregados por el Gobierno sobre la base de cuestionar la certidumbre de la participación electoral, pues los registros electorales fueron destruidos por el régimen. Así, en un documento público, diversas personalidades de la oposición demostraron que numerosas comunas tenían más votantes que los electores que les correspondían de acuerdo a los censos de población y a las estimaciones del aumento demográfico, como se ve en el cuadro siguiente:

## CUADRO 13

*Disparidades entre el número estimable de electores y el número de votantes en el plebiscito del 11 de septiembre de 1980*

<i>Comunas</i>	<i>Población</i>	<i>Electores</i>	<i>Votantes</i>	<i>Mayor votación</i>
Renca ... ..	78.458	48.487	71.536	23.049
La Florida ... ..	117.014	72.314	78.958	6.544
Nuñoa ... ..	389.367	240.628	255.210	14.582
Maipú ... ..	204.711	126.511	130.909	4.398
Quinta Normal ... ..	128.163	79.204	102.935	23.731
Quilicura ... ..	39.763	24.573	25.648	1.075
Primera Región ... ..	239.243	149.848	159.186	9.338
Segunda Región ... ..	—	95.364	95.649	285
Duodécima Región ... ..	108.652	75.673	78.046	2.373

FUENTE: Chile-América, núms. 66-67, 1980, p. 15.

el Gobierno tomó medidas contra el PDC, prohibiendo el regreso al país al presidente del partido y ex ministro de Hacienda del Gobierno de Frei, Andrés Zaldívar. *El Mercurio*, 17 de octubre 1980.

<sup>90</sup> Véase la declaración pública de numerosos ex parlamentarios liberales, conservadores y del Partido Nacional en *El Mercurio*, 7 de septiembre de 1980. Los principales grupos de presión de empresarios y agricultores emitieron declaraciones a favor del "sí".

Para nuestro análisis es de interés las implicancias políticas de esta elección no competitiva y no su importancia como indicador de la distribución de opiniones en favor o en contra del régimen militar. En los regímenes autoritarios estos resultados deben tomarse con cautela, debido a las condiciones de pluralismo limitado que existe. En este sentido, el plebiscito de 1980 cumplió diversas funciones a favor del régimen, creando nuevas fuentes de legitimidad ante sus partidarios y ante el exterior, sino también importantes efectos como factor de cohesión del lager autoritario, de activación de los grupos que lo apoyan, de neutralización de los individuos situados en posiciones de semi-oposición, de neutralización de la oposición y de consolidación de la autoridad personal del general Pinochet.

## CONCLUSIONES

El estudio de las elecciones no competitivas y semi-competitivas en los regímenes burocrático-autoritarios es útil para un conocimiento más pormenorizado de los actores, procesos y mecanismos políticos que intervienen en su fase de consolidación. Las funciones que cumplen estas elecciones son múltiples y ponen de relieve que los regímenes autoritarios tienen que recurrir a la movilización política para buscar nuevas fuentes de legitimidad. Ello demuestra que las políticas excluyentes de los sectores populares van seguidas de políticas de activación o inclusión sobre la base de la utilización de los mecanismos de propaganda y presión de que dispone el gobierno, pero también de la capacidad movilizadora que cuentan los grupos civiles (organizaciones políticas o grupos de interés) desde la fase democrática. Sin entrar a analizar las elecciones como indicadores de las preferencias políticas de la población, sí pueden ser ellas consideradas como indicadores de la capacidad movilizadora del régimen. Nuestro análisis ha girado en torno a los individuos y grupos que apoyan al régimen y no en torno a la oposición, pues consideramos que los primeros son los que tienen los recursos políticos para hacerlo.

---

# NOTAS