

Julio Faúndez, *Democratization, Development and Legality: Chile 1831-1973*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

En este libro, Faúndez examina el desarrollo del sistema político chileno desde su temprana organización poscolonial (1831) hasta la ruptura violenta del proceso democrático por el golpe militar encabezado por Augusto Pinochet, que derrocó al gobierno elegido de Salvador Allende (1973). La perspectiva adoptada para este examen es novedosa y, a la vez, relevante tanto teórica como ideológicamente. Esto último puede ser causa de algunas reacciones poco favorables al texto, pero las características de esa discusión serán señaladas al final de este comentario.

La novedad del análisis emprendido por el autor reside en incorporar algunos elementos no considerados hasta ahora en las abundantes descripciones de la vida política chilena. Especialmente a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, el sistema político chileno atrajo la atención de politólogos de todo el mundo interesados en los problemas del desarrollo económico y social (un tema muy concurrido a partir de la segunda posguerra) que encontraban en Chile un caso original, y en cierto sentido excepcional, de coexistencia de un sistema democrático funcional en un país periférico.

La excepcionalidad de Chile era definida por sus semejanzas con los sistemas democráticos existentes en Europa occidental. Sin embargo, los indicadores más utilizados por los análisis orientados por la ciencia política empírica ignoraban algunos factores históricos que, haciendo más singular el caso chileno, podrían hacer dudar de la calidad de la democracia chilena o del nivel de desarrollo democrático

del país. Por estas razones el trabajo de Faúndez asume el carácter de una revisión histórica que incorpora un aspecto no considerado en los análisis más usuales, la legalidad establecida como parte de ese mismo desarrollo político y el papel de los encargados de hacer valer esa legalidad, el poder judicial. A este respecto, la caracterización ofrecida es un cuestionamiento del conocimiento establecido acerca de Chile:

[los tribunales de justicia] eran, de hecho, independientes, pero esta independencia se debía más a su irrelevancia política que a un respeto genuino por el principio de separación de poderes o cualquier otro principio constitucional.

Este cuestionamiento está fundado en una crítica a los instrumentos teóricos empleados para caracterizar el régimen político chileno, en su mayoría orientados a la descripción de los procesos políticos como resultados de la estructura social y económica. Para el examen de la evolución de los rasgos democráticos en Chile, Faúndez elige cuatro indicadores o dimensiones del proceso de democratización propuestos por Charles Tilly: amplitud, igualdad, rendición de cuentas y protección, todos ellos referidos a la inclusión y participación o no de la población en los procesos políticos. Lo importante de esta opción es que define el proceso de democratización como cualquier evolución positiva en esas cuatro dimensiones, sin fijar prevalencia o prioridades causales entre ellas, y sin pretender definir un origen absoluto o un punto de quiebre entre regímenes democráticos y no democráticos.

Un segundo elemento teórico definido por Faúndez es la noción de "legalidad"

(la práctica de seguir y ajustarse a reglas) en lugar de “Estado de derecho”, que aparece más ligado a modelos de organización política democrática, con lo cual se independiza el análisis de la asociación con modelos normativos. Esto permite analizar la evolución de la democracia en Chile con la flexibilidad necesaria para dar cuenta de sus aparentes inconsistencias con los modelos democráticos europeos y sin prejuzgar el punto de ruptura histórico entre democracia y no democracia.

El libro está estructurado en tres partes, de acuerdo con una periodización propuesta por el autor, la cual comprende un primer periodo de constitución del Estado y el régimen político, entre 1831 y 1932; un segundo periodo, que denomina “democracia partidista”, entre 1932 y 1960, y el tercer periodo, de “democracia radical”, en el cual se incluyen los dos últimos gobiernos antes de la dictadura (Frei y Allende) caracterizados en conjunto como intentos de transformación económica y social dentro del régimen político, a partir del supuesto de que este, el régimen político, soportaría, transformándose pacíficamente, los cambios en las otras esferas. En esta parte, entonces, el autor busca los factores que explican el quiebre de la democracia en 1973.

El primer periodo, el más largo (un siglo), representa la formación del sistema de dominación en el que la eficiencia de la elite política y social le permite el establecimiento de un territorio expandido, tanto externa como internamente. En el primer sentido se incluye la guerra de 1879 contra Perú y Bolivia y, en el segundo, se comprende la reducción de la resistencia indígena y el sometimiento de las elites regionales a una clase dominante que estructura un sistema político unitario

(hay que recordar que los países más grandes de América Latina, Argentina, Brasil y México, son todos federales). Además de unitario, centralista y presidencial, el régimen político establecido por la Constitución de 1833 expresaba una ideología autoritaria (encarnada por la personalidad de Diego Portales) pero que fue adoptada como visión de sistema y de futuro por los mismos derrotados en el enfrentamiento que le dio origen, los liberales. De tal modo que, fracasando en sucesivos intentos de subvertir el régimen, una parte de la elite se concentró en promover reformas a la Constitución, las que hacia fines del siglo XIX había diluido en parte el carácter presidencialista del régimen, dando lugar a un sistema en que el centro de la vida política se desplazó hacia el Parlamento.

En lo que se refiere a los instrumentos de la legalidad, este periodo muestra avances desparejos. Por un lado, los tribunales no tienen independencia, ni hay espacio para que aspiren a ello, sin embargo, por otra parte el proceso de codificación de las leyes es temprano y exitoso para los estándares latinoamericanos. Sólo los códigos de procedimiento aparecen en el siglo XX, habiéndose completado para 1875 las tareas de codificación (civil, penal y comercial). Esto tiene que ver con el establecimiento de la legalidad como principio que permitía el orden interno y la integración a la economía mundial.

También las reformas constitucionales de la década de 1870, destinadas a actualizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en función de las correlaciones de fuerzas resultantes de las guerras civiles de 1851 y 1859 y la recomposición de las relaciones entre sectores regionales y económicos de la elite gober-

nante, tuvieron como efecto debilitar el control del poder judicial por parte del ejecutivo. Sin embargo, este resultado no estaba en las aspiraciones de nadie. La consolidación de la institucionalidad y la legalidad tras estas reformas permitió que durante la guerra contra Perú y Bolivia (1879-1883) no sólo se llevara a cambio la transferencia de poderes de un gobierno electo a otro, sino que, además, “ni una sola vez tuvo el gobierno que recurrir a poderes de emergencia”.

Esta estabilidad terminó con la guerra civil de 1891, en la que los bandos decían enfrentarse a propósito de la división de poderes entre el presidente de la república y el Congreso, dando paso el triunfo de los partidarios de este último a una república parlamentaria que duraría un poco más de 30 años. Sin embargo, Faúndez resume la situación no como una cuestión de división de poderes, sino que este enfrentamiento expresa el verdadero conflicto acerca del papel que correspondería al Estado en la administración de la riqueza salitrera (nitratos) adquirida por Chile como resultado de la guerra contra Perú y Bolivia.

La etapa siguiente, de gobierno parlamentario, resultó ineficiente desde el punto de vista de la producción de leyes (discusiones eternas de proyectos acerca de los cuales nunca se resolvía), lo cual figura en todos los textos escolares de historia nacional. Faúndez muestra, además, la incapacidad de la elite política para acomodar los cambios económicos, demográficos, sociales, políticos e ideológicos que tuvieron lugar durante la prosperidad generada por el salitre. El fin de esa prosperidad y las demandas acumuladas sin respuesta por parte de sectores sociales emergentes que producían nuevos actores

políticos, propiciaron finalmente el colapso del régimen y la participación de las fuerzas armadas durante un periodo de más o menos una década, del cual Chile emergió con una nueva constitución y una nueva estructura de partidos políticos.

Esta nueva constitución (1925) reconoce por primera vez, como principio, la independencia del poder judicial y, al mismo tiempo, le asigna funciones, aunque limitadas, de tribunal constitucional. Lo limitado de estas últimas es fundamental para definir la irrelevancia del poder judicial en el periodo siguiente, cuando esta constitución es finalmente aplicada.

El segundo periodo, la democracia de partidos, es examinado en su génesis a través de los arreglos que permitieron establecer un gobierno funcional en que los gabinetes, designados por el presidente en uso de sus prerrogativas exclusivas, expresaban sin embargo la relación entre los partidos políticos representados en las cámaras del Parlamento. Esto permitió excluir como actor político a las fuerzas armadas, puesto que el funcionamiento del sistema se fundaba en un consenso acerca de las políticas económicas a aplicar en las condiciones de crisis de la década del treinta y en la experiencia reciente, las intervenciones militares de los años veinte. Otra lección aprendida por la elite política fue la necesidad de incorporar a la política a los sectores sociales emergentes como resultado del desarrollo económico. Esto es examinado a través de la ampliación del electorado y la integración al sistema de los partidos políticos que representaban o buscaban representar a esos sectores. Todos los partidos estuvieron en el gabinete durante este periodo.

Los cambios más conflictivos se refirieron siempre a la intervención del Estado

en la economía y los límites a la organización de los sectores populares, particularmente los trabajadores del sector agrícola. Estos asuntos se resolvieron a través de ampliaciones de los poderes del ejecutivo, permanentes o temporales (cesión de facultades por parte del Parlamento y estados de emergencia que una vez declarados daban al ejecutivo "facultades extraordinarias"). La descripción que Faúndez hace de estos procesos es particularmente detallada y destaca un rasgo normalmente descuidado, la poca prolijidad de los partidos para acordar medidas abiertamente contradictorias con la Constitución. Esto era posible por el nivel de consenso entre los partidos y la ausencia de algún tribunal constitucional.

Ante esta situación, la ausencia de un tribunal constitucional o las limitadas facultades del poder judicial en este campo, que en los hechos significaba la exclusión de este de las principales decisiones políticas, el ejecutivo se vio vigilado por una agencia que asumió progresivamente la función de revisar la legalidad de sus decretos, la Contraloría General de la República, que se convirtió así en uno de los elementos más originales del sistema político chileno. El examen que Faúndez hace de su trayectoria y funcionamiento constituye uno de los aportes importantes de este libro. Ciertamente no figura entre las descripciones usuales de la democracia chilena en el siglo XX un análisis de la Contraloría. La conclusión de Faúndez pone de relieve la importancia de este elemento:

El procedimiento de revisión de la legalidad, a pesar de sus peculiaridades y limitaciones, constituyó una contribución importante a la práctica del gobierno. Mantuvo al ejecu-

tivo dentro de los límites de sus poderes delegados y le inculcó el hábito de dar razones de sus decisiones. También reforzó la transparencia de la toma de decisiones en la medida en que los intercambios entre el gobierno y la Contraloría eran públicos y, por lo tanto, el Congreso y el público en general disponían de una fuente confiable para monitorear la acción del gobierno.

El capítulo dedicado a la Corte Suprema resulta medular en la argumentación de Faúndez puesto que con él se completa la descripción del escenario en que se desarrollará el drama del tercer periodo (la democracia radical), que conducirá a la crisis y quiebra del sistema político chileno en 1973.

Lo que muestra el análisis que ofrece el autor es la génesis de una situación ambigua, por un lado independencia del poder judicial, rasgo definitorio de un sistema político democrático (que no era poca cosa en el contexto de América Latina de mediados del siglo XX) mientras, por el otro y como contrapartida de esa independencia, el poder judicial usaba casi homeopáticamente sus ya restringidas capacidades en los asuntos de contenido político, adoptando una posición deferente con los poderes ejecutivo y legislativo.

El primer aspecto de este proceso es el fundamento doctrinario de la posición de la Corte, la primacía de la ley y su texto por sobre cualquier intento de interpretación o precedente, con lo cual era el legislador la fuente privilegiada de la legalidad. El segundo es el papel de la Corte como guardián de la Constitución, aspecto en el cual dos problemas marcan su actitud general: uno era la cuestión de la delegación de poderes legislativos al ejecutivo por parte del Congreso. En este

punto la Corte rehusó indicar a los otros poderes cómo debería interpretar las normas constitucionales relativas al proceso legislativo por considerar que era una cuestión política. Un segundo problema fue la renuncia sistemática de la Corte a sostener los derechos constitucionales de los individuos frente a actos del ejecutivo, particularmente los de represión política e ideológica.

El tercer aspecto es el papel desempeñado por la Corte como cabeza del poder judicial. Como expresión de su independencia, la Corte tenía gran influencia en la designación, promoción y carrera de los jueces. También tenía el poder disciplinario sobre todo el personal de los tribunales. Este poder fue usado extensivamente, al punto de transformar el “recurso de queja” en una herramienta de uso normal para los litigantes, que añadió de hecho una nueva instancia a los juicios normales.

El cuarto aspecto es la justicia administrativa, donde la ambigüedad del sistema generaba un estado de incertidumbre debido a la inexistencia de los tribunales administrativos previstos en la Constitución, por lo cual la Corte recurrió al uso del derecho privado para tratar caso por caso los reclamos de individuos afectados por actos administrativos. Dada la creciente actividad de la administración, los reclamos de individuos afectados por actos administrativos se multiplicaron, dando lugar a un sistema incoherente en que se trataban tres tipos de problemas. Uno era la asunción por parte de los tribunales ordinarios de algunas de las funciones de los inexistentes tribunales administrativos. El segundo era la asunción por la Corte Suprema, de la tarea de supervisión de los tribunales especiales (como los de

asuntos de impuestos, aduanas y reforma agraria) debido a la extensión del uso del recurso de queja. El tercero, el más numeroso, los asuntos que, teóricamente, correspondían a los inexistentes tribunales administrativos. En este punto, la Corte estableció una interesante distinción entre “actos de autoridad” y “actos administrativos”, que sin embargo no eliminó el campo de ambigüedad, lo cual es mostrado con algunos ejemplos de casos. Esto es particularmente importante porque aquí es donde se concreta la actitud de la justicia respecto del poder político.

La tercera parte de este libro, el periodo 1964-1973, el más corto de los tres pero el que constituye el objetivo de todo el análisis, por contener la crisis y quiebra final del sistema cuyos rasgos constitutivos han sido descritos en los dos periodos analizados antes, tiene que comenzar justificando la periodización propuesta. Tal como advierte Faúndez, se puede objetar el reunir a los gobiernos de Frei y la Democracia Cristiana chilena (1964-1970) y el de Allende y la Unidad Popular (1970-1973) en un mismo análisis (y de hecho la mayor parte de la abundante bibliografía que se ha ocupado de este periodo separa ambos gobiernos). Sin embargo, establecer las semejanzas en términos de objetivos, apreciación de las condiciones por parte de los protagonistas, dilemas que enfrentaron en la persecución de sus objetivos y resultados de su acción, son justificación suficiente para enfrentar de esta manera el análisis, sobre todo si el eje es el sistema político y el papel, poco considerado hasta ahora, que desempeñaban dentro de él la legalidad y el poder judicial.

Faúndez no ignora las diferencias entre las propuestas de “Revolución en libertad”

(Frei) y la “Vía chilena al socialismo” (Allende). Sin embargo, ubica la identidad de las fuentes de ideas acerca del desarrollo económico que compartían los cuadros técnicos de ambos gobiernos (la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), el propósito de profundizar la democratización del país incrementando la participación de sectores no suficientemente incorporados, o de plano excluidos, aun cuando ambas fuerzas buscaran establecerse en el poder a partir del apoyo de esos sectores y, por último, la confianza en la flexibilidad del sistema para resistir los cambios propuestos sin sufrir una fractura social o institucional.

Durante el gobierno de Frei se implementaron las principales transformaciones en el sector rural: la reforma agraria y la sindicalización campesina. Se intenta organizar a los “pobladores” (pobres urbanos) bajo el control de la Democracia Cristiana, y se evita enfrentar a las empresas estadounidenses que explotan el cobre. Las reacciones sociales y políticas enfrentan al gobierno y su partido al dilema de radicalizarse o postergar otras transformaciones. Dentro del gobierno y su partido se impone la moderación, a mediados del periodo presidencial, pero la movilización social desencadenada empuja a la formación de un bloque más radical (la Unidad Popular) que ganará las elecciones de 1970.

La radicalización de la política redistributiva y la intervención del Estado en la economía para enfrentar la oposición de los poderes económicos externos e internos, radicalizaron a su vez la oposición de las organizaciones del sector privado, que ya se había movilizado durante el gobierno anterior para resistir la reforma agraria, pero que durante el gobierno de Allende

logró suplantar a los partidos políticos de derecha como instrumento de acción política y resistencia ideológica. Los dilemas de Allende y su bloque de apoyo ahora eran mantener la legalidad o profundizar las reformas y la movilización.

La inoperancia del sistema político en estas circunstancias se reveló en la elección parlamentaria de marzo de 1973, que no dio fuerza suficiente a ninguno de los dos bandos para imponerse y más bien presentó una suerte de empate catastrófico. En el enfrentamiento, movilización y lucha ideológica, que condujeron al desenlace, desempeñaban un papel fundamental las cuestiones referidas a la legalidad de los actos del gobierno, como fuente de su legitimidad. En este campo es donde tanto la Contraloría como la Corte Suprema se vieron arrastradas al centro de una escena política que nunca antes los había tenido como actores principales más que incidentalmente.

Aun cuando la reforma agraria estableció tribunales especiales para las cuestiones que surgieran a propósito del proceso de expropiación, los terratenientes, además de a los tribunales agrarios, recurrieron a la Corte Suprema buscando que esta usara sus poderes disciplinarios sobre aquellos. Sin embargo, más que estos procesos, fue la movilización de obreros y campesinos la que llevó a los empresarios a usar los tribunales ordinarios para enfrentar tomas de tierras y ocupaciones de fábricas. El ambiente de movilización social —para fines de los años sesenta— contagió a los jueces de los juzgados menores y a los oficiales de las fuerzas armadas, que consiguieron mejoras en sus ingresos pero no fueron desmovilizados sino, por el contrario, aparecieron como nuevos actores.

El ambiente ideológico empeoraba y la Corte Suprema se involucró en el conflicto al desaforar al senador Carlos Altamirano en 1967, lo cual atrajo el ataque de la izquierda y el calificativo de clasistas sobre los jueces y sus decisiones. Al acercarse las elecciones presidenciales de 1970, la izquierda no insistió en su conflicto con el poder judicial, especialmente porque su propuesta era transitar al socialismo dentro de la legalidad. Sin embargo, la aplicación de su programa de gobierno la llevó a enfrentar tanto a la Contraloría como, en los tribunales, la resistencia de quienes se sintieron afectados en sus intereses.

Faúndez parte de dos hipótesis generales respecto del problema de la conducta del gobierno de Allende con relación a la legalidad: primero, que al momento del triunfo electoral, en septiembre de 1970, no había una estrategia de implementación del programa de gobierno, entre otras cosas porque no parecía a todos los miembros de la Unidad Popular que el triunfo fuera muy probable, y, segundo, que una vez en el gobierno, el diseño estratégico no fue nunca más allá de las ideas generales expresadas por Eduardo Novoa Monreal, asesor legal de Allende y del gobierno, acerca de los “resquicios legales”, por lo cual las batallas legales que el gobierno dio contuvieron siempre un alto grado de improvisación.

En el uso de los decretos de requisición de empresas productivas, el gobierno enfrentó a la Contraloría, la cual en el curso del proceso cambió la orientación de sus revisiones rutinarias de la legalidad de los decretos del ejecutivo y se aventuró en el campo de las políticas que orientaban los decretos. Aquí la situación del gobierno se complicaba por el hecho

de que las requisiciones eran provocadas no sólo por un plan de gobierno, sino también por la movilización de los trabajadores, que ocupaban empresas con el fin de que la requisición los incluyera en el “área social” de la economía, en ese momento en formación.

Por otra parte, como ya lo había señalado el autor, el recurso de queja fue la vía por donde la Corte Suprema se vio envuelta en las disputas generadas por las ocupaciones y tomas por parte de los trabajadores y por las posteriores requisiciones por parte del gobierno. En este terreno, la Corte, desentendiéndose de la situación y sus motivaciones, asumió la defensa de la propiedad privada en términos de garantía constitucional de los individuos afectados, ordenando el término de las ocupaciones y, en algunos casos, el arresto de los dirigentes de las ocupaciones y tomas. Esto generó conflictos de jurisdicción entre tribunales de distinto nivel y requirió de la exposición de argumentos que llevaron a la Corte al terreno de la disputa ideológica.

El análisis de algunos ejemplos importantes permite a Faúndez afirmar que la Corte Suprema terminó envuelta en un conflicto con el ejecutivo, materializado en el intercambio de cartas entre el presidente de la república y la Corte Suprema.

Este recuento del papel del poder judicial en la democracia chilena existente hasta 1973 plantea varias cuestiones de tipo ideológico. Por una parte está la cuestión de qué tan democrática resultó la democracia chilena a la hora de las transformaciones sociales y económicas; es decir, por un lado la resistencia y flexibilidad del sistema para permitir esos cambios, desde una perspectiva favorable a ellos, y, por el otro, la tolerancia de esos

desórdenes, desde la perspectiva de quienes se opusieron, se oponen y se opondrán a cualquier política del tipo de las propuestas en el periodo de lo que Faúndez llama “democracia radical”. Si bien no parece probable que un planteamiento de ese tipo aparezca con posibilidades reales de implementación, está la cuestión de la inevitable comparación entre esa democracia, la dictadura que la reemplazó y la nueva democracia instaurada por la Concertación de Partidos por la Democracia que ha gobernado a Chile desde 1990.

En el terreno de la teoría política, lo que destaca Faúndez es la “calidad” de la democracia, hoy que las elecciones son

aclamadas como la única característica que da títulos democráticos a un gobierno. No se trata de suponer que hay un continuo entre dictadura y democracia y que el problema es ubicar un punto específico de avance en un proceso de democratización sino de definir los rasgos de una democracia en términos de las tareas de un poder judicial independiente y eficiente, capaz de hacer valer las garantías individuales, los derechos sociales y la legalidad de la acción de los otros poderes del Estado.

Ricardo A. Yocelvezky R.  
UAM-XOCHIMILCO