

LATIN AMERICAN PROGRAM

THE WILSON CENTER



SMITHSONIAN INSTITUTION BUILDING WASHINGTON, D.C.

WORKING PAPERS

Number 70

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL CONTEXTO
POLITICO MILITAR-AUTORITARIO CHILENO:
UN ESTUDIO DE DOS CASOS

Patricio Chaparro N.	Francisco Cumplido C.
Instituto Latinoamericano de Doctrina y Sociedad	Universidad de Chile
Santiago, Chile	

Number 70

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL CONTEXTO
POLITICO MILITAR-AUTORITARIO CHILENO:
UN ESTUDIO DE DOS CASOS

Patricio Chaparro N.	Francisco Cumplido C.
Instituto Latinoamericano de Doctrina y Sociedad Santiago, Chile	Universidad de Chile

This paper was presented at a May 1980 Workshop on "Six Years of Military Rule in Chile," sponsored by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D.C. 20560. No part should be quoted without previous consent of the authors.

This essay is one of a series of Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. Dr. Michael Grow oversees preparation of Working Paper distribution. The series includes papers by Fellows, Guest Scholars, and interns within the Program and by members of the Program staff and of its Academic Council, as well as work presented at, or resulting from seminars, workshops, colloquia, and conferences held under the Program's auspices. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, and to help authors obtain timely criticism of work in progress. Support to make distribution possible has been provided by the Inter-American Development Bank.

Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program, Working Papers
The Wilson Center
Smithsonian Institution Building
Washington, D. C. 20560

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson . . . symbolizing and strengthening the fruitful relation between the world of learning and the world of public affairs."

The Center's Latin American Program, established in 1977, has two major aims: to support advanced research on Latin America, the Caribbean, and interAmerican affairs by social scientists and humanists, and to help assure that fresh insights on the region are not limited to discussion within the scholarly community but come to the attention of interested persons with a variety of professional perspectives: in governments, international organizations, the media, business, and in the professions. The Program is being supported through 1982 by three-year grants from the Ford, Mellon, Kettering, Rockefeller, and Tinker Foundations, the Rockefeller Brothers Fund, and the Xerox Corporation.

LATIN AMERICAN PROGRAM ACADEMIC COUNCIL

Albert O. Hirschman, Chairman, Institute for Advanced Study, Princeton, N.J.
Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP, São Paulo, Brazil
William Glade, University of Texas
Juan Linz, Yale University
Leslie Manigat, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela
Guillermo O'Donnell, CEDES, Buenos Aires, Argentina
Olga Pellicer de Brody, El Colegio de México, Mexico
Thomas Skidmore, University of Wisconsin
Mario Vargas Llosa, Lima, Peru

RESUMEN

El Proceso de toma de decisiones en el contexto
político militar-autoritario chileno:
un estudio de dos casos

Este trabajo comienza por hacer un intento de descripción y análisis de las características generales del régimen político militar-autoritario chileno en el período 1973-1980. Estudia su evolución, su constante recurso a la fuerza, a la desmovilización y no participación política. Asimismo, analiza sus orientaciones ideológicas básicas. Describe y analiza también los actores políticos de gobierno y oposición.

Luego de algunas reflexiones de carácter metodológico, el trabajo describe y analiza dos procesos de toma de decisiones -las "Actas Institucionales" y las "matrículas de gracia" en la Universidad de Chile- en el contexto del régimen chileno.

La descripción y análisis de esos dos casos de proceso de toma de decisiones sirven para ilustrar algunas de las características del régimen. En especial para señalar la falta de pluralismo, el elitismo, tendencia a la desmovilización, carencia de participación y alto grado de concentración personalizada del poder político que caracterizan al régimen político militar-autoritario chileno.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL CONTEXTO POLITICO
MILITAR-AUTORITARIO CHILENO: UN ESTUDIO DE DOS CASOS

Patricio Chaparro N.
ILADES, Santiago, Chile
y
Francisco Cumplido C.
Universidad de Chile

I. Introducción

En este trabajo nos ocupamos del estudio del proceso de toma de decisiones en el contexto político militar-autoritario chileno. Pensamos que el fenómeno político se caracteriza centralmente por ser un proceso de toma de decisiones societales obligatorias para todos, o casi todos, los miembros de una sociedad, las cuales pueden ser impuestas por la fuerza o por la amenaza de su aplicación. La política, en este sentido preciso y empírico, sigue existiendo en toda sociedad, independientemente de que se pretenda "suspenderla," "erradicarla," "declararla" en receso, o "prohibirla."

Reconocemos que el proceso de toma de decisiones se da en el contexto de un régimen político dado, con sus propias reglas del juego, actores políticos, ideologías, instituciones, liderazgos, y estructuras políticas. Este contexto, en el caso de Chile, y de muchos países de la América Latina actual, es el de un régimen político no-democrático, autoritario -si se desea utilizar la noción propuesta por Juan J. Linz¹- o burocrático-autoritario, si se emplea aquella acuñada por Guillermo O'Donnell.²

Pensamos que es importante tratar de describir, analizar, y explicar el proceso de toma de decisiones en un contexto no-democrático, autoritario-militar-tecnocrático, como el chileno, para empezar a comprender mejor sus características y las dinámicas que acompañan a su evolución y transformación. Pero, antes de entrar a tal descripción, análisis, y explicación, nos parece necesario hacer algunas reflexiones acerca de las características generales del régimen político chileno actual. Debemos señalar que nuestro trabajo en esta sección está limitado por su énfasis politológico y por la naturaleza altamente tentativa del análisis que se hace respecto de cuestiones que sólo son esbozadas y no tratadas a fondo.

Enseguida, el cuerpo central de este trabajo se orienta a describir y analizar el proceso de toma de decisiones en dos casos específicos: las "Actas Constitucionales" y las denominadas "matrículas de gracia" en la Universidad de Chile. La descripción y análisis de estos casos, sin embargo, se intenta hacer siempre en referencia a los rasgos principales que caracterizan al actual régimen político chileno y que, a nuestro juicio, influyen de manera determinante el proceso de toma de decisiones.

Nos parece necesario también enfatizar el carácter definitivamente exploratorio de nuestro trabajo. No pretendemos de ninguna manera agotar el tema aquí enfocado, sino que sólo explorarlo para abrir camino a futuras investigaciones. Debemos también expresar que, dadas las dificultades contextuales para abordar la descripción, análisis, y explicación de la toma de decisiones, y que se derivan del tipo de régimen político en que ellas se dan, hemos debido focalizar nuestra atención en dos decisiones respecto de las cuales teníamos suficientes antecedentes y, además, cierto acceso a canales de información más abiertos. En este punto debemos decir enfáticamente que el acceso a la información, y no a la relevancia de la decisión que vamos a estudiar, ha sido el criterio determinante para definir nuestro objeto de estudio.

II. Algunos de los rasgos centrales del régimen militar-autoritario chileno (1973-1980)

Las características centrales del régimen político chileno inaugurado en 1973, lo perfilan como uno no-democrático, en que las líneas fronterizas que lo separan de uno de carácter autoritario o totalitario son tenues.

El régimen chileno, sin embargo, ha evolucionado. Se puede así distinguir una primera etapa de un régimen militar que declaraba tener como su finalidad el regreso de Chile a la normalidad institucional y la democracia. En esta primera etapa el gobierno no tenía un proyecto propio, y su legitimidad era sostenida sobre la base de una aceptación voluntaria tácita de amplios sectores de la población y "el derecho del vencedor."

Vendría enseguida una segunda etapa, cuyos inicios pueden encontrarse en la "Declaración de Principios" del gobierno, del año 1974. El gobierno militar comienza a expresar su interés y decisión de permanecer un tiempo largo en el poder. Se plantea que la

tarea esencial es "cambiarle la mentalidad a los chilenos," y se comienza a perfilar un proyecto social, económico, y político propio, respecto del cual interesan más las metas que los plazos. El gobierno comenzaría también a buscar otras fuentes de legitimidad que aquella emanada de la situación de emergencia y crisis que vivió el país y que llevaron a la intervención militar.

Finalmente, se inicia una tercera etapa, que dura hasta estos días, cuyos orígenes pueden encontrarse alrededor de la fecha de remoción de uno de los miembros de la Junta de Gobierno, el General de Aviación Gustavo Leigh G.,³³ ocurrida en el mes de julio de 1978. Esta etapa puede denominarse de un gobierno militar personalista, que exige incondicionalidad a su líder máximo, el General Augusto Pinochet, que pasa a concentrar la totalidad o casi totalidad del poder político.

En general, el régimen militar-autoritario se caracteriza porque desde el momento de su inauguración ha estado acompañado de altos niveles de coerción. La inauguración misma del régimen como sus intentos de consolidación e implementación de su modelo económico y socio-político conllevan altos niveles de aplicación o amenaza de uso de la fuerza coercitiva. Es posible que el rango utilizado de tal coerción pueda variar, pero en definitiva la "autoridad" del régimen es aquella que le da la disponibilidad y manejo de la fuerza, sea que la aplique realmente o mantenga latente la amenaza de su aplicación.

El régimen se caracteriza también porque ha pretendido, con éxito bastante grande en una sociedad como la chilena, tan movilizadora, organizada, y politizada, desmovilizar, desactivar políticamente a amplios sectores de la población y, especialmente, a los partidos políticos, los grupos sindicales, los campesinos, los estudiantes, etc. El régimen trata, con éxito también, de excluir a esos sectores de oposición o de presuntos opositores, de toda efectiva y eficaz participación política.

El régimen está orientado ideológicamente por un conjunto heterogéneo, débil, y poco atractivo de ideas reunidas en lo que se ha denominado la "Doctrina de la Seguridad Nacional." Tales ideas enfatizan los antis: anti-comunismo, anti-marxismo, anti-democracia liberal, anti-política, etc. Las ideas y valores militares tales como el orden, la jerarquía, la disciplina, y la seguridad ocupan un lugar prominente en tal ideología. Se trata en definitiva de una ideología que enfatiza una seguridad total, que en la realidad lleva a la in-

seguridad y miedo de amplios sectores de la población.

Las políticas públicas han estado orientadas básicamente a dismantelar y debilitar económicamente al Estado, pero a fortalecerlo políticamente en orden al control de la población.

El régimen considera a los sectores de "oposición" -que como operan en un contexto no-democrático más bien deberían ser llamados "disidentes"- como enemigos. Los líderes políticos, los dirigentes sindicales, los intelectuales, y en general todos aquellos que no apoyan incondicionalmente al régimen militar y sus políticas, son considerados como enemigos, y en tal calidad quedan sujetos a eventuales represalias.

El gobierno militar-autoritario adolece en definitiva de una muy débil y precaria legitimidad, ya que es altamente probable que no sea aceptado voluntariamente por la gran mayoría de la población. Para mantenerse y tratar de consolidarse en el poder, el régimen termina siempre por recurrir a la coerción, o desnudo poder, o a la amenaza de su aplicación.

Pasando ahora al tema de los actores políticos, debe decirse que el actor principal de la coalición de gobierno lo constituyen las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas, a su vez, pueden ser caracterizadas como un actor con un alto nivel de unidad institucional; organizado vertical y jerárquicamente; que ha experimentado y sigue sometido a un proceso de socialización distinto a aquel de la sociedad civil, y que tiende a la segregación física y psicológica; un actor que dispone de una estructura y organización poderosa y eficiente; un actor, en fin, que teme y desconfía de la sociedad civil.

Este actor Fuerzas Armadas no tenía preparación ni tampoco un programa de gobierno definido, diseñado con antelación al golpe de estado de 1973. Este hecho explica en buena medida la atracción que sobre las Fuerzas Armadas ejerció el equipo y programa de los "Chicago Boys" y la derecha no-democrática.

Las Fuerzas Armadas chilenas, por otra parte, compartían algunas de las ideas centrales de la ideología política hoy en el poder. En efecto, pueden tipificarse como anti-comunistas (o anti-marxistas); a favor de la propiedad privada; que se perciben a sí mismas como portadoras de una misión redentora de la Nación; que condenan la corrupción que perciben en la política, los políticos y la vida civil en general, y por lo tanto se definen como anti-política y anti-políticos; que rechazan a la democracia como fórmula

"caduca" de organización política; y, que se apoyan en una concepción subjetivamente "cristiana" y de "defensa del Occidente." Junto a estas nociones ideológicas, existe un nacionalismo intenso, entendido como la armonía y la unidad nacional, que orienta el discurso ideológico del gobierno y oculta o no percibe el conflicto, la complejidad, y la pluralidad ideológica existente en la sociedad chilena. En definitiva, la fórmula ideológica del gobierno militar es conocida y mezcla el nacionalismo (unidad nacional), el militarismo (sociedad organizada en base a valores militares de un orden rígido, la disciplina, y la jerarquía) y el integrismo de una invocación subjetivamente cristiana. Puede decirse que tal fórmula ideológica es distinta pero cercana a los fascismos de entre guerras -especialmente en su variante italiana. Esta es, por otra parte, la fórmula propuesta desde el lado civil por actores políticos tales como el Partido Nacional (sector no-democrático), Patria y Libertad, Movimiento Gremial, y otros.

De hecho, y aunque no se les proclame abiertamente, los valores que se están socializando y tienden a ser prevalentes entre amplios sectores de la sociedad chilena, son la eficacia, el éxito material, la competencia, y el egoísmo individualista.

Al interior del actor Fuerzas Armadas pueden distinguirse sus respectivas ramas, pero parece no caber duda que el grupo dominante es el Ejército.

El actor Fuerzas Armadas se fue definiendo hacia la caracterización que hemos hecho, luego de la desaparición de los sectores castrenses de orientación populista de la primera hora - que eran pocos por lo demás en el caso de Chile-, y del descabezamiento de los posibles continuadores alternativos del General Pinochet. Sin embargo, es probable que subsista algún grado de disidencia interna, entre aquellos miembros de las Fuerzas Armadas que son críticos del predominio de los "Chicago Boys," de la política económica del gobierno, y que dispongan, además, de algún ámbito de expresión de sus críticas.

En segundo lugar, la coalición de gobierno incluye a los grupos empresariales y financieros -nuevos y antiguos- y que constituyen la derecha económica chilena. El denominado "empresariado alessandrista," se siente representado y confía en el equipo económico de gobierno. Entre estos últimos y los sectores financieros y empresariales existen conexiones y se producen trasvasijos constantes.

En tercer lugar, destaca en la coalición de gobierno la presencia de una tecnocracia económica que es conocida como "los Chicago Boys." Se trata de un grupo de economistas-tecnócratas, monetaristas, discípulos de Milton Friedman, que poseen un alto nivel de formación recibida en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Este sector es un aliado importante, principal podría decirse, y dispone de una cuota de poder significativo. Constituye un grupo homogéneo, de alto nivel técnico-económico, que dispone y aplica un modelo económico que parece simple porque es simple y tienen una respuesta para todo. Como grupo tecnócrata son indiferentes u hostiles a los problemas sociales y políticos que acompañan a la aplicación de su modelo económico; desprecian o rechazan a la democracia por "obsoleta," "caduca;" no perciben o no les preocupan los problemas de la represión y violaciones a los derechos humanos que han ido asociados al régimen militar y la implementación de su fórmula económica. Por su formación y contactos tienen excelentes relaciones con los grupos económicos internos y externos, aporte que se constituyó en un factor nada despreciable para el actor Fuerzas Armadas. Aunque aborrecen de las "ideologías" de hecho sus percepciones son marcadamente ideológicas y enfatizan valores como la eficiencia, el consumo, la utilidad, y un marcado elitismo. Sus tesis fundamentales llevan hacia la aplicación en Chile de una especie de experimento en que el capitalismo fuere examinado con una poderosa lente de aumento. Tal experimento puede alcanzar algunos éxitos parciales, como moligerar la inflación o tener superávit de balanza de pagos, pero de hecho tiende a la exclusión de amplios sectores de la participación en la sociedad de consumo, y a una intensa concentración del poder económico.⁴

En definitiva no basta con que se atraiga a sectores populares y medios al consumismo que orienta ideológicamente al modelo económico. Se requeriría que esos sectores fueren efectivamente incorporados al consumo, y el modelo en verdad no parece evolucionar hacia la inclusión sino más bien hacia la exclusión de amplias mayorías de la población.

Otro actor político de la coalición de gobierno lo constituyen los ideólogos políticos civiles que integran y apoyan el gobierno militar. Se trata de sectores nacionalistas y de derecha, provenientes del Partido Nacional, Patria y Libertad, y otros grupos que se ubican hacia la derecha y extrema derecha del continuum ideológico político chileno. Estos ideólogos individuales y sus grupos han encontrado en el

gobierno de las Fuerzas Armadas mecanismos esencialmente anti-democráticos y represivos para imponer sus ideologías, que antes no lograron penetrar ni convencer a las grandes mayorías de la población. Entre estos ideólogos, sin embargo, pueden detectarse algunas variaciones. Por de pronto están aquellos que plantean un nacionalismo anti-partidos políticos, gremialista, y corporativo, contrario a las políticas económicas anti-Estado de los "Chicago Boys" y a favor de un planteamiento más social y político del gobierno militar; enseguida están aquellos que sostienen que el orden político transitorio y de emergencia actual debe dar paso a una transición gradual de apertura hacia una normalidad democrática "nueva;" y, finalmente, están aquellos que sostienen que el régimen militar actual debe mantenerse indefinidamente en el poder, sobre la base de la dureza y de la represión que permite la aplicación plena del "exitoso" modelo económico.

La coalición de gobierno incluye también a algunas personas individuales, relevantes de la vida política chilena, desafectos o desertores de la democracia, tales como Jaime Guzmán, Juan de Dios Carmona, William Thayer, Hugo Rosende, y otros que han renunciado a la libertad política a cambio de orden y la seguridad prometidos por el régimen militar.

Integran también la coalición de gobierno, aunque desde más lejos, las empresas extranjeras y multinacionales, así como los círculos financieros que apoyan, por razones económicas, al régimen del General Pinochet. Sin embargo, tales actores no parecen estar plenamente convencidos de la estabilidad y permanencia de las políticas del actual régimen. Al respecto de los actores y situaciones internacionales, nos parece que, salvo el caso extremo de una guerra, se trata de factores que aunque importantes para la evolución probable del régimen militar-autoritario, no asumen un carácter decisivo. Es cierto que el gobierno militar chileno está bastante aislado y es presionado por actores y eventos externos, pero esas presiones parecen no llevar el peso suficiente como para determinar los eventuales desarrollos internos. El caso de las deterioradas relaciones entre el gobierno de Chile y los Estados Unidos, parece señalar una cierta incapacidad de los factores externos para determinar un cambio o término del régimen militar chileno. Además, en el caso extremo de una guerra, chileno-argentina, por ejemplo, tampoco está claro si tal desgraciada eventualidad favorecería la consolidación o el término del régimen militar chileno. Sí parece bastante evidente que el gobierno del General Pinochet ha utilizado las amenazas de una posible guerra para favorecer la solución de sus crisis internas y la consolidación de su liderazgo.

Al final de este breve listado de actores incluidos en la coalición de gobierno o que lo apoyan, debería incluirse ciertos grupos de sectores medios-medios y medios altos y mujeres. Sin embargo, debe decirse también que es difícil precisar con alguna certidumbre cuál es el nivel o grado de apoyo que el gobierno actualmente encuentra en ellos. En realidad parece tratarse de actores que han sufrido intensos cambios en sus actitudes frente al gobierno durante el período en análisis. Pareciere que de actores activos y abiertos en favor del gobierno, han pasado a ser más bien pasivos o incluso opositores frente a él, debido a las políticas que han afectado duramente sus intereses e ideas, como por ejemplo, en la Universidad, la Administración Pública, la Salud, el Transporte, la Educación Media, la Vivienda, y la Organización Gremial.

Por último, respecto de la coalición de gobierno, cabe señalar que para ser actor en ella se requiere incondicionalidad. Es decir, se requiere la aceptación del modelo económico y de la represión que lo acompaña, como un todo; renunciar a la autonomía, a la crítica, y la libertad política, sin distinguir matices entre lo bueno y lo malo del actual gobierno. En otras palabras, el gobierno exige conversión total al modelo y no se aceptan los conversos parciales o críticos.

La descripción que hemos hecho de los diferentes actores del gobierno militar-autoritario chileno no debe hacernos perder de vista el alto grado de concentración del poder en las Fuerzas Armadas y en el General Pinochet. El nivel superior de la élite gobernante -Fuerzas Armadas y derecha económica, tecnocrática, empresarial, y financiera- manda, y está liderada o sometida al liderazgo del General Pinochet. En este sentido, puede decirse que todos los actores del interior de la coalición gobernante, por sobre sus matices y diferencias, parecen estar de acuerdo o aceptan que el General Pinochet es el líder intocable de la coalición, y una percepción política básica entre ellos es "con Pinochet todo, sin él nada."

Los demás actores individuales y grupales de la sociedad chilena deben sólo obedecer pasivamente o, en caso contrario, ser desactivados a través de variados e incluso sofisticados mecanismos de coerción. Debe decirse que tales mecanismos han sido efectivos para obtener una especie de "apoyo difuso," en todo caso pasivo, para el régimen. En efecto, al miedo físico (represión de la fuerza), económico (despidos, desocupación), al futuro (¿si se va Pinochet qué?), debe agregarse los niveles de extrema saturación política a que había llegado el país en el período

pre-golpe y una especie de hábil penetración ideológica, que hace que sectores importantes de la población se preocupen y valoren cada vez más el orden, la tranquilidad, la seguridad, y el consumo de bienes importados, que los tradicionales valores de libertad, justicia, y participación generalmente atribuidos a la cultura política chilena. Finalmente, aunque no en importancia, contribuye a este apoyo difuso y pasivo al régimen militar la percepción de parte importante de la población -alimentada y aumentada por el gobierno y los medios de comunicación- de que no existe una alternativa política viable de reemplazo.

El actor político oposición o disidencia incluye a todos los grupos sociales excluidos desde un comienzo o después del golpe, o que se han auto-excluidos y no aceptan ser incondicionales del régimen militar ni participan en su evolución e intentos de consolidación. Todos los partidos políticos -a excepción de la derecha no-democrática del Partido Nacional-, los dirigentes y militantes más comprometidos, como asimismo sectores más amplios de la población, puede incluirse en lo que denominamos el actor político oposición.

La Iglesia Católica chilena, como consecuencia de la situación de desconocimiento o violación de los derechos fundamentales de la persona humana, se va incluyendo de manera progresiva y creciente a la oposición. Sin embargo, es un actor que no acepta ser percibido ni parece percibirse a sí mismo como un actor privilegiado, y aunque dispone de un espacio político, trata de no utilizarlos y de expresarse siempre desde y para una dimensión ética y de denuncia moral, especialmente en el terreno de los derechos humanos básicos.

Las organizaciones sociales como los sindicatos, los gremios, grupos estudiantiles, etc., que mantienen y defienden su autonomía, y no aceptan ser incondicionales del régimen también se incluyen en el actor oposición.

Nos estamos refiriendo al "actor oposición," pero en realidad debemos decir que no se trata de un sólo actor, sino de múltiples y variados grupos y personas. Se trata por lo tanto de una oposición que sufre las consecuencias de la heterogeneidad de sus componentes y de sus intereses e ideas. Es un actor que sufre también los efectos profundos y retardados de la crisis previa al quiebre de la democracia chilena, que se expresan en los altos niveles subsistentes de polarización ideológica (que el gobierno aprovecha), las ambiciones personalistas de algunos de los líderes políticos civiles del periodo democrático, la falta de fé en la proclamada adhesión democrática de algunos de

los partidos políticos, las dificultades de asociación entre ellos y una cierta inhabilidad para co-optar otros eventuales opositores al régimen militar. No cabe duda, a este respecto, que existe una tensión aguda entre los grupos y partidos políticos más fuertes y organizados de la oposición, tanto al interior de Chile como, más intensamente, en el exterior. Todos ellos en alguna medida y con algún grado de responsabilidad contribuyeron a la crisis de 1973, y ese pasado pesa en la forma de sospechas mutuas acerca de las respectivas conductas e intenciones políticas.

Estos y otros problemas explican en parte el largo tiempo que demora la expresión más organizada del actor oposición, las discrepancias entre ellos, y la falta de lucidez de algunos grupos como el Partido Socialista o el MAPU, divididos en múltiples facciones, las dificultades entre los grupos "radical," "social demócrata," y socialista democrático," las capillas y rencillas internas del Partido Demócrata Cristiano, o las declaraciones moscovitas del Partido Comunista de Chile (a propósito de la invasión soviética de Afganistán y las "explicaciones" de Leonid Brezhnev).

Sin embargo junto a estos aspectos negativos del actor oposición, bien aprovechados por el gobierno militar, debe decirse, subsiste el hecho que la coerción, ataque, y persecución de todos los líderes políticos y la clase política chilena en general, y la tendencia del gobierno a ampliar cada vez más tal actitud, es un factor que tiende a crear una amplia solidaridad entre perseguidos. En este sentido la situación política es cada vez menos ambigua, y la exclusión de todos los políticos -excepto los de la derecha no-democrática y los "nuevos" políticos- facilita o hace más simple la tarea de agrupar a la oposición y de definir a quienes la integran o pueden eventualmente integrarla, y en el futuro participar activamente en la restauración de la democracia, cuando tal proceso pueda iniciarse.

Finalmente, debe decirse que al actor oposición le ha faltado una cierta capacidad para abrir espacios sociales y políticos en que se pueda expresar la disidencia, plantear otras estructuras y valores que cuestionen globalmente al gobierno militar, y que puedan constituirse en alternativa viable al régimen del General Pinochet. Esto es sin duda un aspecto clave, y la constitución, operación, y trabajos ya terminados del denominado "Grupo de los 24," que incluye a más de mil destacados profesionales, dirigentes sindicales, líderes políticos, intelectuales y académicos, constituye sin duda un hecho político de los más, o quizás el más, relevante de los ocurridos en el sexenio militar.

Otro de los rasgos generales que caracteriza al régimen militar-autoritario chileno es que desde sus inicios ha tratado de promover la desmovilización y no-participación (apatía) de la población. Esto es así no sólo con respecto a los sectores que se oponen al actual gobierno sino, incluso, respecto de quienes lo apoyan. Un exámen más atento y cuantitativo del período probablemente señalaría que son contadas las ocasiones en que el régimen ha promovido movilizaciones masivas de sus adherentes y simpatizantes. Tampoco existe un partido de gobierno, o si todavía existe el denominado Movimiento de Unidad Nacional (MUN), poco se nota y poco poder está a su disposición. La carencia de movilización, participación, y organización política del régimen plantea problemas de viabilidad a sus intentos débiles de institucionalización política y afán de permanencia más larga en el poder, sin necesidad de recurrir a la coerción.

La evolución del régimen señala que no se contemplan dinámicas de inclusión y co-optación de líderes y grupos sociales, sino que más bien el régimen tiende a mantener las exclusiones o a aumentarlas. La excepción a este carácter siempre excluyente del régimen militar, la constituyen las Fuerzas Armadas mismas como mecanismos de movilidad social para algunos grupos sociales medios y bajos; y los lugares nuevos del aparato de gobierno, como la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, etc., en que algunos grupos e individuos encuentran algún acceso al poder. Sin embargo, el rasgo central del gobierno en este aspecto es su tendencia a la exclusión política y a la segregación social, que lleva a una estratificación social del tipo dicotómica, que exacerba el conflicto social de clases existente en la sociedad chilena.

En suma, entonces, la probable evolución del régimen militar-autoritario chileno, tiende, en lo económico, hacia un modelo capitalista puro, extremo, de máxima concentración del poder económico, que avanza siempre en la búsqueda de nuevas empresas y áreas en que satisfacer su afán de lucro. Tal evolución, en lo social, lleva hacia un aislamiento de los grupos sectores, clases, incluso familias e individuos. En otras palabras, hacia la destrucción sistemática de toda la compleja y organizada red social intermedia de la sociedad chilena, y, de hecho, hacia una exacerbación larvada de los conflictos sociales, en una lucha por la vida que se hace cada vez más intensa, se da en forma cada vez más aislada, y provoca más conflicto, competencia, y aislamiento.

La evolución política, por su parte, está caracterizada por la exclusión, el elitismo, el autoritarismo cercano a totalitarismo, el militarismo, tecnocratismo, y personalismo de un régimen que para mantenerse en el poder tiene que recurrir a la coerción o mero y desnudo poder sin solucionar su crucial problema de la carencia o precaria legitimidad de que adolece.

III. El estudio de la toma de decisiones: aspectos teóricos

En la ciencia política contemporánea, una de las áreas que ha atraído bastante interés es aquella del estudio del proceso de toma de decisiones. La toma de decisiones políticas -un aspecto crucial de todo sistema político- ha sido caracterizada como un proceso por el cual se escoge un problema como objeto de decisión, se formula un número limitado de opciones de solución, de entre las cuales se elige uno para su puesta en práctica o ejecución.⁵ Parece bastante claro hoy en día que un proceso de toma de decisiones políticas implica no sólo la definición de algo como "problema," sino también la búsqueda de opciones de solución para el problema escogido.

Los orígenes intelectuales de esta aproximación al estudio del fenómeno político, denominado "del proceso de toma e implementación de decisiones políticas," son variados. Tales orígenes provienen desde la economía matemática, pasando por la moderna "teoría de los juegos," hasta al intento por vincular la toma de decisiones gubernamentales a las teorías económicas.⁶ También en la moderna administración pública se ha dado cierto énfasis y desarrollo al estudio y análisis de la toma de decisiones gubernamentales en una organización burocrática dada.⁷

El estudio de la toma de decisiones ha sido abordado también por la ciencia política, especialmente, aunque no exclusivamente, en su vertiente anglo-sajona, y en contextos de regímenes políticos abiertos, democráticos, en que la decisión es estudiada especialmente en relación a las elecciones, las votaciones parlamentarias, los votos de los jueces en las decisiones judiciales, la distribución de opiniones en la opinión pública.⁸

Desde tales vertientes intelectuales han ido surgiendo numerosas contribuciones al estudio de la política como proceso de toma de decisiones sociales. Entre los autores modernos ya citados destacase Herbert A. Simon. Simon criticó los supuestos racionales del siglo XVIII sobre el comportamiento decisorio.

La teoría económica clásica daba por supuesto que quienes toman las decisiones conocen todas las opciones, aprecian el valor utilitario de cada una de ellas y poseen un esquema racional de preferencias aplicables a tales opciones. Simon propuso, en cambio, que el "supuesto de racionalidad" debía ser modificado y reemplazado por el de "racionalidad limitada." La "racionalidad limitada" atribuible a sujetos que toman las decisiones sería un supuesto más adecuado a nuestro conocimiento actual acerca de los límites psicológicos y racionales de quienes toman las decisiones. Simon propondría también substituir el modelo de "decisiones óptimas" de la teoría clásica, por aquel de las "decisiones satisfactorias." Estas últimas son las que se dan en la realidad, y son aquellas que seleccionan la opción que parece cumplir ciertos requisitos mínimos, es decir que son suficientemente buenas y no absolutamente perfectas. Estas decisiones no dependen de la disponibilidad de todas las alternativas, de entre las cuales se elegiría la mejor, sino de las alternativas posibles, reales, y disponibles efectivamente cuando se toma la decisión.

Snyder y otros han intentado por su parte unir los niveles psicológicos y sociológicos en la explicación del proceso de toma de decisiones. Aunque este esfuerzo y sus resultados son importantes e interesantes, está limitado por la relativa precariedad de los avances de la psicología (individuo que toma las decisiones) y la sociología (grupo u organización en que tales individuos operan). Además, no existe en este enfoque una concepción articulada acerca de la naturaleza del fenómeno político y de los procesos políticos básicos.

Harold D. Lasswell, por su parte, ha identificado y descrito ⁹ siete funciones en el proceso de toma de decisiones:

La función de información es aquella que indica a los órganos decisorios los problemas que hay que resolver y facilita los datos respecto de esos problemas.

La función de recomendación es aquella en la que se proponen las opciones alternativas de solución al problema escogido y/o detectado.

La función de prescripción es aquella en que se selecciona de manera definitiva una opción que dé solución al problema objeto de la decisión.

La función de invocación es aquella en que se expone la opción ya prescrita.

La función de aplicación es aquella en que los funcionarios ejecutivos y/o administrativos implementan la decisión en los casos particulares en que ella se aplica.

La función de valoración es aquella en que se procede a evaluar la eficacia de la opción prescrita, invocada, y aplicada, en términos de sus resultados.

Y, finalmente, la función de término de la decisión cierra el proceso.

Esta descripción de un proceso de toma de decisión fue diseñada por Lasswell a partir del estudio de numerosos procesos y decisiones judiciales, y ha sido aplicada en investigaciones posteriores, generalmente en contextos esencialmente jurídicos.

Los estudios de Lasswell y de otros han señalado que quienes controlan las funciones de información y recomendación están en una clara situación ventajosa. Como es bastante evidente de la exposición precedente, la mayoría de los estudios acerca de los procesos de toma de decisiones han sido llevados a cabo en contextos de regímenes democráticos.

Las decisiones políticas en realidad no se dan en forma aislada e independiente del contexto organizacional político en que existen y respecto del cual se refieren. Todas las decisiones políticas se adoptan en un contexto de organización política dado, que incluye reglas de procedimiento relativamente formales, ciertas normas de conducta, ciertas estructuras, valores, actores, y procesos políticos relativamente estables.

De entre los muchos aspectos que es posible revelar para examinar como influye el contexto político autoritario chileno ya descrito, en el proceso de toma de decisiones, en este trabajo estamos particularmente interesados en la dimensión "concentración/desconcentración" del poder para tomar decisiones. Sin embargo, también estamos interesados en examinar aspectos tales como el grado de pluralismo, de movilización, el carácter de la alianza de poder, el estilo y el proceso que ha caracterizado la toma de decisiones en el régimen chileno. Todo esto será analizado respecto del caso de las Actas Constitucionales y de

las matrículas de gracia de la Universidad de Chile.

De entre las muchas alternativas metodológicas posibles de elegir para nuestro trabajo, hemos optado por aquella del estudio de caso de las decisiones específicas ya mencionadas. No tenemos intención, ni posibilidades, de dar a nuestro trabajo una proyección teórica ni construir proposiciones hipotéticas rigurosas que posteriormente pudieran ser contrastadas empíricamente. Más bien estamos interesados en describir, de manera ilustrativa, el proceso de toma de decisiones en un contexto político militar-autoritario. Esperamos también que este estudio pueda servir como guía de futuras investigaciones que puedan emprenderse con más recursos y en un contexto más abierto a trabajos de este tipo.

IV. El primer caso: las Actas Constitucionales

Nos ocupamos enseguida de las Actas Constitucionales dictadas por el gobierno del General Pinochet. Se trata de las Actas Constitucionales Nos. 1, 2, 3, y 4. La N°1 del 31 de diciembre de 1975 creó el Consejo de Estado; las Nos. 2, 3, y 4 fueron promulgadas el 11 de septiembre de 1976, y crearon las "bases esenciales de la institucionalidad chilena," "los derechos y deberes constitucionales," y "los regímenes de emergencia," respectivamente.¹⁰ No nos ocuparemos aquí de los contenidos de tales Actas Constitucionales, sino del proceso de toma de decisiones que culminó con su promulgación.¹¹

Alrededor de dos meses después del golpe militar que depuso al Presidente Salvador Allende G. (1970-1973), y que instaló en el poder al General Augusto Pinochet U., se dictó un Decreto Supremo, el N°1.064, publicado en el Diario Oficial del 12 de noviembre de 1973, por el cual el presidente de la Junta de Gobierno designó una "Comisión Constitucional." Esta comisión tenía por objeto estudiar y elaborar un nuevo proyecto de constitución para Chile.

El Decreto citado designó como miembros de la Comisión Constitucional a los señores Sergio Diez U. (Partido Nacional), Enrique Evans de la Cuadra (Demócrata Cristiano), Jaime Guzmán E. (Movimiento Gremial), Gustavo Lorca R. (Partido Nacional), Jorge Ovalle Q. (Demócrata Radical), Enrique Ortuzar E. (Independiente de derecha-Alessandrista), y Alejandro Silva Bascuñán (Demócrata Cristiano). Este grupo de personas designaría como presidente de la comisión a Enrique Ortuzar,

y desde ese momento la comisión pasó a ser conocida como "Comisión Ortuzar." Además, la comisión constaba de un secretario, el señor Rafael Eyzaguirre E. (Independiente de derecha, Ex-Secretario de Legislación y Justicia del Senado).

La composición de la Comisión Constitucional era ya indicativa del tipo de alianza política que se iría perfilando más adelante. Se trataba de civiles ubicados en la derecha del espectro político partidario e ideológico chileno, y a quienes las Fuerzas Armadas consideraban aceptables para colaborar con el gobierno militar. Más aún tal alianza militar-derecha política, se iría luego consolidando hacia una que incluiría más bien a la derecha económica y política no-democrática.¹²

La iniciativa de la creación de la Comisión Constitucional y de sus trabajos habría correspondido al Presidente de la Junta de Gobierno (el General Pinochet), con la adhesión de los otros miembros de la Junta. El Presidente de la Junta más adelante pasaría a ser denominado como "Presidente de la República," y a tener la más plena tuición de las tareas emprendidas por la Comisión Ortuzar.

Con la creación de la Comisión Constitucional comenzaba a ser claro también que la intención de la Junta de Gobierno no era el pronto regreso a la normalidad político-institucional quebrantada por la crisis de los años 1970-1973. Más bien podía percibirse una intención de permanencia prolongada, quizás indefinida, en el poder político, al proponerse que la Comisión elaborara una nueva constitución política.¹³

Las personas incluídas en la Comisión representaban bases ideológico-partidistas desde el centro-derecha hacia la derecha del espectro político chileno. No cabía representación de los sectores del centro-centro, el centro-izquierda (marxista o no-marxista), del complejo escenario político chileno. En este sentido se trataba entonces de un "pluralismo limitado" -para utilizar la expresión de Juan J. Linz- pero tan limitado que estaba en ese límite en que puede no tener sentido hablar de pluralismo. Como ha planteado Patricio Dooner, se trataba entonces de un caso en el cual el adjetivo ("limitado"), destruye al sustantivo ("pluralismo").¹⁴

La creación de la Comisión Constitucional, sus trabajos, y su posterior dedicación a la formulación de las "Actas Constitucionales" están marcados entonces por la ausencia de pluralismo democrático. Sólo

el líder político de la coalición (el General Pinochet) y un grupo muy reducido de asesores civiles (Enrique Ortuzar, Jaime Guzmán, y Jorge Ovalle), en representación de grupos políticos ubicados en la derecha político-económica y básicamente anti-democráticos, han tenido iniciativa y acceso en el proceso de toma de decisión. Más específicamente, la demanda por el estudio y elaboración de "Actas Constitucionales" parece haber surgido directamente del General Pinochet a la Comisión Constitucional, pero a proposición de uno de sus asesores directos de la época, Jorge Ovalle Q., miembro también de tal comisión. La iniciativa surgió en el sólo interés de comenzar a institucionalizar un régimen político hecho a la medida, para dar al menos una apariencia de legitimidad (legal) a la situación de autoritarismo político-militar implantado a la fuerza en una sociedad compleja, sofisticada, y difícil políticamente como la chilena.

En este sentido puede decirse que no existió movilización política de apoyo o rechazo a la idea de las Actas Constitucionales y a sus eventuales contenidos substantivos. Más bien el interés del régimen se centró, en estas y otras decisiones, en desactivar, desmovilizar, y desorganizar, con éxito relativo, a los sectores sociales y políticos tales como partidos, sindicatos, estudiantes, etc.

La idea de elaborar las Actas Constitucionales no surgió entonces desde las bases sociales y políticas, ni sería resistida o apoyada por grupos sociales y políticos amplios. Más bien surgió desde la cúspide, de manera vertical, concentrada en una persona y un muy pequeño grupo de personas que rodean y en alguna medida influncian al líder.

Hasta fines del año 1975 nada se había planteado en términos de la institucionalización del régimen militar autoritario chileno. La Comisión Ortuzar trabajaba a ritmo lento en la elaboración de una nueva Constitución. El régimen militar operaba simplemente como un estado policial, sobre la base del estado de sitio y el control omnipresente de la poderosa agencia denominada "Dirección de Inteligencia Nacional" (DINA).

En septiembre de 1975 se había anunciado el interés del gobierno por comenzar a "institucionalizar" la situación. En tal sentido el General Pinochet, en su Mensaje de 1975, anunció la dictación de Actas Constitucionales, al expresar que: "durante el año 1976 será aprobada una primera fase del acuerdo fundamental que ordenará nuestra vida cívica, y cuya preparación continúa por parte de la Comisión Constituyente."¹⁵

Al interior de la Comisión Constitucional el anuncio del General Pinochet de que se dictarían tales Actas, destinadas a reemplazar en definitiva el texto de la Constitución de 1925 y sus reformas, provocaría reacciones encontradas. Así, el miembro de la comisión, señor Alejandro Silva, discreparía de la idea de que fuera la comisión la que debería abocarse al estudio de las futuras Actas Constitucionales. Señalaría que debía distinguirse entre "el Poder constituyente" asumido por la Junta de Gobierno y ejercido durante el período de emergencia, y el poder que podría ejercer la sociedad chilena cuando estuviere en condiciones de expresar su voluntad. A su juicio la tarea de la Comisión Constitucional era la de preparar un proyecto de constitución para la etapa futura de normalidad. Para la etapa de la emergencia debía, en cambio, hacerse cargo de la tarea de redactar las Actas anunciadas por el General Pinochet, un equipo humano distinto al de la Comisión Constitucional.

Otro de los miembros integrantes de la Comisión, don Enrique Evans de la C., sería de la opinión de que las Actas Institucionales podían ser un instrumento de autolimitación del poder de la Junta en el período de emergencia, pero no aceptaría participar en su elaboración. En cambio, los otros miembros de la Comisión Constitucional, los señores Diez, Ovalle, Lorca, Ortuzar, y el Ministro de Justicia, señor Miguel Scheitzer, además de ser partidarios de las Actas Constitucionales para ir moldeando la nueva institucionalidad que reemplazaría a la Constitución de 1925, aceptarían que fuera la Comisión la encargada de darles forma.¹⁶ Esta discrepancia al interior de la Comisión continuaría más adelante. En efecto, don Alejandro Silva B., se opondría a la publicidad que se daba a que la comisión estaría preparando Actas Constitucionales, como asimismo a que el Presidente de la Comisión (Enrique Ortuzar) integrara otra comisión destinada a redactar el documento denominado "Objetivo Nacional" de Chile.¹⁷

Aún cuando existían estas perspectivas divergentes al interior de la comisión, una vez dictada el Acta Constitucional N°1, el General Pinochet insistiría en pedir a Enrique Ortuzar y Jaime Guzmán que la comisión procediera a elaborar cuanto antes las Actas Constitucionales anunciadas en el Mensaje de 1975. Ante esta petición, la comisión procedería a constituir una sub-comisión integrada por Enrique Ortuzar, Jaime Guzmán, y Jorge Ovalle. Otro de los miembros propuestos, Enrique Evans de la C., se negaría a formar parte de tal sub-comisión.¹⁸

Por otra parte, aún cuando se había adoptado el acuerdo de que debía mantenerse en secreto la promulgación de Actas Constitucionales para el 11 de septiembre de 1976, tal intención trascendería hacia la opinión pública. Así por ejemplo, Jaime Guzmán, uno de los prominentes miembros de la comisión, señalaría en una entrevista que la comisión se encontraba redactando diversas actas constitucionales, cuyo conjunto "constituiría el ordenamiento constitucional provisorio del país."¹⁹ Más aún, señalaría que además de las Actas Constitucionales Nos.2, 3, y 4, después habría otras Actas, sobre "el Poder Judicial, la Contraloría, la administración interna del Estado, etcétera."²⁰

Cuando el Presidente de la Comisión Constitucional propuso que esta debía abocarse a la discusión de las Actas Constitucionales preparadas por la sub-comisión -específicamente del Acta Constitucional N°3- uno de los miembros de la Comisión (Alejandro Silva B.) haría abandono de la sala.

La comisión adoptaría entonces la decisión de no levantar actas del debate sobre las Actas Constitucionales, excepto respecto de aquellos acuerdos que incidieran en las materias ya aprobadas para el texto de la nueva constitución definitiva que la comisión estaba elaborando.²¹

Sobre la base de tal procedimiento secreto adoptado, la comisión seguiría elaborando las Actas Constitucionales Nos.2, 3, y 4, que serían promulgadas por el General Pinochet el 11 de septiembre de 1976. Estas Actas emanaron directamente de la Comisión Constitucional, no fueron conocidas por el Consejo de Estado (el organismo creado en el Acta N°1), y fueron aprobadas y promulgadas por la Junta de Gobierno en su carácter de "Poder Legislativo y Constituyente."²²

Excepto por las discrepancias señaladas que al parecer en un principio eran más de procedimiento que de fondo, de parte de los miembros de la comisión señores Enrique Evans de la C. y Alejandro Silva B., la comisión parece haber funcionado con un alto grado de consenso interno. Este consenso les habría otorgado gran capacidad de iniciativa en la materia de Actas Constitucionales, tanto por la formulación substantiva como para el proceso de decisión de su promulgación. También le habría dado a tales Actas un grado de homogeneidad, independientemente de que se discrepe de sus contenidos centrales. A este consenso "casi unánime" en el seno de la Comisión Constitucional, se refiere Alejandro Silva B., en una entrevista concedida a la revista Ercilla, como asimismo al reconocimiento de que

en lo substancial las Actas han recogido o aprovechado "parte de la labor efectuada por la Comisión encargada de redactar un ante proyecto de cuerpo orgánico completo."²³

El consenso, libertad, e independencia con que se había trabajado en la comisión es también comentado por Enrique Evans de la C. Aún cuando señala que la promulgación de las Actas Constitucionales ha sido "una decisión política de la Junta de Gobierno," expresa que sus contenidos sustanciales le han sido propuestos -salvo algunos preceptos- por un "grupo especializado y autónomo que ha debatido largamente sus ideas."²⁴

En suma, la toma de decisiones de las Actas Constitucionales parece haber estado caracterizada por un alto grado de concentración de la iniciativa, los temas, los problemas, las alternativas, y el tiempo de toma de decisión misma, en el líder de la coalición del gobierno militar autoritario, el General Pinochet, y un grupo muy reducido de civiles, entre los cuales destacan Enrique Ortuzar, Jaime Guzmán, y Jorge Ovalle, quienes han tenido acceso e influencia directa en tal proceso.

Los grupos organizados de la base societal chilena o no han sido oídos, o cuando se les ha escuchado, no han tenido influencia real para cambiar el proceso de toma de decisión y/o el contenido de las Actas mismas.

El caso de las Actas Constitucionales indica entonces que el poder de toma de decisión está más bien concentrado en el líder de la coalición militar-civil, autoritaria, pero que ha sido en alguna medida compartido con una élite civil, política, e ideológicamente representativa más bien de la derecha no-democrática chilena, que se vincula a esa otra élite tecnocrática-económica que acompaña al gobierno militar, y que también es no-democrática políticamente.

El líder de la coalición, el General Pinochet, es quien en definitiva ha tomado la decisión y la ha implementado con la colaboración de una élite civil muy reducida, en un proceso de deliberación no público, reclamando para sí todo el crédito de la iniciativa y de la implementación de la decisión.

V. El segundo caso:
las "matrículas de gracia"
en la Universidad de Chile

Nos referiremos enseguida a nuestro segundo caso

de proceso de toma de decisiones: las matrículas de gracia en la Universidad de Chile. Se trata aquí de 156 matrículas de alumnos otorgadas por el rector-delegado de la Universidad de Chile al margen del proceso de selección para el ingreso a la Universidad, especialmente en lo que se refiere a la prueba de aptitud académica y niveles de puntaje obtenidos en ella.

Los antecedentes reunidos indican que las solicitudes de matrículas de gracia provinieron de postulantes que habían obtenido puntajes mínimos en la prueba de aptitud académica. La aceptación de 156 de tales solicitudes hizo que otros tantos postulantes fueran admitidos en condiciones absolutamente irregulares en la Universidad de Chile, incluso en carreras para las cuales ni siquiera habían postulado.

El origen de las peticiones de estas matrículas de gracia se encuentra en muchos casos en las mismas autoridades de gobierno, según denunciara un destacado líder civil pro-gobierno militar, el señor Pablo Rodríguez G.²⁵ El examen de los antecedentes de las solicitudes de gracia comprueba que existen recomendaciones efectivamente provenientes de miembros de la Junta de Gobierno y altos oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden, como asimismo de personeros de movimientos "gremiales" que apoyan al régimen militar. Desde tales sectores militares y civiles surgieron las demandas por una decisión de aceptación de matrículas de gracia para que personas que estaban relacionadas con el régimen, o que lo apoyaban, ingresaran de manera irregular a la Universidad de Chile.

Tal demanda era dirigida al entonces rector-delegado de la Universidad de Chile, el Coronel (J) Julio Tapia F. El rector-delegado había sido designado en su cargo por el General Pinochet, en reemplazo del anterior rector-delegado, señor Rodríguez Pulgar. El nuevo rector-delegado había adoptado como una de sus primeras medidas la petición de renuncia a sus cargos, por medio de una circular, a todas las autoridades de la universidad. Se iniciaba así una segunda etapa de "depuración académica," que el influyente diario El Mercurio había propiciado a través de varios editoriales.²⁶ Esta depuración en realidad ni siquiera era académica, sino que estrictamente política, ya que la aceptación o rechazo de las renunciaciones exigidas dependía de criterios políticos, fundamentalmente si las personas eran o no clara, abierta, y decididamente partidarias del régimen militar. Así, las personas a quienes no se aceptó la renuncia a sus cargos y las nuevas autoridades designadas en reemplazo de las salientes, eran personas que no habían participado en el proceso de reforma universitaria ni en la lucha contra

una universidad comprometida con el gobierno de la Unidad Popular; se trataba, entonces, de personas con ideas acerca de la universidad que pueden definirse como pre o anti-reforma y políticamente partidarios incondicionales del gobierno militar. El cambio de autoridades impulsado por el Rector-Delegado Tapia Falk iría luego acompañado por una nueva etapa de expulsión de académicos, estimados como peligrosos por su capacidad de liderazgo y posiciones independientes, y en todo caso no-incondicionales de la Junta de Gobierno militar.

El Rector-Delegado Tapia Falk, autoridad de la universidad, aceptaría las peticiones de matrículas de gracia, muchas de las cuales provenían de sus superiores jerárquicos en otros ámbitos institucionales y políticos. Tomaría entonces la decisión de admitir a 156 alumnos en circunstancias absolutamente irregulares.

Desde la base estudiantil de la Universidad de Chile surgiría el conocimiento y denuncia espontánea de la situación de matrículas irregulares en la universidad. La nómina al menos parcial de tales matrículas fue recopilada por los propios estudiantes, quienes traspasarían la información recogida al profesor Danilo Salcedo. Al mismo tiempo los estudiantes se movilizarían al interior de la Universidad de Chile, denunciando públicamente la decisión del rector-delegado e interpellando a los estudiantes partidarios del gobierno militar para que se pronunciaran ante tan irregular situación.

El profesor Danilo Salcedo, por su parte, terminaría de recoger los antecedentes completos de la situación y haría una denuncia pública en una carta dirigida al Ministro de Educación Pública de la época, el contraalmirante Arturo Troncoso Daroch. La carta-denuncia iba acompañada de la nómina completa de los estudiantes beneficiados por las matrículas de gracia. La carta-denuncia del profesor Salcedo expresaba, entre otras cosas, que le asistía el convencimiento que estaría junto al ministro combatiendo la injusticia y el atropello que los hechos denunciados significaban para miles de jóvenes que podían exhibir mejores calificaciones que quienes ingresaban a la universidad vía influencias indebidas. La situación misma, seguía la carta, era contraria a los principios fundamentales en que descansaba el gobierno militar.

La situación de las matrículas de gracia pasaría así al más pleno conocimiento público. Numerosos profesores, investigadores, y personeros universitarios serían entrevistados por medios de comunicación, y

expresarían su desacuerdo con la decisión del rector-delegado de conceder matrículas de gracia.

En su primer momento las autoridades de gobierno, de la Universidad de Chile, y grupos estudiantiles que apoyan al gobierno militar trataron de justificar el procedimiento seguido por el rector-delegado aduciendo que había actuado dentro de sus facultades legales y reglamentarias, ya que el reglamento de matrículas de la universidad admite situaciones excepcionales de ingreso sin cumplir los requisitos, especialmente aquel de la prueba de aptitud académica, como para los casos de extranjeros, profesionales, ciegos, etc. Pero este argumento era insostenible. Ninguno de los 156 matriculados por gracia estaba en las circunstancias excepcionales admitidas en la reglamentación vigente.

La argumentación antes dicha daría paso entonces a otra decisión. El rector-delegado procedería a comunicar al profesor Danilo Salcedo que estaba despedido de la universidad (carta del 8 de mayo de 1976). Las razones expresadas para tal decisión serían que el profesor Salcedo había confeccionado la lista de alumnos aceptados por gracia, no había seguido el conducto regular, y no había redactado su carta en los términos que reclama la jerarquía. Al mismo tiempo el General Pinochet declaró en una entrevista de prensa que había ordenado que se aplicara en las universidades de manera irrestricta el principio de igualdad de oportunidades.²⁷

El rector-delegado procedería a presentar su renuncia al cargo ante el General Pinochet, quien la aceptaría aún cuando expresando que el señor Tapia Falk había procedido dentro de sus facultades legales. La decisión del General Pinochet provocaría alguna disidencia al interior de la coalición militar-civil, e incluso al interior de la misma Junta de Gobierno. En efecto, Pablo Rodríguez defendería la actuación del rector-delegado.²⁸ Y, asimismo, el entonces miembro de la Junta de Gobierno, General Gustavo Leigh G., (que al momento de producirse estos sucesos y decisiones se encontraba en el extranjero) a su regreso haría declaraciones desfavorables a la medida adoptada por el General Pinochet.²⁹ El Ministro de Educación, por su parte, haría hincapié en que el problema había quedado resuelto con la decisión del General Pinochet de que las matrículas de gracia quedaran de inmediato sin efecto, en su totalidad.³⁰

A pesar de esta declaración y de las instrucciones impartidas al respecto por el nuevo rector-delegado, el General Agustín Toro D., de hecho más del 80 por ciento

de los estudiantes admitidos por gracia permanecían en la Universidad de Chile en noviembre de 1976. Estos estudiantes rindieron sus exámenes universitarios y la mayoría de ellos fueron reprobados por razones de bajo rendimiento académico. Algunos de ellos procedieron a cambiar de carrera o de universidad, en la cual nuevamente ingresaron "por vía de gracia."

Los hechos descritos fueron denunciados públicamente desde la base estudiantil de la Universidad de Chile, pero las autoridades de la universidad y de gobierno mantuvieron un absoluto silencio al respecto.

En suma, en nuestro segundo caso, la decisión adoptada de aceptar matrículas de gracia tuvo su origen en las demandas de autoridades de gobierno, militares y civiles. En este proceso existió movilización de apoyo a la demanda por parte de los peticionarios, pero que no se expresó públicamente sino a través de cartas, recomendaciones, etc., al rector-delegado. La decisión misma la adoptó la más alta autoridad de la Universidad de Chile el rector-delegado, con plena concentración de poder, y pudo haber pasado desapercibida de no mediar la movilización de rechazo por parte de la base estudiantil, de un profesor (Danilo Salcedo), y otros que luego se sumaron a la denuncia y rechazo de tal decisión.

El estilo de la toma de decisión está también caracterizado por un alto grado de concentración de poder, tanto en el inicio, desarrollo, como en el término de la decisión específica. Pero, en este caso ocurrió que desde la base misma de la universidad surgió un rechazo activo que puso límites a ese alto grado de concentración de poder de decisión. Este límite se expresó en que ante los hechos denunciados, hubo que tomar otras decisiones tendientes a tratar de evitar que la oposición pudiera organizarse y movilizarse de manera más permanente y amplia, atrayendo a sus filas, dada la justicia de su causa, a sectores que se estimaban como importantes y proclives al gobierno militar.

De allí entonces las medidas o nuevas decisiones tomadas desde un lugar ubicado más alto en la pirámide de concentración de poder, el General Pinochet, para reparar las injusticias denunciadas, aún cuando no se reconociera explícitamente que ellas se habían cometido. Sin embargo, en definitiva las nuevas decisiones no modificarían en lo substancial la primera decisión tomada. Los efectos de esa decisión permanecerían. El denunciante principal quedaría removido de su cargo universitario. Los casos irregulares denunciados no serían reparados. Ante las nuevas denuncias que

hacía referencia a este problema las autoridades operarían por el silencio. La autoridad designada por el gobierno en la universidad y que fuera removida sería recompensada con otras designaciones. La concentración del poder arbitrario en definitiva se impondría, sólo que desde un nivel más alto.

VI. Algunas conclusiones tentativas

Este estudio del proceso de decisiones del régimen militar-autoritario chileno, en los casos de las Actas Constitucionales y de las matrículas de gracia en la Universidad de Chile, sugiere algunas conclusiones tentativas que estimamos conveniente plantear.

El contexto político en que las decisiones se toman e implementan es de suma importancia. En definitiva las estructuras, los actores, el estilo, la organización, la situación, la secuencia, las ideologías prevalentes, y las limitaciones (si es que existe alguna), en que se da la toma e implementación de decisiones está determinada por el tipo de régimen político en que tal proceso ocurre. En este sentido pensamos que las futuras investigaciones politológicas deberán hacer esfuerzos importantes para profundizar la descripción, análisis, y explicación del régimen político militar-autoritario y tecnocrático chileno. Debemos señalar también que este tipo de régimen político pone dificultades serias a la investigación politológica dada la naturaleza cerrada, monoísta, inflexible, y secreta que adquiere el fenómeno político y todos sus múltiples y complejos aspectos.

De nuestro estudio surge la conclusión que la toma de decisiones, al menos como aparece caracterizado a partir de los dos casos tomados, está marcado por la ausencia de pluralismo político. Sólo algunos grupos y actores están en condiciones de expresar sus ideas, intereses, y demandas, y de esa manera influir en el inicio, desarrollo, y término de los procesos de toma de decisión.

En el caso chileno, tales grupos son aquellos asociados a, e incondicionales del régimen militar autoritario y que se ubican en la derecha económica y política no-democrática del escenario político partidista e ideológico chileno. La movilización y participación política de otros grupos o actores que no sean los ya mencionados, no está permitida, es reprimida, y en caso de ocurrir en definitiva no tiene influencia ni menos poder político para iniciar, diseñar, o modificar las decisiones políticas.

El poder de inicio, desarrollo, e implementación de decisiones políticas está altamente concentrado en las Fuerzas Armadas y un pequeño grupo de civiles y, en definitiva, en quien lidera la coalición (el General Pinochet) y un grupo de asesores más íntimos. La concentración del poder en un líder y un pequeño grupo hace que el proceso de toma de decisiones esté caracterizado por un alto nivel de homogeneidad de los contenidos decisionales, aunque no parecen estar completamente ausentes las fragmentaciones y contradicciones al interior de la coalición.

El alto grado de concentración del poder de decisiones políticas no significa necesariamente que las decisiones que se tomen sean buenas o adecuadas. Más bien la concentración de poder tiende a estar asociada con la corrupción y una alta probabilidad de que las decisiones sean malas o inadecuadas. Es sabido que la concentración jerárquica del poder da origen a serias dificultades de información, de recomendación de alternativas, de prescripción de soluciones satisfactorias, de aplicación y valoración de las decisiones tomadas. El caso chileno parece representar un extremo de concentración jerárquica de poder que muy probablemente esté asociado a tales dificultades y en que, además, no se reconoce que ellas existen.

El estilo de gobierno en materia de decisiones -como en otras- es elitista por excelencia. Mandan los de arriba, están arriba los que tienen poder, y tienen poder quienes poseen la fuerza militar, el dinero, o el conocimiento técnico especializado. Los demás están abajo y sólo deben obedecer pasivamente.

El estilo de toma de decisiones además de elitista es secreto, de tipo conspirativo. En cierto momento clave para la decisión final que será tomada, el proceso se vuelve secreto, y lo conocen y tienen acceso a él sólo los iniciados, los que están dentro de Palacio y participan, directa o indirectamente, en la conspiración.

Finalmente, el proceso de toma de decisiones está caracterizado, en su evolución, porque el inicio, el desarrollo, y término de la decisión están altamente concentrados en el líder de la coalición de gobierno y en un muy reducido grupo de asesores militares y civiles. Es probable también que la influencia de los civiles al interior del gobierno militar y en las Fuerzas Armadas mismas, sea ejercida a través de o por mediación de los generales más cercanos al General Pinochet.

En este sentido puede decirse que el proceso de toma de decisiones ha ido evolucionando hacia uno que se caracteriza por un alto nivel de concentración personalizada del poder. Cuando ha surgido algún límite a esta tendencia a la concentración del poder político, el proceso de toma de decisiones puede asumir, aparentemente, un curso diferente, pero en definitiva el alto nivel de concentración personalizada del poder es una característica del régimen que termina por imponerse.

NOTAS

1

Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," capítulo 3 de la obra editada por Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, Handbook of Political Science (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1975), Tomo 3, pp. 175-411; también, Patricio Chaparro N., "El modelo de organización política autoritario," Revista Mensaje, N°251 (agosto 1976).

2

Guillermo O'Donnell, Modernización y autoritarismo (Buenos Aires: Paidós, 1972).

3

Véase el Libro-reportaje de Florencia Varas, Gustavo Leigh, el General Disidente (Santiago: Editorial Aconcagua, 1979).

4

Véase, por ejem., el libro de Fernando Dahse, Mapa de la Extrema Riqueza (Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales), (Santiago: Editorial Aconcagua, 1979).

5

Richard C. Snyder, et al, Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics (New York, Free Press, 1962). Aunque el análisis de Snyder y sus colaboradores se centra en decisiones de política exterior, el enfoque utilizado es amplio y adaptable a otro tipo de decisiones políticas.

6

Respectivamente, Daniel Bernoulli, "Exposition of a New Theory on the Measurement of Risk," en Econometrica, 22 (1954): 23-36; John von Newman y Oskar Morgenstern, Theory of Games and Economic Behavior (New York: Wiley, 3a. ed. 1964); y, Anthony Down, An Economic Theory of Democracy (New York: Harper, 1957).

7

Herbert A. Simon, Administrative Behavior (New York: MacMillan, 2a.ed. 1961) y "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science," American Economic Review, 49 (1959): 253-283, y The New Science of Management Decision (New York: Harper, 1960).

8

Snyder, et al., op.cit.; Stephen K. Bailey, Congress Makes a Law: The Story Behind the Employment Act of 1946 (New York: Columbia University Press, 1950); Donald R. Matthews, U.S. Senators and Their World (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960); Angus Campbell, et al, The American Voter (New York: Wiley, 1960), etc.

9

Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis (College Park: University of Maryland, 1956).

10

Los textos de estas Actas Constitucionales se encuentran en Eduardo Soto K. y Gustavo Fiamma O., Actas Constitucionales, Antecedentes y textos (Actualizados al 30 de mayo de 1978) (Santiago: Editorial Universitaria, s/f.).

11

Para análisis substantivos del contenido de las Actas Constitucionales se pueden ver los siguientes trabajos: Gonzalo S. Heredia, "Actas Constitucionales del 11 de Septiembre de 1976," Revista Mensaje, N° 253 (octubre 1976), pp. 463-465; Mario Rodríguez V., "La experiencia política chilena y las Actas Constitucionales," Mensaje, N° 254 (noviembre 1976), pp. 554-560; y Andrés Barrientos P., "Institucionalidad: las personas y los gobernantes," Mensaje, N° 261 (agosto 1977), pp. 401-405.

12

Debe señalarse que después de la medida del gobierno militar de disolver los partidos políticos Alejandro Silva B. y Enrique Evans de la C. renunciaron a la Comisión Ortuzar. Se incorporaron: Alicia Romo, Juan de Dios Carmona, y Raúl Bertelsen.

13

El Decreto Supremo N° 1.064, ya citado, expresaba en su número uno que la Comisión era designada "para que estudie, elabore y proponga un ante proyecto de una Nueva Constitución Política del Estado y de sus leyes complementarias." Mayúsculas en el texto. Subrayado es nuestro.

NOTAS

14

Patricio Dooner y Edmundo López, Totalitarismo y autoritarismo, mimeo, marzo 1976, p.17.

15

Mensaje Presidencial, 11 septiembre 1975 (Santiago: Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1975), primeras páginas, sin enumeración.

16

La relación de este párrafo y los precedentes se basa en las Actas de la Comisión Constitucional, Acta N°153, de la sesión del 23 septiembre 1975.

17

Acta de sesión, N°156 de 7 octubre 1975, y N°176, del 23 diciembre del mismo año.

18

Acta de la sesión N°227, de fecha 30 junio 1976.

19

Revista Ercilla, N°2.135 (30 junio-6 julio 1976), artículo de Patricia Verdugo titulado "Los argumentos de Jaime Guzmán," p.12.

20

Ibid, p.13.

21

Acta de la sesión N°244, 12 agosto 1976.

22

Ver Mensaje Presidencial, 11 septiembre 1976 (Santiago de Chile: Talleres Gráficos Gendarmería, 1976) apartado "Ministerio de Justicia," sub-sección titulada "Labor desarrollada por la Comisión Constituyente," en que se señala explícitamente que las Actas Constitucionales Nos.1, 2,3, y 4 promulgadas por el gobierno había sido "preparada por la Comisión de Reforma Constitucional." (p.468). Ver también, Revista Ercilla N°2.146 (15-21 septiembre 1976). p.10.

23

Ercilla, N°2.147 (22-28 septiembre 1976), artículo titulado "Encuesta. Las Actas del Once,"p.9.

24

Ibid, p.10.

25

Pablo Rodríguez G., artículo "Campana contra un Rector," diario La Tercera, 17 mayo 1976.

26

Ver El Mercurio, artículos "En los 50 años de la Universidad Santa María," 25 diciembre 1975; "Buen empleo de recursos en la educación," 27 diciembre 1975; y "Universidad y Civilidad," 11 enero 1976.

27

Diario La Segunda, 8 mayo 1976.

28

Artículo de Pablo Rodríguez G., titulado "Incertidumbre en la Universidad," 24 mayo 1976, en Diario La Tercera.

29

En definitiva el Coronel Julio Tapia F., sería designado miembro de una "Comisión Legislativa," y enseguida enviado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, con rango de Embajador.

30

Revista Ercilla, 20 mayo 1976.