

PROBLEMAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN UNA NUEVA DEMOCRACIA.

EL CASO DE CHILE

CARLOS HUNEUS¹

El artículo analiza los problemas que tienen los partidos políticos en Chile, que constituye una nueva democracia que ha tenido un exitoso proceso de desarrollo económico. Los problemas son principalmente institucionales, de representación política, y se expresan en su débil capacidad de reclutamiento de militantes, de baja movilización electoral y de escasa participación en el debate público. Ellos se explican por el carácter que tuvo el régimen autoritario del general Pinochet y por la estrategia de la transición a la democracia, que combinó el cambio en el orden político-institucional con la continuidad del modelo económico. Las causas de los problemas se encuentran más bien fuera de los partidos, identificándose algunos de los más importantes. Esto quiere decir que la estrategia para fortalecer el rol de los partidos implica la participación no sólo de sus dirigentes, sino también de otros actores del sistema político y económico.

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos chilenos después de ocho años de la inauguración de la democracia encaran considerables problemas políticos, que indican tener limitaciones en su desarrollo e institucionalización². Los indicadores de los problemas son variados, pero concordantes en esta dirección. No tienen opiniones sobre los principales temas de debate público, por lo cual no participan en el debate sobre los asuntos que más interesan a la opinión pública y no pueden tomar parte en las decisiones sobre estos asuntos; su capacidad para atraer personalidades ajenas al reducido mundo de sus militantes ha disminuido considerablemente, con lo cual su elite dirigente dispone de una baja capacidad de renovación; el número de sus militantes se ha desplomado y quienes lo son no muestran tener un interés especial para trabajar en las campañas electorales, por lo cual los candidatos deben recurrir al trabajo de activistas pagados, cambiando con ello radicalmente el ca-

1 Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este artículo se preparó con el apoyo de Fondecyt, proyecto de investigación nr. 1980775.

2 Usamos el concepto de institucionalización como lo hace Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

rácter de las luchas electorales. Sus dirigentes, en fin, no muestran tener imaginación y fuerza para buscar las respuestas a los problemas de los partidos y dan la impresión de estar resignados ante ellos, dando a entender que carecen de las ideas y de la fuerza para cambiar esta situación.

La principal manifestación de que los partidos políticos están en dificultades se dio con ocasión de la campaña electoral de 1997. En esa oportunidad, no actuaron de una manera de fortalecer su organización y presencia en el país, sino que, por el contrario, se produjo un retraimiento de los partidos de la arena competitiva. Los candidatos fueron instruidos por sus publicistas y jefes de campaña de no mencionar al partido que los seleccionó para postular a un cargo en la Cámara y en el Senado, convenciéndolos de que estas organizaciones tenían mala imagen, podía perjudicarles si mostraban a cuál pertenecían y los ciudadanos preferirían al político independiente, que fuera "eficiente", que hiciera "cosas". Los candidatos aparecieron solos, exhibiendo principalmente sus atributos individuales, elegantemente vestidos, con pocas ideas, guiados por el marketing y no por programas. Durante largos meses no se supo qué partidos competían, cuáles eran sus propuestas y en qué se diferenciaban unos de otros. Se planteaba una ruptura con la tradición política de Chile que se basó en los partidos.

Los resultados mostraron que ésa fue una decisión electoral equivocada. Aproximadamente un millón de personas anuló su voto, que constituyó el 13.5% de los votos emitidos, y casi trescientas mil personas votaron en blanco o se abstuvieron. La Concertación perdió 750.000 votos en comparación a los recibidos en las de 1993. El partido directamente más afectado fue el PDC, que perdió 510.138 votos, y los otros partidos, el PS, el PPD y el PRSD, no consiguieron aumentar su votación. Considerando a los que no se inscriben

CUADRO 1:

Los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989, 1993 y 1997.

	1989	%	1993	%	1997	%
Población mayor de 18 años	8.239.552		8.872.171		9.627.200	
Inscritos	7.557.535	91.7	8.085.439	91.1	8.077.743	83.9
Emitidos pobl. 18 años y más		86.9		83.2		72.4
Emitidos inscritos	7.157.725	94.7	7.383.286	91.3	6.972.530	86.3
Abstención	399.812	5.3	702.153	8.7	1.105.213	13.7
Nulos	191.330	2.7	390.675	5.3	943.235	13.5
Blancos	170.194	2.4	255.482	3.5	295.581	4.2
Válidamente emitidos	6.796.201	89.9	6.737.129	83.3	5.733.714	71
% Val. em. c/r > 18 años		82.5		75.9		59.6

Fuente: Calculado sobre los datos de la Dirección del Registro Electoral y el INE.

y a los que no votaron, en 1997, sobre la base de los mayores de 18 años, sólo el 59.6% emitió su voto en una elección que era de fundamental importancia para el futuro del país, pues fijaba las condiciones en que cada bloque político, la Concertación y el pacto Unión por Chile, encararía la elección presidencial de 1999. Ese comportamiento electoral mostraba un considerable grado de malestar de los ciudadanos con el desarrollo político de Chile. Anteriormente se había manifestado la molestia en los jóvenes, en los cuales una altísima proporción se había inhibido de inscribirse en los registros electorales.

La coalición de gobierno encaró las elecciones parlamentarias en medio de un excelente escenario económico, con indicadores de crecimiento, empleo, inflación, mejoramiento de los salarios reales, etc., que le habría augurado un amplio respaldo ciudadano y que se habría soñado cualquier partido de gobierno que tuviera que enfrentar alguna elección. La gran parte de la bibliografía sobre el comportamiento electoral pone de relieve la importancia que tiene el buen estado de la economía en el voto ciudadano³. Sin embargo, en Chile el desarrollo económico no ayudó a sus candidatos a tener un mejor resultado electoral que el que recibió en las de 1993. Hubo problemas políticos que impidieron que los jóvenes se hubieran inscrito en los Registros Electorales y que llevaron a miles de ciudadanos a anular el voto o a no apoyar a los candidatos de los partidos de la coalición de gobierno.

La debilidad de los partidos favorece una alta personalización de sus principales figuras, que les reporta grandes ventajas electorales. Los casos más ilustrativos son dos diputados del PPD, que tienen un gran apoyo electoral: Nelson Ávila obtuvo en su distrito 56.130 votos, con el 58%, y Guido Girardi, 115.086, que representan el 66%. Con esos resultados ayudaron a sacar a cada uno de sus compañeros de lista, ambos DC, que consiguieron una bajísima votación. La votación recibida por ambos diputados representa el 24% del total obtenido por el PPD en esas elecciones, lo cual constituye una excepción en Chile por la dependencia que tiene un partido respecto del protagonismo de dos de sus diputados.

El impacto de la elección no fue demasiado fuerte para la Concertación porque los disidentes no la abandonaron, yéndose a la oposición, sino que a la abstención y al voto blanco o nulo. La fuerte polarización que ha dominado en la política chilena desde el régimen militar se refleja en que los votantes de la coalición gobernante no quieren cruzar el Rubicón para apoyar a la oposición. De allí que los partidos de la oposición no vieron aumentado su porcentaje electoral; los 11.000 votos adicionales recibidos por la UDI respecto de 1993 son insignificantes y se explican por el mayor número de candidatos que presentó en comparación a los que llevó en 1993⁴. El efecto perturbador del binominalismo de la ley electoral chilena, que beneficia al partido o coalición que se ubica en el segundo lugar, se demostró acertado, pues un partido, la UDI, con el mismo porcentaje electoral de la anterior elección, pudo mostrar un importante triunfo porque derrotó a su aliado RN en casi todas las candidaturas al Senado⁵.

3 La bibliografía es amplísima. Un muy buen estudio, relativamente reciente, es el de Michael S. Lewis-Beck, *Economics & Elections. The Major Western Democracies*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1988.

4 De 43 subió a 57 candidatos a la Cámara de Diputados.

5 Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

La literatura de la transición y la consolidación de la democracia ha argumentado que los partidos políticos van estabilizando sus apoyos electorales y su nivel de organización a medida que avanza la democratización, en un proceso recíproco de apoyo: el desarrollo democrático fortalece a los partidos y el buen estado de éstos constituye un factor que ayuda a la consolidación del orden pluralista⁶. Esto se explica por las diversas funciones que cumplen los partidos en el proceso político: movilizan a los ciudadanos en las luchas electorales, ayudan al reclutamiento de los altos funcionarios de gobierno en sus distintos niveles, participan en la formulación de las políticas públicas, actúan como intermediarios de las élites burocráticas, los militares y judiciales y, en el plano social, sirven de correa de transmisión de las demandas sociales al sistema político y son delegados o representantes de la sociedad civil⁷.

Cuando los partidos debilitan su capacidad para cumplir estas amplias e importantes funciones, ello tiene importantes consecuencias en el sistema político, provocando un vacío que es ocupado por otros actores e instituciones. No sólo la naturaleza le tiene miedo al vacío, sino también la política. Una de esas consecuencias es abrir paso a una mayor personalización de la política, lo cual dificulta la regulación del conflicto entre los principales actores e instituciones, que se ven empujados por presiones inmediatistas que responden a demandas de los individuos o grupos de interés y también provoca una mayor intervención de los grupos de interés y de los empresarios en la toma de decisiones públicas.

DEMOCRATIZACIÓN, REFORMAS ECONÓMICAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

Las nuevas democracias surgidas en los años 90 tienen más dificultades que las que surgieron en los años 70 para consolidar el sistema de partidos⁸. Éstos requieren de la presencia de una arena decisoria favorable a sus actividades, lo que se ha visto seriamente disminuido en los últimos años por una cierta actitud en contra de los partidos y de la política, que ha sido conocida como "el desencanto" o la "politikverdrossenheit"⁹. Hay una tendencia en numerosos países en contra de la política de desconfianza hacia las instituciones políticas y una fuerte crítica a los partidos, que no existía cuando comenzó la "tercera ola de las democratizaciones"¹⁰ en 1974 cuando los militares dieron el golpe

6 Leonardo Morlino, "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe", en: R. Gunther, P.N. Diamandouros y H.-J. Puhle (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

7 Morlino, "Political Parties and Democratic Consolidation", p. 315-316.

8 Sobre las transiciones de los años 70, véase Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986; Enrique Baloyra (ed.) *Comparing new Democracies*, Boulder: Westview Press, 1988.

9 La bibliografía es muy amplia. Véase Hans-Joachim Veen, "Illusionen der Bürgergesellschaft. Die Volksparteien in der Integrationskrise", en: Gunter Hoffmann / Werner A. Perger (eds.) *Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion*. Frankfurt am Main: Eichborn Verlag, 1992; Jürgen Rüttgers, *Dinosaurier der Demokratie. Wege aus der Parteienkrise und Politikverdrossenheit*, Hamburgo: Hoffman und Campe, 1993.

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

de estado en Portugal y Grecia¹¹. Hay un escenario “externo” a los partidos que debe tomarse en cuenta para comprender los problemas que tienen en su desarrollo.

Estos problemas “externos” se encuentran no sólo en el sistema político, sino también en la economía, en el sentido de existir en ella una tendencia entre sus principales actos de sacar a los partidos todo aquello que tiene que ver con las deliberaciones y toma de decisiones sobre los principales asuntos económicos. Esto lleva a que los partidos no opinen sobre temas de enorme interés para los ciudadanos. Hay un efecto no-buscado en las reformas económicas impulsadas en los últimos años por buscar fortalecer la disciplina fiscal, moderar las demandas de los trabajadores y enfatizar la competitividad de las economías¹² que ha generado un cierto consenso económico sobre las principales medidas. El hecho de que la globalización disminuya fuertemente el poder de los Estados nacionales y afecte el carácter de las democracias también influye en que el margen para las discusiones y diferencias políticas que tienen los partidos sea hoy más acotado que en el pasado¹³. La presencia de un importante número de economistas en la elite política, incluso entre los parlamentarios y dirigentes de los partidos, fortalece esta tendencia de alejar la economía de la preocupación de los partidos, en la medida que son ellos los que concentran el debate y las decisiones sobre los asuntos económicos¹⁴. Más allá de la voluntad de los actores y de las nuevas condiciones del sistema económico, no se produce el fin de la participación de los partidos en el debate público y en la toma de decisiones sobre los grandes temas económicos, sino que se produce un cambio en su protagonismo.

El estudio del papel de los partidos en las transiciones se ha hecho desde dos puntos de vista opuestos. Por un lado, hay estudios que analizan su rol a través de su desempeño en las elecciones, preguntándose por los factores estructurales que explican el comportamiento electoral. Este tipo de estudios es más bien macropolítico, porque examinan el impacto de las variables ideológicas, sociodemográficas e internacionales en el comportamiento electoral, de manera que mira el desempeño del partido *hacia afuera*. No se presta atención al desempeño de la organización del partido, a su estrategia electoral y al liderazgo, que son factores más bien micropolíticos, que forman parte de un enfoque alternativo para el estudio del desempeño de los partidos en los procesos de democratización. Este segundo enfoque mira al partido hacia el *interior* del partido y es útil para explicar la crisis de los partidos y cómo ésta puede influir en los problemas del

- 11 Julián Santamaría (ed.) *Transiciones en el sur de Europa y América Latina*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981.
- 12 Véanse los libros editados por el Banco Mundial, Stephan Haggard y Robert Kaufman (ed.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992, y Stephan Haggard y Steven Webb (ed.) *Voting for Reform*, New York: Oxford University Press, 1994. Véase también Stephan Haggard y Robert Kaufman, “The Political Economy of Democratic Transitions”, *Comparative Politics*, Vol. 29 Nr. 3, 1997, pp. 263-283.
- 13 Me remito a los trabajos de David Held, “Democracy, the nation-state and the global system”, en: D. Held (ed.) *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 1991; “Democracy and globalization”, *Alternatives*, 16:2, 1991; “Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order”, en: D. Held (ed.) *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1993.
- 14 Para una interpretación distinta y muy favorable a este cambio en la elite de los partidos, véase Verónica Montecinos, “Economists and Democratic Transition: The Quest for Governability in Chile”, en: Diane Ethier, (ed.) *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe*, Latin America and Southeast Asia, Londres: Macmillan.

sistema político¹⁵. Este último puede ser insuficiente en la medida que no indaga en la arena política en que se tiene que desenvolver el partido, que puede ser la fuente de algunos de los problemas *internos* que encara¹⁶.

Es importante analizar los problemas *externos* de los partidos no sólo para ver dónde se encuentran las causas de los problemas sino también para identificar a los actores e instituciones que pueden contribuir a superar las dificultades de los partidos. Nuestra tesis es que, en la medida que se interpreten los problemas de los partidos como cuestiones *internas*, que dependen sólo o principalmente de las decisiones de sus dirigentes, seguirán las dificultades porque hay obstáculos cuyas raíces se encuentran fuera de ellos e incluso fuera del sistema político, ubicándose algunos en el orden económico. También corresponde a los dirigentes de los grupos de presión y los altos funcionarios de gobierno colaborar para que los partidos superen las dificultades que tienen y puedan cumplir sus funciones con propiedad.

Los partidos no tienen una arena favorable para su desarrollo porque predomina la idea en amplios círculos políticos de que los temas económicos son preferentemente “técnicos”, ante los cuales no existen diferencias en las propuestas de los economistas de gobierno y de oposición. Esto es una simplificación, pues no existen las decisiones “técnicas”. Churchill en los años 20 se enfrentó contra esa argumentación tecnocrática que compartía el gran Keynes y afirmó: “Cuando en una reunión hay dos economistas, hay dos opiniones; a menos que uno de ellos sea el señor Keynes, en cuyo caso habrá tres opiniones”.

La complejidad de los problemas políticos y económicos explica que las grandes decisiones públicas no se pueden tomar sobre la base de algunos cálculos económicos. Incluso en los momentos de mayor tensión durante la unificación alemana, en un contexto internacional extraordinariamente delicado, los partidos no se inhibieron de explicitar sus distintas estrategias políticas. El canciller federal Helmut Kohl impulsó la unidad alemana en 1989/90 contra la opinión del presidente del Bundesbank, que le advirtió sobre sus enormes “costos” económicos, posición esta última que era compartida por el jefe de la oposición socialdemócrata, Oskar Lafontaine¹⁷. Si Kohl hubiera seguido ese consejo, la economía probablemente estaría mejor que ahora, pero no se habría producido la unidad alemana, la unificación europea se habría resentido gravemente, el panorama en la Unión Soviética sería aún más confuso de lo que la ha sido hasta ahora y, en fin, el mundo sería muy distinto.

Este ambiente externo tiene una dimensión histórica, representada por el impacto que tiene la dominación autoritaria en la consolidación del sistema de partidos, en la formación de los liderazgos y en la existencia de una arena institucional favorable o adversa a ellos. La larga experiencia autoritaria en América Latina se caracterizó no sólo por el

15 El estudio hacia el interior de los partidos tiene que ver, antes que nada, con la organización, tema clásico en el estudio de ellos, desde el clásico libro de Robert Michels sobre los partidos. Hay un interesante libro sobre la organización de los partidos en Europa a finales de los años 80, Richard S. Katz y Peter Mair (eds.) *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres: Sage, 1994.

16 Puede haber un enfoque mixto, que privilegie el estudio de los factores internos, situando al partido en el contexto de la democratización, que pone fuertes presiones sobre el partido. Fue lo que hicimos en nuestro estudio sobre la UCD, Carlos Huneus, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores, 1985.

17 Helmut Kohl: *Ich wollte Deutschlands Einheit*, Berlin: Propyläen Verlag, 1996.

intento de redefinir las relaciones del Estado y la sociedad sobre una transformación económica profunda, sino también por haber ejercido una fuerte coerción, que tuvo a los dirigentes de los partidos de oposición como sus principales víctimas. Esos regímenes se propusieron destruir las bases políticas y sociales de los partidos tradicionales, para que surgiera una nueva constelación de fuerzas que permitiera a la elite gobernante seguir controlando el poder por la vía electoral cuando los militares regresaran a los cuarteles. La dominación autoritaria tuvo que haber producido obstáculos y problemas en la reconstrucción del sistema de partidos de las nuevas democracias que es menester conocer para comprender las dificultades que han tenido éstos después de los primeros años de la democratización, en que la euforia democrática constituyó un factor determinante de la alta movilización electoral y del considerable interés por la política.

Los partidos en las nuevas democracias enfrentan desafíos que tienen que ver con la representación política y con la gestión de gobierno, con la gobernabilidad, es decir, su capacidad de tener un buen desempeño en el gobierno¹⁸. Analizaremos los problemas de los partidos políticos en Chile desde esta doble perspectiva, enfatizando la atención en el impacto de los problemas "externos" a los partidos porque consideramos que son de enorme importancia. El estudio de caso que emplea un enfoque de análisis comparativo es fundamental para el análisis comparado¹⁹.

LAS TENSIONES ENTRE LOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACIÓN Y LA PERSONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Siguiendo a Bendix²⁰, el desarrollo político puede ser visto como la tensión entre los principios de *representación*, expresada en el desarrollo de las organizaciones de interés (sindicatos, corporaciones) y los partidos políticos, que da origen a los diversos órganos representativos del ciudadano ante el Estado y por el principio *plebiscitario*, que privilegiaba una relación directa del ciudadano con el Estado y busca precisamente eliminar una intermediación a través de representantes e instituciones²¹.

El principio de representación crea un sistema político que dispersa la autoridad y el poder en las diferentes instituciones y organismos, mientras que el plebiscitario apunta hacia una centralización en el jefe de Estado, en el jefe regional o local y tiende a adquirir una gran fuerza en los regímenes no-democráticos. Mientras el representativo apunta a una mayor complejidad del sistema político y favorece la institucionalización política, el plebiscitario crea una dinámica de simplificación del sistema político, de personalización y desinstitucionalización. De esto se puede inferir que, mientras el principio de representación fortalece la democracia, el plebiscitario la debilita. El principio plebiscita-

18 Véase Kurt von Mettenheim y James Malloy (eds.) *Deepening Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, especialmente los artículos del malogrado Enrique Baloyra sobre los partidos en Venezuela y de Julio F. Carrión sobre los partidos en el Perú.

19 Harry Eckstein, "Case Study and Theory in Political Theory", en: F.I. Greenstein & N.W. Polsby (comp.) *Handbook of Political Science*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, vol. 7, 1975..

20 Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, Nueva York: John Wiley & Sons. Inc., 1964.

21 Ambos principios coexisten en las constituciones, pero ello es para fortalecer el principio de representación y no para debilitarlo. Para el caso alemán, véase Fraenkel (1969).

rio se nutre no sólo de componentes políticos, sino también puede apoyarse en recursos económicos, dando origen a mecanismos de cooptación, que crean una red de intereses muy distinta a la que se da en un orden representativo²².

La institucionalización de los partidos no se contradice con un razonable grado de personalización política, en la medida que vaya en la dirección de fortalecer a los partidos²³. Los partidos de Brandt y Kohl en Alemania, Thatcher y Blair en Inglaterra, González y Aznar en España, mostraron a estas personalidades como una manera de conseguir más votos, pero también se esforzaron por construir sólidas organizaciones partidarias, mostrándolas como instituciones importantes del proceso político. No escondieron el partido al cual pertenecían y fueron explícitos en argumentar ante sus electores que, al votar, estaban optando simultáneamente por un partido y por una persona. Este tipo de campaña electoral y de discurso político permite conseguir una relación estable entre el ciudadano y su representante.

Un razonable grado de personalización de la política no implica volver a la política tradicional, que giró en torno a personas, los notables u *Honoratioren* que describió Max Weber²⁴. Esto se expresó en el pasado en América Latina durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX en el caudillismo, que ha sido una de las principales causas de la inestabilidad política de la región. Sin embargo, esa personalización política debe ir de la mano de un proceso de institucionalización de manera de consolidar la democracia sobre la base de instituciones y no de personas que hacen depender el destino del orden político de su continuidad en el poder.

Los partidos han recurrido a la ayuda de ciertos mecanismos plebiscitarios, destacando que sus militantes elegían directamente a los candidatos al Congreso Nacional y a sus directivas. Los resultados de estas prácticas tienden a ser más bien negativos, pues han provocado fuertes tensiones y conflictos entre los militantes, especialmente entre los que han sido tradicionalmente más activos y que son los que han estado influyendo en las decisiones del partido y los militantes pasivos, que están en igualdad de condiciones que los primeros. La experiencia comparada sobre las propuestas plebiscitarias muestra que ellas son negativas, pues han sido planteadas por partidos de extrema derecha y de extrema izquierda con el fin de disminuir la legitimidad del orden democrático y no para fortalecerla²⁵. Esto quiere decir que se deben buscar las soluciones en otro lugar.

El deterioro de la representación política es un problema delicado porque ocurre en un momento de debilidad de las organizaciones cívicas, especialmente de las asociaciones voluntarias, lo cual también se explica por la política impulsada por el régimen militar.

22 En esto seguimos a Simón Schwartzman, "Representación y cooptación política en el Brasil", *Desarrollo Económico*, Nr.41, 1971, pp. 15-53 y su libro *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda. 1982, 2da edición. Este autor en sus estudios de la política en el Brasil desarrolló la tesis de que el componente plebiscitario crea una relación política de cooptación caracterizada por tener componentes clientelísticos de carácter económico y político. La crisis y la caída de la democracia en el Brasil, concluyó Schwartzman, se debió a estas condiciones políticas y no a los factores económicos que dieron los teóricos de la dependencia.

23 El exceso de institucionalización es negativo por la rigidez que le da al sistema político para encarar desafíos y cambios, como argumentó Mark Kesselman, "Overinstitutionalization and Political Constraint", *Comparative Politics*, vol. 3: 1, 1970, pp. 21-44, respecto de Francia en su crítica a la posición de Huntington, *Political Order... op.cit.*

24 Aludo a su célebre conferencia a los estudiantes de la Universidad de München, "La política como vocación".

25 Recientemente, por ejemplo, Klaus von Beyme, "Ansätze zur Reform des politischen Systems. Die Institutionen auf dem Prüfstand", en: Werner Weidenfeld (ed.) *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin: Siedler, 1996.

Éste se propuso de manera sistemática debilitar al movimiento sindical a través de fragmentarlo en su organización al permitir la pluralidad de sindicatos al interior de cada empresa y limitando su rol en la negociación colectiva. Éste fue sancionado en el “plan laboral” de 1979, cuyo contenido fue definido como respuesta al boicot decretado por los sindicatos norteamericanos al régimen militar y como una manera de castigar al sindicalismo chileno²⁶. También se buscó controlar políticamente las organizaciones de base –juntas de vecinos y los centros de madres– y se quiso erosionar estructuralmente la autoridad y el poder de los colegios profesionales, decretando la libertad de afiliación y quitándoles las facultades de control sobre sus miembros. En ese contexto histórico se explica que se haya producido una caída de la afiliación a los partidos, de los sindicatos, las iglesias y las organizaciones de base.

También hay que considerar el impacto de los cambios sociales y culturales, derivados del crecimiento económico desde hace casi tres lustros, que ha generado fuerzas centripetas que favorecen el individualismo y no las tendencias asociativas. La sociedad moderna, argumenta Dahrendorf²⁷, se caracteriza por el deterioro de las vinculaciones sociales (*Bindungen*) y las adhesiones sociales y políticas (*Ligaturen*), lo cual debilita a las organizaciones sociales y políticas. Esto es una consecuencia del desarrollo económico y social conseguido en los últimos años y los cambios tecnológicos, que permiten una gran racionalización en la producción y distribución de los bienes. Son ahora excepcionales los casos en que existen grandes conglomerados de empleados y obreros que trabajan en una misma planta, como ocurría en la industria hasta los años 70, lo cual fortalecía el desarrollo de los intereses de clase.

LAS COMPLEJAS RELACIONES ENTRE DESARROLLO POLÍTICO Y ECONÓMICO

Chile es un país que ha tenido un sostenido proceso de crecimiento económico desde mediados de los años 80 y ha tenido una exitosa democratización, de manera que, a primera vista, ha habido una relación positiva entre desarrollo económico y desarrollo político. Sin embargo, un análisis más pormenorizado de los componentes del desarrollo político muestra una realidad más heterogénea, pues, detrás del estado favorable del desarrollo político, se encuentran problemas y atrasos que dan cuenta de que en esos subsistemas tal efecto positivo no se ha hecho presente.

Hay una amplia bibliografía que ha analizado el impacto del desarrollo económico en el fortalecimiento del proceso democrático, desde el clásico trabajo de Lipset, asumiendo que ese impacto tiende a ser positivo, es decir, el desarrollo económico producirá un efecto claramente favorable al proceso democrático²⁸. Una de las limitaciones del enfoque

26 Sobre el “plan laboral”, véase Guillermo Campero y José A. Valenzuela, *El movimiento sindical en el régimen militar chileno 1973-1981*, Santiago: ILET, 1984.

27 En esto seguimos los estudios de Ralf Dahrendorf, *Lebenschancen*. Frankfurt: Suhrkamp, 1979; *The Modern Social Conflict*, Nueva York: Weidenfel & Nicolson, 1988; *Betrachtungen über die Revolution in Europa*, Stuttgart: DVA, 1990; *After 1989. Morals, Revolution and Civil Society*, Londres: Macmillan, 1997.

28 Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. LIII: 1, marzo 1959, pp. 69-105. El autor ha reformulado esta teoría, dando más importancia a las variables culturales y relativizando el impacto del desarrollo económico, “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review* vol. 59 (febrero 1993) pp. 1-22.

iniciado por Lipset es que no examina el papel de los actores, sin indagar en el protagonismo de los partidos, los empresarios y los dirigentes de los grupos de interés. Tampoco toma en cuenta el contexto político en que se produce el despegue económico y no atiende a las circunstancias en que se produce la democratización. No es indiferente que la transformación económica se produzca bajo un régimen autoritario o pre-democrático, como fue en la España de Franco, en el Chile de Pinochet y en la Alemania Guillermina, a que el despegue económico sea el resultado de las decisiones de los gobiernos democráticos, como es el caso de la Argentina de Carlos Menem (1989-1999)²⁹. En Chile se trata de una democratización hecha después de la transformación económica y ésta se hizo en un contexto autoritario que la impulsó como parte de su estrategia de legitimación, de manera que el sistema económico resultante se contagió con componentes de ese orden político. Ello no sucede cuando las reformas económicas se hacen por la democracia.

Hay una larga tradición en Chile de análisis de las relaciones entre desarrollo económico y desarrollo de la democracia, iniciada a fines de los años 50 por el economista Aníbal Pinto. En un conocido libro sobre la economía chilena, sostuvo que en esos años existía una “gran contradicción” entre “el *subcrecimiento* en lo económico y el relativo *sobreprogreso* en lo político”, que “fue la fuente de roces frustraciones y desequilibrios” en la evolución económica y política del país³⁰. Esa “gran contradicción” habría tenido bastante que ver con los problemas que provocaron la crisis de la democracia en los años 60 y comienzos de los 70.

En la actualidad, la tesis de Pinto se ha invertido: Chile ha hecho un considerable avance en la modernización económica, pero ha sido insuficiente su modernización política, de manera que hay una asimetría entre un importante desarrollo económico y un bajo desarrollo político. Pinto vio en el subdesarrollo económico una fuente de inestabilidad política; la situación inversa que existe ahora puede constituirse en una fuente de inestabilidad política.

Las democratizaciones constan no sólo de una transición política, es decir, de las elecciones y el consiguiente establecimiento de las autoridades elegidas por el pueblo, las que impulsan decisiones que dismantelan el orden autoritario; también constan de una transición económica, caracterizada por cambiar aquellos componentes institucionales del orden económico impuestos por el autoritarismo. Si algo caracterizó a los “nuevos autoritarismos”³¹ surgidos en los años 60 y 70 en América Latina fue su intención de transformar el sistema económico para conseguir el desarrollo según políticas neoliberales³², lo cual se guió por objetivos políticos en el sentido de que el éxito económico fue el principal componente de su estrategia de legitimación. De allí que el cambio político hace necesario introducir modificaciones en el orden económico con el fin de

29 Hemos analizado las reformas económicas del gobierno de Menem en Carlos Huneeus, “Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983-1995)”, en: Miguel A Centeno y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*, Londres: Macmillan, 1997. Hay traducción al castellano en *Pensamiento Iberoamericano*, 1997.

30 Aníbal Pinto Chile, *Un caso de desarrollo frustrado*, Santiago: Editorial Universitaria, 1958, p. 9.

31 David Collier, (comp.) *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

32 Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Estudios CIEPLAN 7, 1982.

eliminar esos componentes propios del autoritarismo, para que haya una congruencia entre el sistema político y el sistema económico³³.

La democratización de España impulsada por la monarquía parlamentaria de Juan Carlos I tuvo una exitosa transición política y una importante transición económica, con importantes cambios en el sistema económico, desde la reforma fiscal implementada por el gobierno centrista de la UCD (1977-82), que aumentó el impuesto a las personas y a las empresas, hasta el estatuto del trabajador del gobierno socialista de Felipe González (1982-97) que reconoció diversos derechos a los asalariados y a los sindicatos³⁴. En España no hubo continuismo del sistema económico³⁵.

La reforma económica de la democratización no tiene por qué reducirse a decisiones que afectan la estructura de la propiedad, que es traumático para los empresarios por hacerles recordar los conflictos de los años 60 y 70; tampoco se remite a políticas que implican un aumento del gasto público, que plantea el fantasma de la inflación y la inestabilidad económica que acompañó a la crisis y caída de la democracia. Tiene que ver con cambios institucionales al sistema económico para eliminarle los elementos que son propios del régimen autoritario e introduce aquellos que requiere la democracia, algunos de los cuales tienen que ver con estilos de acción y con la ética en la política y no con grandes cambios legales que requieren de grandes acuerdos políticos.

Las especiales condiciones en que se produjo el cambio de régimen en Chile -un régimen autoritario que tenía un fuerte respaldo popular, un sólido apoyo en los militares y en el empresariado y con un líder que se mantenía como comandante en jefe del Ejército por un período de ocho años después de entregar el poder al presidente elegido por el pueblo³⁶- explican que se haya adaptado una estrategia de democratización por la vía del consenso y ella haya sido impulsada con convicción por el primer gobierno democrático y también haya guiado la acción del segundo gobierno³⁷. Como consecuencia de la *Realpolitik*, la democratización se caracterizó por priorizar los objetivos políticos, especialmente las relaciones civilo-militares y el tratamiento a las violaciones de los derechos humanos, llegó a resultados políticamente muy avanzados incluso a la prisión del jefe de la DINA³⁸, pero se dejaron en un segundo plano los cambios institucionales al orden económico. Esto explica que se produjeran más continuidades en el sistema económico que las deseadas por la entonces oposición que derrotó al general Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 y dé pie a la poca atinada afirmación de los dirigentes de derecha y de algunos empresarios de que la Concertación ha "administrado su" modelo económico.

33 Usamos el concepto según Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", *Research Monograph Nr. 10*, Center of International Studies, Princeton University, 1961, reproducido en su libro *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*, Princeton: Princeton University Press, 1966.

34 Hemos analizado la transición en España en nuestro libro sobre la UCD, *op. cit.*

35 José María Maravall, *Los resultados de la democracia*, Madrid: Alianza Editorial, 1997.

36 De acuerdo a los artículos transitorios de la Constitución de 1980, el general Pinochet podía mantenerse durante ocho años más como comandante en Jefe del Ejército después de entregarle el poder al nuevo Presidente de la República, lo que ocurrió el 11 de marzo de 1990. Pinochet dejó la dirección del Ejército a comienzos de marzo de 1998.

37 La transición la hemos analizado en otro lugar, Carlos Huneeus "En defensa de la transición: el primer gobierno de la democracia en Chile", en: Dieter Nohlen (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina*. Frankfurt: Vervuert Iberoamericana, 1995.

38 El otro importante logro fue el esclarecimiento de las acciones de violencia política desarrolladas por el régimen y por terminaron en muerte, lo cual fue estudiado por una Comisión de Verdad y Reconciliación formada por destacadas personalidades, que publicó un Informe, conocido como *Informe Rettig*.

La decisión de no modificar mayormente los principales componentes institucionales del orden económico se basó en sólidas consideraciones políticas –concentrarse en un solo frente y no en dos, para así asegurar el éxito de la transición– y tuvo consecuencias muy positivas para el éxito del cambio político, que pudo desenvolverse en un contexto de crecimiento económico y una mejoría en las condiciones de vida de los chilenos. Sin embargo, también tuvo consecuencias adversas para el desarrollo político al no modificar ciertos elementos de poder que dificultan la profundización de la democracia. Además, hubo una decisión implícita de mantener la economía separada de la arena de debate público, como si respondiera a leyes propias, lo cual perjudicó el desarrollo institucional de los partidos, pues se les quitó un espacio natural de acción y de opinión sobre temas que son de enorme interés ciudadano. El buen desempeño económico ha favorecido parcialmente la democratización, porque ha presentado problemas al desarrollo de los partidos, de manera que su aporte a la democratización es menos auspicioso que lo planteado por Lipset hace cuatro décadas.

PROBLEMAS INSTITUCIONALES EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Se ha cuestionado la importancia del resultado electoral de las elecciones parlamentarias de 1997 como expresión de malestar y protesta ciudadana con diversos argumentos. En primer lugar, se le relativiza porque se habría tratado de una elección parlamentaria, mientras que las dos anteriores fueron simultáneamente elecciones presidenciales, lo cual habría provocado la mayor participación en 1989 y 1993. Este argumento se apoya en la amplia bibliografía que demuestra que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias produce un aumento de la participación electoral³⁹. Aumentó la abstención en 5 puntos al 14% en comparación a la que hubo en esas dos elecciones y cayó la inscripción electoral en 7 puntos al 84%, habiendo permanecido constante en el 91% entre 1989 y 1993; aumentó fuertemente el voto nulo en 8 puntos al 14%. Tales porcentajes oficialmente pueden explicarse porque no se trató de una elección presidencial.

Pese a ser sólo una elección parlamentaria, era muy importante porque de su resultado dependía que la coalición gobernante obtuviera la mayoría del Senado, que no lo había conseguido antes por la presencia de los “senadores designados”; además, era muy relevante porque influiría en la definición del candidato presidencial. Si el PDC se imponía sobre el PS/PPD, como fue en las dos elecciones anteriores, estaría en inmejorables condiciones para imponer al abanderado de sus filas como el de la Concertación. Algo similar ocurría con la oposición, en que la competencia entre RN y la UDI determinaría el candidato presidencial. Se trataba, por ende, de una elección que tenía el carácter de primaria. Es por ello que el alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín, abanderado de la UDI, hizo una intensa campaña en favor de los postulantes al Parlamento de ese partido; la figura de Ricardo Lagos fue empleada por los candidatos del PS y el PPD para aumentar su base electoral y en el PDC los tres precandidatos presidenciales, Alejandro Foxley,

39 Arend Lijphart, “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996”, *American Political Science Review*, vol. 91, Nr.1, marzo 1997, pp. 1-14.

Andrés Zaldívar y Gabriel Valdés, se esforzaron por conseguir un gran respaldo electoral que los posicionara en óptimas condiciones para ser elegido el candidato del PDC. En consecuencia, la elección de 1997 fue mucho más que una parlamentaria común y era de enorme importancia para cada uno de los partidos, de manera que debió haber conseguido una alta movilización ciudadana, que no se produjo.

En segundo lugar, se podría argumentar que la menor participación electoral fue influida por el hecho de que la obligatoriedad del voto tiene menos relevancia como consecuencia de la imposibilidad de la aplicación de sanciones para quienes no votan. En efecto, los Juzgados de Policía Local no están en condiciones de aplicar las multas que establece la ley electoral a los miles de ciudadanos que no concurren a las urnas, lo cual lleva a algunos a concluir que, en la práctica, el voto obligatorio ha perdido la influencia que tuvo en el pasado. Sin embargo, este argumento tampoco explica la baja participación, porque la amenaza de la sanción por no ir a votar tampoco fue en el pasado un factor que hubiera empujado al ciudadano a concurrir a sufragar, porque las sanciones también eran muy bajas⁴⁰.

CUADRO 2

Promedio de participación en las elecciones parlamentarias,
1960-1995 (en porcentajes)*

Australia (14)	95	Costa Rica (8)	81
Austria (9)	92	Noruega (9)	81
Bélgica (12)	91	Israel (9)	80
Italia (9)	90	Portugal (9)	79
Nueva Zelanda (12)	88	Canadá (11)	76
Venezuela (7)	85	Francia (9)	76
Alemania (9)	86	Reino Unido (9)	75
Suecia (14)	86	España (6)	73
Grecia (10)	86	Chile***	73
Brasil (3)	83	Estados Unidos (9)	54
Holanda**	83	Suiza (8)	54
		Polonia (2)	51

* El número en paréntesis corresponde al número de elecciones.

** La serie empieza en 1968, después de la abolición del voto obligatorio.

*** Corresponde a la elección de 1997.

Fuente: Mark N. Franklin, "Electoral Participation" en: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris (eds.) *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, (Beverly Hills: SAGE Publications, 1996), p. 218.

40 Esto obliga a la dictación de leyes de amnistía para regularizar la situación. Hay una amplia bibliografía que demuestra que la obligatoriedad del voto aumenta la participación. Véase Galen Irwin, "Compulsory Voting Legislation. Impact on Voter Turnout in the Netherlands", *Comparative Political Studies*. Vol. 7. Nr. 3, octubre 1974, pp. 292-315; Robert W. Jackman, "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies", *American Political Science Review*, vol. 81, Nr. 2, Junio 1987, pp. 405-423; Robert W. Jackman y Ross A. Miller, "Voter Turnout in the Industrial Democracies During the 1980s", *Comparative Political Studies*. Vol. 27. Nr. 4, enero 1995, pp. 467-492, y José E. Molina Vega y Carmen Pérez Baralt, "Los venezolanos abandonan el hábito de votar. La abstención en las elecciones de 1993", *Boletín Electoral Latinoamericano*, Nr. 13, 1995, pp. 159-179.

En tercer lugar, se matiza el resultado electoral porque se trataría de una manifestación positiva del menor grado de politización de la sociedad chilena que ha sido provocada por la modernización económica. Este argumento tampoco tiene fuerza a la ley de las propias encuestas, en que hemos mostrado que no ha habido un cambio muy drástico en el interés político, aunque sí hay una menor distancia ideológica y tampoco se sostiene a la luz de la experiencia comparada. Son numerosos los países que tienen un mayor grado de modernización que Chile y, sin embargo, tienen altas tasas de participación electoral. El caso de Holanda es muy interesante, porque tiene voto voluntario, lo cual debiera haber provocando una caída de la participación, pero ella sigue siendo alta. En consecuencia, la modernización económica no provoca la caída de la participación política (cuadro 2).

Hay una razón institucional adicional para interpretar la no inscripción y el voto nulo como indicador de protesta política: actualmente Chile no dispone, como hasta 1973, de partidos extrasistema que sean relevantes, es decir, con capacidad para ganar escaños en el parlamento⁴¹. Ni el PC, ni los grupos ecologistas han conseguido ese carácter. Ello no sólo por el obstáculo que les pone la ley electoral, sino también porque carecen de liderazgo y de una propuesta programática con capacidad de atracción ante los disidentes. En las elecciones de 1997 Gladys Marín, secretaria general del PC, que fue candidata al Senado por el circunscripción Santiago-Poniente, obtuvo 171.790 votos, con el 15%; Mireya Baltra, también antigua militante del PC, sacó sólo 85.951 votos, con el 7%⁴². En general, el PC obtuvo 364.814 votos, que representan el 6% de los votos a la Cámara de Diputados, aun cuando presentó un mayor número de candidatas a diputados y a senadores que en las anteriores elecciones. En las democracias europeas hay partidos que articulan la protesta ciudadana, como el Partido Verde en Alemania, situación que no se da en Chile. De esta manera, sólo quedan como alternativas viables para el ciudadano no inscribirse, quedarse en casa o anular el voto el día de la elección.

EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DEL CONSENSO EN EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS

Hemos señalado que la transición a la democracia siguió una estrategia del consenso por un largo tiempo y que la política del consenso tuvo no sólo efectos positivos, sino también consecuencias que pudieron haber sido adversas al desarrollo de la democracia. La política del consenso tiene beneficios asimétricos: beneficia más a la oposición que al Gobierno, al permitirle aparecer ayudando al Gobierno, mientras que éste es visto en una actitud de debilidad, que debe recurrir al apoyo opositor para conseguir la aprobación de sus proyectos de leyes. De ahí que los analistas concluyan que la política del consenso debe ser aplicada durante un tiempo limitado, al término del cual se debe declarar terminada e iniciar una política de competencia abierta. Este cambio es de enorme importancia para el dinamismo del sistema democrático porque la política no se basa en las unanimidades, algo que predomina cuando se sigue la política del consenso, sino en el pluralismo y la diversidad. La democracia no implica el fin de las tensiones y los conflictos, que

41 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1980.

42 Hay que señalar que el presidente del Partido Socialista, Camilo Escalona, obtuvo en la circunscripción Santiago-poniente 175.032 votos, con el 16%, superando estrechamente a Gladys Marín.

disminuyen drásticamente durante la fase de la política del consenso, sino su regulación pacífica a través de las instituciones⁴³.

No es fácil definir el momento en que se debe declarar el fin de la política del consenso, porque ello también provoca tensiones. A partir de ese momento, el gobierno se dedica a gobernar, impulsando su programa y los partidos de oposición se empeñan en controlarlo, de acuerdo a un programa que también conocen los ciudadanos en las elecciones. Y se debe disponer de los recursos para asumir individualmente los costos. Cuando termina el consenso y se inaugura la política de competencia política, el Gobierno asume todos los costos de su labor, lo cual plantea enormes exigencias sobre los partidos, los dirigentes y los altos funcionarios públicos, que deben impulsar su agenda con sus propios recursos⁴⁴. De ahí que el término del consenso provoca grandes exigencias de liderazgo político para poder mantener la iniciativa política y no dejar que la oposición se apodere de ella⁴⁵.

En Chile la política del consenso se prolongó más allá del tiempo requerido, lo cual ha provocado algunos resultados negativos. En primer lugar, restringió el ámbito de la política, limitándola al protagonismo de los negociadores, que actuaban con gran autonomía del parlamento y los partidos. La política se redujo no sólo en cuanto a sus protagonistas -las élites-, sino también se restringió en el ámbito de sus contenidos: sólo se incorporaron a la agenda pública aquellos temas que tenían posibilidad de consensuarse y se dejaron de lado los que no lo podían. Esto le entregó a la oposición un poder de veto sobre la confección de la agenda pública, pues rechazaba aquellos temas con los cuales no estaba de acuerdo. Esto perjudicó a los partidos de la Concertación, que no pudieron explicar bien por qué ciertos asuntos no estaban en la agenda pública.

En segundo lugar, hubo una distribución desigual de los beneficios que favoreció a la oposición y no a la Concertación, pues el gobierno fue visto "pactando" con los partidarios del autoritarismo, mientras que éstos se presentaron "apoyando" a la democracia.

En tercer lugar, se produjo un debilitamiento de la capacidad del sistema político para superar las diferencias y se resintió la tolerancia hacia la diversidad y el pluralismo. Se valoraron antes que nada los "acuerdos" y se puso un manto de sospecha hacia aquellas propuestas que no eran aceptadas por el otro sector.

En cuarto lugar, como consecuencia de lo anterior, ha habido un debilitamiento de la discusión política. Múltiples temas de la mayor importancia no están en el debate público, a pesar de que tienen una enorme influencia en las relaciones de poder: la concentración económica y sus efectos en el poder político, los altísimos costos de las campañas

43 En el caso de España, el primer presidente democrático del Gobierno, Adolfo Suárez, la declaró terminada en marzo de 1979, es decir, menos de dos años después de las primeras elecciones generales, anunciando que se iniciaba una nueva etapa de competición y lucha política.

44 Seguimos en esto a Gerhard Lehbruch, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1967.

45 Estas dificultades no fueron superadas por Adolfo Suárez en España, que no se preocupó de fortalecer el partido, la UCD, y de actuar como su presidente. Suárez tuvo que recurrir así nuevamente a la política del consenso, especialmente cuando no pudo resolver el conflicto regional, teniendo que entenderse con los partidos nacionalistas. Tampoco demostró liderazgo para enfrentarse al PSOE y a Felipe González, que impulsaron una feroz oposición, en que incluso algunos de sus dirigentes (Enrique Mujica, que será después Ministro de Defensa del Gobierno Socialista) se reunieron en el verano de 1980 con algunos militares para discutir sobre las alternativas de salida a la difícil situación política. Hemos analizado esto en nuestro libro sobre la UCD y la transición española, *La Unión de Centro Democrática, op. cit.*

electorales, con el consiguiente problema de su financiamiento y la necesidad de ponerle límite a ellas, la regulación del conflicto de intereses, muy vinculado a lo anterior, como las privatizaciones hechas antes de 1990 y las bases políticas del "Plan Laboral". Los únicos temas en los cuales los actores no se inhiben de explicitar las diferencias políticas son los asuntos de valores, algunos muy puntuales, como la censura cinematográfica, y otros son relevantes, como el divorcio. Es curioso que se expliciten estas diferencias y no se haga lo mismo con las discrepancias en los temas económicos, como el régimen tributario, los problemas del medio ambiente o las regulaciones. Se pueden cuestionar públicamente las declaraciones de algunos obispos y militares, pero ello no se puede hacer respecto de comportamientos o declaraciones de algunos empresarios o dirigentes de los grupos de presión. ¡La tolerancia hacia estos temas es casi cero!⁴⁶.

LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA REALIZADA DURANTE EL RÉGIMEN AUTORITARIO: SU IMPACTO EN EL EMPRESARIADO Y LA DERECHA

Los principales desafíos que enfrentan los partidos para conseguir la consolidación de las nuevas democracias latinoamericanas no se encuentran únicamente en definir e implementar las adecuadas políticas para resolver el problema de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las dictaduras que les precedieron y en el establecimiento de nuevas relaciones cívico-militares⁴⁷. También tienen que conseguir un buen desempeño en su gestión económica, es decir, en su capacidad de lograr estabilidad y desarrollo económico. Esto último es de enorme relevancia porque a través del buen desempeño económico la democracia adquiere mayor legitimidad, pues ésta se basa no sólo en la adhesión personal a los principios democráticos, sino también en la eficacia del orden político para solucionar las principales necesidades de la mayoría de la población⁴⁸. Esto requiere entregar soluciones no siempre populares y, además, son cada vez más complejas a medida que se consiguen mejores logros económicos y la economía se globaliza.

Como lo dijo Sartori⁴⁹, el desafío de las nuevas democracias es conseguir un buen nivel en la formulación e implementación de las políticas, en una palabra, es un problema de calidad de la política, de la capacidad de su clase política para dar soluciones a problemas complejos. Entre estos problemas complejos la política económica constituye en las democracias que tienen economías subdesarrolladas la principal arena en que deben mostrarse estas capacidades. Las respuestas a los principales problemas económicos, por ende, están en el centro de la política. Esto quiere decir que la economía no es un ámbito

46 Los "enclaves autoritarios" mencionados por Manuel Antonio Garretón no se encuentran en la economía, sino en los temas culturales y en las relaciones cívico-militares. Véase su libro *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1995.

47 Es lo que sostiene como principal tarea del primer gobierno democrático Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, op. cit.

48 Es el concepto de legitimidad que desarrolla Juan J. Linz, "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System", en: M. Dogan (ed.) *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder, CO: Westview Press, 1988. Anteriormente había sido planteado por Seymour M. Lipset, *Political Man*, Londres: Heinemann, 1960.

49 Giovanni Sartori, "Rethinking democracy: bad polity and bad politics", *International Social Sciences Journal*, Nr. 129, 1991 pp. 437-450.

reservado sólo a los especialistas o a los representantes de los grupos de interés, sino que constituye una arena de decisión pública en la cual las opiniones de los ciudadanos y de los políticos son de fundamental importancia. Las cuestiones económicas tienen un impacto en la política y ésta influye en el éxito de aquéllas.

La explicación de la menor influencia positiva del desarrollo económico en el desarrollo político debe buscarse en ciertos componentes del sistema económico establecido en el régimen autoritario. La experiencia de Chile, como la de la España después de Franco y de Alemania después de la I Guerra Mundial, es de una democratización hecha *después* de la transformación económica. Es importante tener en cuenta este hecho, porque aquí se encuentra una de las causas explicativas de por qué el desarrollo económico no produce todos los efectos positivos esperados en el desarrollo democrático. Gerschenkron⁵⁰ llamó la atención sobre las consecuencias políticas que tuvo para la democracia alemana en los años 20 el que su industrialización se haya iniciado durante un régimen político que no era democrático (el Imperio Guillermino), viendo en ello el origen de la actitud del empresariado alemán de distanciamiento hacia la democracia, que se expresó en una actitud de recelo hacia la República de Weimar, hasta terminar apoyando a la extrema derecha y a Hitler en particular⁵¹. Los empresarios alemanes se habían acostumbrado a actuar en un contexto no-democrático y tuvieron enormes dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones que impuso la democracia en las difíciles condiciones económicas y políticas después de la derrota en la I Guerra Mundial.

También tuvo consecuencias negativas para el movimiento obrero alemán que la industrialización se hubiera iniciado en un contexto predemocrático, como lo ha demostrado Roth⁵² en su estudio sobre la integración de la clase obrera alemana. La estrategia política de Bismarck que guió la política social hacia los trabajadores no provocó una integración directa de los trabajadores al sistema político, sino que fue una "integración negativa", no satisfactoria para ellos, pues se basaba sobre la recepción de ciertos bienes y derechos que les fueron entregados a un alto precio, pues se les limitaron sus derechos políticos⁵³. Esta forma de integración de los trabajadores dio origen a una actitud de débil apoyo al sistema político, que implicó más tarde que tuvieran una lealtad pasiva y resignada hacia la República de Weimar, que explica que los sindicatos no se jugaron por su defensa cuando estalló la crisis económica y el gobierno socialdemócrata de Müller tuvo que recortar los derechos sociales⁵⁴.

La transformación económica hecha durante el régimen del general Pinochet influyó de múltiples maneras en la mentalidad y el comportamiento político de los empresarios. En Chile también hubo una política de exclusión de los trabajadores, con la cancelación de gran parte de sus derechos laborales, los dirigentes sindicales de oposición fueron perseguidos y la ley laboral estableció una relación a nivel de la empresa que debilitó

50 Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1964; *Bread and Democracy in Germany*, Nueva York, 1966.

51 Henry A. Turner, Jr., *German Big Business and the Rise of Hitler*, Oxford: Oxford University Press, 1985.

52 Dieter Roth, *Social Democrats in Imperial Germany. A Study in Working Class Isolation and National Integration*, Totowa, 1963.

53 Esto se expresó en que el voto de los trabajadores en Prusia valía un tercio en comparación al de los demás ciudadanos.

54 Esto lo desarrollamos en Carlos Huneeus, *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*, Heidelberg: Esprint Verlag, 1980.

institucionalmente los derechos de los trabajadores al privilegiar las relaciones individuales y al promover la organización de varios sindicatos en cada empresa⁵⁵. Los empresarios se acostumbraron a actuar en sus empresas y en el país sin la participación de los sindicatos y en una arena institucional en que predominaban las relaciones de desigualdad entre los trabajadores y los empresarios al interior de las empresas y en las relaciones con la autoridad económica. Esto se vio favorecido por diversas normas que dieron mayor poder a los empresarios, desde las de flexibilidad del mercado laboral, hasta las medidas que dieron participación a sus grupos de presión en diversas instancias deliberativas y decisorias del sistema político⁵⁶.

Estas diferencias adquieren relevancia política porque el empresariado se identificó plenamente con el régimen autoritario. Una gran cantidad de empresarios y altos ejecutivos de las principales empresas ocupó cargos de gobierno en algún momento de los 17 años del autoritarismo. Una mirada a las carreras profesionales de numerosos directores y altos ejecutivos de los bancos y las principales empresas demuestra cuán ligados estuvieron al régimen militar. También lo están los dirigentes de las principales organizaciones empresariales, que ocuparon altas posiciones de autoridad, desde el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, que fue miembro de las Comisiones Legislativas, hasta el presidente, el gerente general y algunos de los consejeros de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA). En consecuencia, no se trata de un empresariado políticamente independiente, como en Brasil, hacia el cual los militares mostraron distancia y que presionó por la democratización⁵⁷, sino que fue un empresariado que colaboró activamente con el autoritarismo porque adhería políticamente a éste y sentía especial admiración por el general Pinochet.

La común experiencia de centenares de profesionales de haber trabajado en el autoritarismo explica que durante la democracia sus relaciones profesionales continúan marcadas por ese pasado y consideran a quienes estuvieron en la oposición como personas ajenas con las cuales no pueden establecer relaciones de confianza y trabajo profesional. Esto se aprecia con claridad al observar la composición de los directorios de las principales empresas, en los cuales predominan ejecutivos o empresarios que tienen la común experiencia de haber participado en el régimen anterior. Esto se manifiesta incluso en un sector de la economía en el que debiera haber un necesario pluralismo porque se trata de los recursos de todos los chilenos: las AFP.

En efecto, un análisis de las juntas de accionistas entre 1995 y 1997 en que se eligieron los directorios de las nueve empresas privatizadas al final del régimen militar del sector eléctrico, telecomunicaciones, siderurgia y petroquímico que tienen acciones de diversas AFP, sus representantes votaron por directores de un solo color político: 39 de las 40 personas elegidas fueron de derecha, la mitad de las cuales ocupó cargos en el equipo económico del régimen militar. La única excepción la constituyó uno de los dirigentes de

55 Guillermo Campero y José A. Valenzuela, *El movimiento sindical en el régimen militar chileno 1973-1981*, Santiago: ILET, 1984.

56 Sobre los empresarios, véase Guillermo Campero, *Los gremios empresariales en el período 1970-1983: Comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, Santiago: ILET, 1984.

57 Fernando Henrique Cardoso, "Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño", en: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario 3. Perspectivas Comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 1988.

CUADRO 3:

El perfil de los directores apoyados por las AFP en los directorios de las empresas privatizadas, 1995-1997 (total personas).

Activ. Actual	Derecha		Sin Cargo	Concertación	Total
	Cargo en Régimen Militar				
	Ministro o Subsecretario	Otro			
Empresario		3	9	—	12
Alto Ejecutivo	4	5	6	—	15
Consultor	1	6	3	—	10
Académico	—	1	1	1	3
Total	5	15	19	1	40

Fuente: Boletines de la Superintendencia de AFP.

la CTC, pues es un respetado académico que no tiene militancia en ninguno de los partidos de la Concertación (cuadro 3)⁵⁸.

La identificación política del empresariado con el régimen militar y con el general Pinochet durante la democracia no es pasiva, sino que se manifiesta en acciones políticas de sus organizaciones corporativas. En 1997, la Cámara Nacional de Comercio y la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) condecoraron al general Pinochet por sus servicios al país, cada una de ellas en muy publicitadas ceremonias, que se realizaron en un momento en que el Ejército realizaba diversos actos institucionales para preparar el retiro de su comandante en jefe en gloria y majestad⁵⁹.

Las manifestaciones de apoyo a Pinochet son reiteradas. De los 28 altos ejecutivos y empresarios entrevistados por una prestigiosa revista respecto de cuál era el chileno que más admiran, 14 de ellos nombraron al general Pinochet⁶⁰.

La identificación política del empresariado con el régimen autoritario no es algo generalizado en las nuevas democracias, sino constituye la excepción. En efecto, no ocurrió en España, en que el empresariado no se identificó políticamente con el régimen de Franco, sino que incluso rechazó algunas de sus principales decisiones económicas,

58 Es Nicolás Majluf, que es también director de CODELCO por designación del Presidente de la República y es profesor de Ingeniería Industrial en la Universidad Católica de Chile. Al finalizar este artículo, obtuvimos los datos de las votaciones de las AFP en las cinco empresas -de las nueve seleccionadas- en las que en 1998 hubo elección de directorio. Los resultados confirman esta tendencia: de las 12 personas elegidas con votos de las AFP, once son de derecha, a la vez que ocho de éstas ocuparon cargos durante el régimen militar.

59 Este hecho gatilló el quiebre de SONAMI, surgiendo el Consejo Minero, en el cual está CODELCO, que reúne a las empresas de la gran minería del cobre. También influyó la política confrontacional con el gobierno, especialmente contra el Ministro Secretario de la Presidencia, Juan Villarzú (DC), por sus planteamientos sobre la tributación de las empresas mineras y la carga tributaria en Chile.

60 *Capital*, julio 1997.

llegando a admitir la existencia de hecho de la organización clandestina de los trabajadores de la oposición, las Comisiones Obreras, que estaban fuertemente controladas por el Partido Comunista⁶¹. Además, el empresariado catalán y vasco no estaba a favor del franquismo en los años finales de éste, apoyando decididamente a la oposición y luego, la transición.

Tampoco fue el caso del Brasil durante el régimen militar (1964-1985), pues los militares mantuvieron una clara distancia de éstos y el empresariado se sintió perjudicado por las políticas económicas impulsadas por el gobierno, apoyando desde un comienzo la democratización y el trabajo de la oposición democrática⁶².

LAS CONTRADICCIONES DEL MODELO ECONÓMICO CON LA DEMOCRACIA

Hemos dicho que la continuidad producida durante la transición de los principales componentes del sistema económico provocaría, de manera inevitable, tensiones y conflictos en la democracia porque la transformación económica impulsada por el régimen militar estuvo guiada por objetivos políticos que no eran democráticos, pues estaba destinada a legitimar por el rendimiento la democracia protegida y autoritaria⁶³. Ella complementaba la estrategia de legitimación legal que se impulsaba a través de la preparación de una nueva Constitución. La integración de ambas legitimidades la hizo el "gremialismo" a través de sus principales dirigentes, Miguel Kast en las reformas económicas y Jaime Guzmán, en el diseño político-institucional⁶⁴.

El programa del equipo económico fue neoliberal no sólo por su fe ciega en las leyes del mercado y su rechazo al Estado en términos sólo comparables al anarquismo⁶⁵. También lo fue en el sentido de ser un conjunto totalizante de políticas que se aplicó a la cultura (educación superior), a los grupos de interés (colegios profesionales), al urbanismo (no a la regulación del suelo urbano) y muy especialmente a la política⁶⁶. La economía no estaba separada de la política, sino que estaban estrechamente vinculadas, aunque en un "estado dual"⁶⁷. De allí que no se sostiene el discurso neoliberal de que las reformas

61 José María Maravall, *Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bajo el franquismo*, Madrid: Alfaguara, 1978.

62 Cardoso, "Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño", *op. cit.*

63 Hemos analizado esto en otro trabajo: Carlos Huneeus, "Tecnócratas y políticos en el autoritarismo. Los "ODEPLAN boys" y los "gremialistas" en el Chile de Pinochet", *Revista de Ciencia Política*, vol. XIX, N° 2, 1998.

64 Para una interpretación levemente distinta, véase Patricio Silva "Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, vol. 23:2, 1993, pp. 385-410.

65 Sobre los errores del mercado, véase recientemente Benjamin R. Barber, "Kann die Demokratie McDonald überleben? Der Mythos von der regulativen Kraft des Marktes", en: Werner Weidenfeld (ed.) *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin: Siedler, 1996, especialmente pp. 92ss.

66 Esto se hizo visible hasta la aprobación de la Constitución de 1980. Después, como consecuencia de la crisis económica y de las disputas al interior del régimen, se perdió la fuerza del equipo neoliberal, que deberá concentrarse en superar la crisis. Su mayor novedad fue impulsar la privatización de diversas empresas públicas bajo el liderazgo del ministro de Hacienda, Hernán Büchi, que tenía algunas diferencias con los "Chicago boys": había estudiado en la Universidad de Chile ingeniería y su postgrado en economía lo hizo en la Universidad de Columbia y en sus años de estudiante había militado en la extrema izquierda. Era un hombre bastante más pragmático que Sergio de Castro.

67 Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat. Recht und Justiz im "Dritten Reich"*, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1984, edición original en inglés de 1941.

económicas de los "Chicago boys" fueron neutrales políticamente, destinadas a servir el bien común y a ayudar a la democratización de Chile.

Esa visión de la economía planteada por el equipo económico del autoritarismo no fue debidamente criticada durante la transición por los políticos de la Concertación por dos razones. En primer lugar, se privilegió el éxito de las relaciones cívico-militares por ser el tema más delicado de la transición, de cuyo resultado dependía el desenlace de la democratización⁶⁸. Había suficientes razones para darle prioridad a esta política, particularmente por el hecho de que el general Pinochet permanecería como comandante en jefe del Ejército por un máximo de ocho años más, es decir, durante los dos gobiernos democráticos. Había declarado que no aceptaría que se tocara a ninguno de sus hombres después que dejara la jefatura de estado, aludiendo con ello a los posibles juicios por violaciones a los derechos humanos que podrían desatarse con la democracia y de hecho hubo turbulencias, de manera que sus amenazas había que tomarlas en serio. En segundo lugar, se enfatizó la continuidad de la política económica que se impulsaba desde mediados de los años 80 para crear confianza en el empresariado, temiendo que de lo contrario se podría provocar un conflicto político que sería negativo para la economía y para el éxito de la propia transición. Las excepciones las constituyeron la prioridad al tema social y a la equidad. La decisión de dar continuidad al sistema económico constituyó un cambio respecto a los planteamientos sostenidos por la oposición en los años 70 y 80, cuando criticó fuertemente el modelo neoliberal⁶⁹ y condenó con firmeza las privatizaciones⁷⁰ y la concentración del poder económico⁷¹.

De ahí que una de las características del cambio de régimen político haya sido el contraste que hubo entre las modificaciones hechas al orden político-institucional, incluso con un fuerte énfasis en un tema tan sensible como el del tratamiento a las violaciones a los derechos humanos⁷², y un cierto continuismo en el orden económico, sin que esto último se hubiera fundamentado con claridad a los votantes de la Concertación, que esperaban que se hicieran algunos de los cambios institucionales que se desprendían de su crítica de fondo al modelo neoliberal.

El discurso neoliberal deja de lado las profundas diferencias existentes entre la economía y la política. Mientras la política democrática se basa en la *igualdad* de derechos entre los ciudadanos -un hombre, un voto-, en el mercado predomina la *desigualdad*, hay agentes grandes, medianos y chicos⁷³. En seguida, la democracia se basa en la división de poderes en diversas instituciones que controlan los posibles abusos de alguno de ellos, de manera que la regla de la mayoría no sea usada para tiranizar a la minoría. Las empresas se rigen por otros criterios organizativos. No se pueden confundir las propiedades del mercado con aquellas que son las propias del mundo de la política. En el mercado, como

68 Stepan, *op. cit.*

69 Véase Alejandro Foxley, "Después del monetarismo", en *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago: CIEPLAN, 1989.

70 Véase el estudio del que será subdirector de Presupuestos del primer gobierno democrático, Mario Marcel, "Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile 1985-1988", *Estudios CIEPLAN* Nr. 26, 1989, pp 5-60.

71 El libro que fue un clásico es el de Fernando Dahse, *Mapa de la extrema riqueza*, Santiago: Editorial Aconcagua, 1979.

72 Se siguió el juicio por el caso Letelier, que condujo a la condena y prisión del jefe de la DINA, general Manuel Contreras, quien recibió un decidido apoyo de la institución durante todo el tiempo.

73 Philippe C. Schmitter, "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5:2, 1994, pp. 57-74.

dice Barber⁷⁴, hay a lo menos tres diferencias fundamentales con la política en la democracia. En primer lugar, las opciones económicas son privadas, es decir, se refieren a las necesidades individuales; en la política, por el contrario, las opciones son públicas porque tienen que ver con bienes públicos, con el bien común: "En el mercado, la única pregunta relevante es 'qué quiero yo'; en la cabina electoral la pregunta es siempre la misma: 'qué es bueno para nosotros, qué queremos nosotros' "⁷⁵.

En segundo lugar, el mercado no se basa ahora en las necesidades de los consumidores, sino más bien en las de los productores, pues de lo que se trata es cómo vender los productos, aun cuando para ello se deban atropellar las costumbres de los individuos⁷⁶.

En tercer lugar, también es falso que en el mercado hay más libertad que lo que puede imaginar el comprador. El desarrollo de las empresas en que la "sinergia" es un concepto central lleva a una integración vertical que conduce a monopolios más poderosos que los que hubo en el pasado, que se basaban en un bien, como el petróleo, pues se apoya en el control de varios bienes que pueden incluir la televisión, la información y las ideas, que son "los elementos centrales del alma postmoderna"⁷⁷.

Una de las causas de los problemas se encuentra en la concentración económica que caracterizó al modelo económico del autoritarismo. Ello se debió a diversos factores, uno de los cuales fue el tipo de estrategia de privatización que se siguió, en que monopolios estatales se convirtieron en monopolios privados (CTC, ENTEL, ENDESA, etc.). La concentración se vio favorecida por la debilidad de la institucionalidad regulatoria y por el escaso interés de los "Chicago boys" por impedir esa dinámica, que la consideraban como algo natural en la economía de mercado. La experiencia de Chile demuestra que las privatizaciones deben ser seguidas por regulaciones que velen por la libre competencia y defiendan a los consumidores⁷⁸.

El rechazo a las regulaciones fue justificado por los economistas neoliberales por los errores que cometen los funcionarios públicos, lo cual no ocurre si se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado⁷⁹. Esta es una apreciación ideológica, porque también cometen graves errores los altos ejecutivos de las grandes empresas, que también tienen consecuencias negativas para el país. La Daimler Benz tuvo que pagar miles de millones de dólares por los ambiciosos proyectos de su presidente, Ernst Reuter, que creía que el *holding* debía participar en la industria espacial; las aventuras en el mercado a futuro de algunos de sus ejecutivos llevaron al desastre a la Metallgesellschaft⁸⁰; las actividades especulativas de Javier Conde en el mercado financiero en España dañaron el patrimonio de miles de ciudadanos españoles y al Estado español. En Chile, José Yuraszcek, presi-

74 Benjamin R. Barber, "Kann die Demokratie McDonald überleben?", *op. cit.*

75 *Ibidem*, p. 92.

76 Como lo hizo la Coca Cola para entrar a los mercados asiáticos, que le declaró la guerra a la cultura del té de la India.

77 *Ibidem*, p. 97.

78 Giandomenico Majone, "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, vol. 11, Nr. 1, 1991, pp. 79-106; *Regulating Europe*, Londres: Routledge, 1996.

79 Salvador Valdés Prieto, "Regulación: ¿una barrera o una garantía", en: Felipe Larraín (ed.) *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1994.

80 Hay un fascinante libro escrito por un periodista sobre los conflictos entre las especulaciones de la Metallgesellschaft en el mercado a futuro del petróleo y los conflictos con su principal accionista, el Deutsche Bank, Thomas Knipp, *Der Machtkampf. Der Fall Metallgesellschaft und die Deutsche Bank*, München: Econ Verlag, 1998.

dente en ENERSIS, perjudicó a miles de trabajadores con sus faltas a la ética, al vender el *holding* a una empresa española, lo cual obligó a la autoridad a tener que recomendarles a los trabajadores que suspendieran sus trámites de jubilación para no ser castigados por el resto de sus vidas por el impacto negativo en la rentabilidad de las acciones que produjo el "escándalo del siglo".

Las democracias desarrolladas han creado organismos regulatorios con suficientes recursos institucionales y económicos para proteger la competencia y controlar a las grandes empresas, sin dejarse capturar por éstas, y existe un poderoso ente estatal contra los monopolios y las prácticas monopólicas⁸¹. El gobierno de Clinton no vaciló en acusar a Microsoft de emplear una política monopólica, a pesar de que el sector de la computación y el propio Gates lo habían apoyado en su elección presidencial; tampoco vaciló el republicano Reagan para ordenar la división de la poderosa ATT, decisión, dicho sea de paso, que gatilló la notable modernización de las telecomunicaciones en el mundo⁸². La institucionalidad que vela por la libre competencia en Chile es débil institucionalmente y dispone de escasos recursos económicos para cumplir su labor en una economía que no sólo ha crecido, sino también se ha hecho más compleja⁸³.

Las prácticas monopólicas y los atentados a la libre competencia han aumentado durante la democracia en cantidad y en el tamaño de los intereses en juego. De esto da cuenta el aumento del trabajo de la Fiscalía Nacional Económica, que se ha visto enfrentada a una enorme demanda. En los casos en que los gobiernos de la Concertación han tratado de cambiar la concentración económica, por ejemplo, desregulando la industria de las telecomunicaciones con el fin de abrirla a la competencia, los resultados no han sido satisfactorios. Es cierto que el consumidor se ha beneficiado porque los precios han bajado y la industria se ha hecho más eficiente, mejorando la calidad de sus servicios. Sin embargo, el sistema económico no se ha perfeccionado debidamente por la presencia dominante de una empresa en la telefonía local, CTC, la cual también entró a la telefonía de larga distancia por la ley de telecomunicaciones de 1994⁸⁴. Esto también se apoya en el hecho de que no se dispone de un ente regulador, que pudiera controlar su acción, de manera de velar por la libre competencia y defendiera los derechos de los consumidores.

A la luz de la estrecha relación existente entre el empresariado y la derecha, el análisis de la concentración económica no se puede dejar de hacer en términos políticos y particularmente en relación al financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. Hay una perspectiva económica sobre los monopolios y la integración vertical, sobre lo cual se discute sobre sus ventajas e inconvenientes económicos, lo cual fue muy explicitado durante el conflicto entre la Fiscalía Nacional Económica y las empresas ENERSIS, ENDESA y CHILECTRA por la integración vertical. Sin embargo, también hay un problema político: ¿Quién controla a estas empresas, que tienen un enorme poder económico, especialmente aquellas que pertenecen a los llamados monopolios naturales? Esta pregunta tiene distinto sentido en países con Estados fuertes y sólidas instituciones regulatorias y en

81 John Francis, *The politics of Regulation. A Comparative Perspective*, Oxford: Blackwell, 1993; Majone, *Regulating Europe*, op. cit.

82 Majone, "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking", op. cit.

83 Nos remitimos al excelente libro preparado por Oscar Muñoz (editor) *Hacia el estado regulador*, Santiago: CIEPLAN, 1993.

84 Véase José Ricardo Melo y Pablo Serra, "Competencia y regulación en telecomunicaciones: la experiencia chilena", *Perspectivas*, vol. 1, Nr. 2, 1998, pp. 215-247.

países, por el contrario, que tienen un Estado débil y con una clase empresarial identificada políticamente.

CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS

No es posible imaginar una economía en desarrollo sin grandes conglomerados y poderosas empresas; existen en todas las democracias avanzadas. Sin embargo, en ellas sus sistemas políticos también tienen instituciones políticas, hay sindicatos y grupos de interés poderosos que pueden actuar con considerable autonomía y existen entidades que pueden limitar el poder político de los grandes grupos y las grandes empresas, como los comités de empresas en la economía alemana. Los partidos tienen bastante independencia ante los empresarios porque pueden recibir financiamiento público para su funcionamiento, incluyendo las campañas electorales.

No se puede explicar la concentración económica sólo por las decisiones del régimen militar, también han influido en ello algunas medidas tomadas después de 1990. Uno de esos ejemplos fue ENERSIS en el sector eléctrico, constituida a finales del autoritarismo, incluso después del plebiscito de 1988, cuando ENDESA pudo adquirir la generadora Pehuenche, pero que se consolidó durante la democracia. En efecto, con la democracia este *holding* se expandió al exterior aprovechando las privatizaciones eléctricas del gobierno de Carlos Menem en Argentina, con el cual el primer gobierno democrático en Chile tuvo muy estrechas relaciones. En esos años, ENAP, una empresa del Estado chileno, invitó a ENDESA a participar en el proyecto del gasoducto desde Argentina, que le permitiría pasar a dominar la otra fuente de energía, el gas, siendo al mismo tiempo el principal controlador de la generación, transmisión y distribución eléctrica. Si finalmente ENERSIS perdió la "guerra de los gasoductos", ello se debió no sólo a la nueva política energética del gobierno de Frei, sino también a la acción de algunos empresarios, entre los cuales había altos funcionarios del régimen militar, que no querían que un solo grupo controlara la totalidad de energía del país, pues temían que su carácter monopólico le daría tal poder que terminaría aplastándolos⁸⁵.

La concentración económica y el activo protagonismo de los principales barones de la economía tienen un enorme impacto en la evaluación que hacen los ciudadanos de la estructura de poder y, más concretamente, sobre "quién manda"⁸⁶. Dos tercios de los encuestados opinan que Chile está manejado por unos cuantos grandes grupos de interés que buscan su beneficio propio, mientras que apenas el 14% considera que es manejado para el beneficio de todo el pueblo. En junio de 1990, al momento de inaugurarse la democracia, los resultados daban cuenta de una imagen relativamente balanceada de la estructura de poder, 39% y 48%, respectivamente. Con la democracia la evolución de la imagen del poder ha ido exactamente en la dirección opuesta, lo cual es el resultado de la evolución antes descrita, de manera que ello no se puede explicar sólo por la continuidad

85 Me refiero al proyecto de la empresa canadiense NOVACORP con las chilenas GASCO y Chilgener (ahora se llama Gener).

86 En este mismo sentido, Guillermo Campero, "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación", en René Cortázar/Joaquín Vial (eds.) *Construyendo opciones*. Santiago: CIEPLAN/DOLMEN EDICIONES, 1998.

del general Pinochet en la dirección del Ejército. En efecto, en la medición de julio de 1995, el 78% opinó que estaba manejado por unos cuantos intereses y apenas el 16% estuvo de acuerdo que era manejado por todo el pueblo. Esto se ve confirmado en las sucesivas mediciones anuales realizadas por el CERC, siendo los porcentajes 82% y 14% respectivamente en la medición de 1998⁸⁷.

LA REGULACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES Y LA ÉTICA EN LA DEMOCRACIA

Las tendencias a la concentración económica son importantes de tener en cuenta porque dan cuenta de una distribución de poder en el sistema económico que genera un cierto tipo de relación con el sistema político que es también de fuerte centralización, que difiere de una democracia, en que hay una menor concentración y, por ende, el *lobbismo* se hace por múltiples canales. Un Estado federal favorece esa vinculación difundida, pues no existe un mercado único y las empresas están divididas por las diferencias regionales. La concentración económica también influye en las relaciones entre la economía y la política o, más exactamente, entre el dinero y la política.

El segundo componente del modelo económico que es fuente de congruencia con el orden democrático se encuentra al nivel de los componentes éticos del desarrollo y de la política. En el autoritarismo no se dan las condiciones de igualdad que se presentan en la democracia, pues algunos tienen acceso preferente a la autoridad, habiendo otros que están discriminados por razones políticas. La centralización de la autoridad y el poder que la caracterizó rompió las separaciones existentes entre el ámbito público y el privado, provocando un espiral de beneficios de enorme importancia económica, especialmente para quienes estaban en las principales posiciones de las grandes empresas públicas que iban a ser privatizadas o quienes estaban cerca de los decisores públicos, que les permitió tener información reservada sobre importantes decisiones⁸⁸. Los principales beneficiarios de las privatizaciones fueron los propios ejecutivos de las empresas públicas, que se transformaron en poderosos accionistas de las empresas privadas, lo que les permitió seguir en la dirección de ellas, ahora en la doble calidad de accionistas y altos ejecutivos⁸⁹. Quienes vendían podían al mismo tiempo adquirir las acciones en un esquema institucional que se basó en el "capitalismo popular" y en la "diseminación de la propiedad" en los trabajadores⁹⁰. Los altos ejecutivos, además, organizaron a sus trabajadores para adqui-

87 BARÓMETRO CERC, julio 1998, p. 65.

88 Para el caso de España, Víctor Pérez Díaz, *España puesta a prueba 1976-1996*, Madrid: Alianza Editorial, 1996.

89 La venta de acciones a los empleados de las empresas públicas se hizo en Gran Bretaña como una manera de romper la resistencia de la burocracia a la privatización, por temor a entrar al inestable mundo de la empresa privada. Sin embargo, podían comprar un número muy bajo de acciones, que no les permitía jugar ningún rol relevante en la junta de accionistas. La situación en Chile fue distinta: las ventas pudo convertirlos en los socios controladores de las empresas o en una situación de enorme poder para influir en la definición de la mayoría en la junta de accionistas. Sobre este tema en las privatizaciones en Gran Bretaña, véase Dennis Swann, *The Retreat of the State*, Londres: Harvester - Wheatsheaf, 1988; sobre la privatización del sector eléctrico, John Surrey (ed.) *The British Electricity Experiment*, Londres: Earthscan Publications Ltd., 1996.

90 Ese era el término empleado en las exposiciones del Estado de la Hacienda Pública del ministro de Hacienda Hernán Büchi en el capítulo que daba cuenta de las privatizaciones.

rir paquetes de acciones que les permitieron seguir en la dirección de las empresas como socios controladores.

Si bien es cierto, como dice Lamo de Espinosa⁹¹, en las dictaduras técnicamente no existe corrupción porque no existen separaciones entre el interés público y el privado, las privatizaciones fueron mucho más allá de lo prudente y legitimaron una ética de comportamiento empresarial opuesta a lo que debe ser su desempeño en una democracia. Algunos empresarios se acostumbraron a desenvolverse en ese escenario, creyendo que podrían seguir disfrutando de la misma discrecionalidad que gozaron en el antiguo régimen. El caso ENERSIS en 1997 puede explicarse como una consecuencia de esa ética en los negocios⁹².

La existencia de bases éticas en la democracia es viable si se apoyan en normas que regulen los conflictos de intereses, lo cual es más necesario en un país cuya economía está en proceso de desarrollo. En este caso, las decisiones públicas afectan enormes recursos y tienen que ver con intereses de importantes sectores económicos y de ciudadanos. Esta situación obliga a ser cuidadosos, en primer lugar, a los empresarios, que buscan influir en las decisiones públicas, y también plantea tentaciones a los políticos de gobierno y oposición, especialmente a los que son empresarios y además parlamentarios, concejales o alcaldes. Mucho se habla de la conveniencia de que los empresarios entren a participar en política, pero no se han adoptado los resguardos legales para conseguir que se regulen los conflictos de intereses.

La regulación del conflicto de intereses en democracia abarca un amplio abanico de temas, desde el financiamiento de los partidos, el control del gasto de las campañas electorales, hasta la definición de reglas para que regulen de manera clara las relaciones entre los intereses públicos y privados⁹³. Como la ley tiende a avanzar detrás de los comportamientos humanos por las propias complejidades de la técnica legislativa, hay un amplio espacio para que los inescrupulosos se aprovechen y perjudiquen a otros: al Estado, a las empresas, organizaciones y a los individuos. Cuando hay debilidades éticas en la sociedad, estos vacíos son fuente de mayores abusos e irregularidades al existir una cierta permisividad social que confunde la rectitud con la legalidad y considera como válida toda aquella acción que la ley no prohíbe expresamente⁹⁴.

La regulación del conflicto de intereses no descansa sólo en las instituciones jurídicas, sino también en recursos éticos, que debieran fomentarse. Douglass North⁹⁵ ha demostrado la importancia de que los actores tomen en cuenta la existencia de las *limitaciones*

91 Emilio Lamo de Espinosa: "Corrupción política y ética económica", en: J. Tusell, E. Lamo de Espinosa y R. Pardo (eds.) *España entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid: Alianza Editorial, Fundación José Ortega y Gasset y Fundación BBV, 1996.

92 Hemos tratado este caso en otro trabajo, Carlos Hunees, "Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición", *Papeles de trabajo* Nr. 63, noviembre 1998, Corporación Tiempo 2000.

93 Lo hemos analizado en Carlos Hunees, "Chile's new democracy: political funding and economic transformation", en: Peter Burndell, Alan Ware (eds.) *Funding Democratization*, Manchester: Manchester University Press, 1998.

94 En el lenguaje popular se habla mucho de la "picardía" del chileno, pero de ésta a la diablura y de ahí, al delito, hay un pequeño trecho.

95 Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

informales para orientar su acción, independientemente si ellas están contempladas en la legislación, es decir, si existen *limitaciones formales* que las prohíban. Estas últimas tienen una vigencia jurídica y normalmente van acompañadas de sanciones para quienes las infringen. Las *limitaciones informales* no están asociadas a sanciones legales, sino éticas y a una práctica común en el empresariado y en la clase política. Esto es tremendamente importante, pues ayuda a que los particulares no se aprovechen de los vacíos existentes en las leyes, inhibiéndose de actuar en esas condiciones en las cuales consiguen grandes beneficios personales porque la ley no lo prohíbe. El desempeño del grupo de José Yuraszeck en la constitución del poder económico del sector eléctrico se caracterizó por saltarse las limitaciones informales que le imponían no aprovecharse de los grandes vacíos de la ley de AFP y la regulación del conflicto de intereses. Ellos siguieron actuando como en el autoritarismo, sin ver las diferencias entre los intereses personales de ellos y los intereses del resto de los accionistas, incluidos los miles de cotizantes de las AFP, y del sistema político en general. La continuidad en el comportamiento económico se vio favorecida por la continuidad del orden institucional económico.

LA TRADICIÓN DE RECHAZO A LOS PARTIDOS EN LA DERECHA CHILENA

Las dificultades que tienen los partidos para desarrollarse a partir de 1990 se deben no sólo al impacto de las variables estructurales provenientes del régimen autoritario anteriormente analizadas, sino que también se explican por la influencia de factores ideológicos que dan cuenta de la presencia de continuidades históricas anteriores al régimen de Pinochet. Uno de esos factores lo constituye una tradición de crítica radical desde la derecha hacia los partidos y al parlamento. En verdad la crítica a los partidos no constituye una novedad exclusivamente chilena, pues también está presente en el pensamiento conservador en la mayoría de los países desde que Robert Michels, el famoso politólogo italiano, se desilusionó tanto de los partidos por su conocimiento de la Social Democracia Alemana que terminó en el fascismo. El último Kaiser, Guillermo II, señalaba que los partidos eran nefastos porque dividían a la nación, sosteniendo que “no conozco partidos, conozco sólo alemanes”. Esta tradición se entronca con la influencia del hispanismo representado por los intelectuales y políticos católicos del régimen del general Franco en España (1939-1975), que ejercieron una gran influencia en la derecha chilena, que adhirió a ese régimen desde su victoria en la guerra civil. Hubo una estrecha vinculación intelectual entre esos sectores y el régimen español a través del Instituto de Cultura Hispánica, que sirvió para canalizar iniciativas académicas de diverso orden, desde becas hasta la realización de seminarios y la preparación de publicaciones. Esta cooperación fue particularmente estrecha entre filósofos, abogados e historiadores, destacando en ello Jaime Eyzaguirre⁹⁶. Uno de los intelectuales que ejerció enorme influencia fue Gonzalo Fernández de la Mora, que ha sido probablemente el más articulado de los pensadores de la extrema derecha española. Sus ensayos tuvieron una considerable influencia en la derecha chilena, la cual se preocupó de que se publicaran en Santia-

96 Su importante ensayo *Hispanoamérica del dolor* fue publicado en Madrid por el Instituto de Estudios Políticos, una entidad oficial controlada por los intelectuales de la Falange Nacional.

go como fue el caso de sus libros *El crepúsculo de las ideologías* (Zig-Zag, 1968) y *La partidocracia* (Editora Gabriela Mistral Ltda.)⁹⁷. Este pensamiento conservador crítico a los partidos fue asumido principalmente por los profesores y empresarios que se encontraban en torno a la revista *Portada* y fue aplicado a la política universitaria y nacional por Jaime Guzmán y el "gremialismo". A través de éste y del "alessandriismo" pasó a ser uno de los principios ideológicos del régimen militar, siendo recogido en la Declaración de Principios de la Junta y adquirió carácter institucional en la Constitución de 1980.

Esta tradición contraria a los partidos fue fortalecida por la influencia política del ex-presidente Jorge Alessandri (1958-1964). Alessandri expresó su rechazo a los partidos a través de una obsesiva denuncia a los "malos hábitos políticos" y a la "politiquería", que habrían sido los causantes de los problemas del país y que no le habrían permitido gobernar como lo hubiera deseado. Creía que los partidos y los parlamentarios se dejaban guiar por pequeños intereses, sin tomar en cuenta los grandes temas nacionales, por lo cual era imposible conseguir una adecuada gestión de gobierno. Alessandri tenía una clara distancia de los partidos porque fue antes que nada un empresario y un dirigente de éstos, llegando a ser presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio.

Ya en la campaña parlamentaria de 1957, que fue la antesala de las elecciones presidenciales de 1958, Alessandri explicitó la lucha contra la "politiquería" como uno de sus principales planteamientos y aduce la necesidad de fortalecer "las virtudes cívicas"⁹⁸. En sus negociaciones para ser designado candidato a senador por Santiago por el Partido Liberal, Alessandri explicitaba una durísima crítica al estilo político de la época, al señalar que los gobiernos convirtieron el uso de sus atribuciones económicas "en feria de toda clase de influencias ilícitas", de manera que los cargos públicos eran usados en beneficio personal, desprestigiando con ello la política⁹⁹.

Pese a ser elegido Presidente con el apoyo de los partidos Liberal y Conservador, se olvidó de ellos de inmediato, pues su primer gabinete lo formó sin tomar en cuenta a éstos, invitando a personalidades independientes que tenían un amplio prestigio profesional, careciendo de experiencia política. Varios de ellos serán después colaboradores del régimen militar. Sin tener mayoría en el Parlamento, recurrió al apoyo del Partido Radical

97 Esta era la editorial oficial del régimen, continuadora de la Editorial Quimantú, que se fundara durante el gobierno de Allende.

98 Por ejemplo, en un discurso radial declaraba que "seré implacable adversario de la politiquería asfixiante que antepone a los intereses generales los de los partidos, círculos o individuos. Seré el intérprete del hondo anhelo de que imperen en las esferas del Gobierno, en la administración y en la dictación de las leyes la eficiencia y la capacidad y que se proscriban el empeño, el favoritismo y la conveniencia; que las virtudes cívicas y privadas primen sobre la ambición y la fortuna..." *El Mercurio*, 5 enero 1956, "El problema económico de Chile es fundamentalmente político y de orden moral".

99 En la carta que dirigiera al presidente del Partido Liberal, Hugo Zepeda, aceptando la nominación como candidato a senador por Santiago Alessandri expresaba: "Ya no es sólo el presupuesto nacional y de las instituciones semifiscales el que es objeto de deplorable reparto junto con la ascensión de cada nuevo gobierno, sino que el espectáculo de la pecha permanente por toda clase de cargos de influencia y entre ellos, en forma muy especial, la de los parlamentarios, lo cual determina que la gente más honorable y preparada tiende a abstenerse de intervenir en la vida pública". El texto de la carta se reproduce en *El Mercurio*, 28 noviembre 1956, "Me sentiré genuino intérprete en el parlamento de quienes promueven el progreso del país".

para la aprobación de las leyes, teniendo que incorporarlos al gabinete después de las elecciones parlamentarias de 1961 cuando perdió “el tercio parlamentario”¹⁰⁰.

Alessandri recogió su pensamiento crítico hacia el Parlamento y los partidos en un proyecto de reforma constitucional preparado por su ministro de Justicia, Enrique Ortúzar Escobar, y que es entregado a la opinión pública algunas semanas antes de la elección presidencial de 1970, como una especie de testamento político. Ahí explicita con claridad sus ideas críticas a la labor del Parlamento, su confianza en una presidencia todopoderosa y la idea de un Senado mixto, el cual, junto a los elegidos por sufragio universal, estuviera integrado por senadores que lo serían por derecho propio, como los ex presidentes y algunos que serían designados, entre los cuales se encuentran personeros designados por cada uno de los tres poderes del Estado, las universidades, el mundo empresarial y laboral, sin incluir a los ex-comandantes en jefe de las FF.AA.¹⁰¹. Este planteamiento será recogido en su diseño institucional a través del propio Ortúzar, que será el presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. En consecuencia, la postura crítica hacia los partidos que caracteriza el orden institucional establecido en la Constitución de 1980 tenía una fuerte tradición en la derecha chilena.

CONCLUSIONES

La experiencia de la nueva democracia en Chile ilustra con claridad las grandes dificultades que tienen los partidos para cumplir las funciones que les corresponden en el sistema político. Sus raíces se encuentran no sólo en debilidades organizativas o problemas de liderazgo o de renovación programática, es decir, hacia su *interior*, que fueron provocados por la profundidad y celeridad del cambio del autoritarismo a la democracia. También tienen que ver con un contexto político y económico poco favorable a su accionar, el contexto *externo* a ellos, que no mira con simpatía el protagonismo de los partidos. La actitud de crítica y sospecha al protagonismo de los partidos se explica como una consecuencia de la política del autoritarismo que los persiguió por considerarlos los responsables de los males del país y por la presencia de una visión tecnocrática de la política que entiende las soluciones a los principales problemas económicos de acuerdo a decisiones que se basarían en criterios “técnicos”.

La existencia de estos problemas “externos” a los partidos quiere decir que los esfuerzos por disminuirlos deben corresponder también a quienes tienen capacidad decisoria en el sistema político y económico. El problema de los partidos no es una tarea que compete sólo a sus dirigentes, sino también a otros actores e instituciones. Esa apertura al tema

100 Liberales y conservadores bajaron en el número de diputados, con lo cual el Presidente no tuvo el tercio para impedir la “insistencia” del Parlamento ante el veto del Ejecutivo a proyectos de leyes que eran aprobados contra su voluntad.

101 El proyecto proponía un amplio número de senadores designados, entre los que estaban dos ex-presidentes del Senado y dos de la Cámara elegidos por las respectivas corporaciones; dos ex-presidentes de la Corte Suprema designados por ésta; un ex-Contralor General de la República, designado por el Presidente; dos ex-rectores de la Universidad de Chile o de las reconocidas por el Estado, designados por el Consejo de Rectores; cuatro representantes de la actividad económica particular designados por el Senado y dos de los empleados y dos de los obreros. El texto del discurso de Alessandri y del articulado del proyecto de reforma constitucional se encuentra en *La Nación*, 3 julio 1964.

de los partidos tiene la consecuencia adicional de que se presiona la apertura de los partidos, que están muy encerrados en un círculo reducido de militantes y dirigentes. El espejismo de que el desarrollo económico produciría de manera inevitable desarrollo político se ve desmentido por el estado en que se encuentran los partidos. La transición ha terminado, pero las tareas de la consolidación de la democracia son amplias y complejas y ellas tienen que encarar las soluciones a los problemas de los partidos. El artículo ha tratado de presentar las dimensiones de esos problemas con el fin de apuntar a identificar el lugar en que se deben aplicar las soluciones y quienes son los responsables de ellas.