
CARLOS HUNEUS

LA DEMOCRACIA SEMISOBERANA
Chile después de Pinochet

TAURUS

HISTORIA

EL DOBLE CARÁCTER DE LA DEMOCRATIZACIÓN:
CAMBIO DE RÉGIMEN Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA

Introducción

Chile es frecuentemente presentado como un caso emblemático en las democracias surgidas desde los años setenta en el sur de Europa y desde los años ochenta en América Latina por haber logrado una exitosa transición desde el régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990) hasta consolidar la democracia, en un contexto muy complejo, que incluyó la continuidad del exdictador por ocho años como comandante en jefe del Ejército, y que asumió a continuación como senador vitalicio en su calidad de expresidente. Logró hacer verdad por los atropellos a los derechos humanos¹, y también justicia, que incluyó la condena del mayor número de militares en los países de América Latina por su responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos, incluyendo al director de su principal agencia represiva, la Dirección de Inteligencia Nacional, la DINA (A. Huneeus, 2010: 100). Este resultado fue alcanzado por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición formada por colectividades de centro (PDC y PRSD) e izquierda (PS y PPD), que estuvieron enfrentadas antes del golpe militar de 1973 y que se reencontraron en la oposición al régimen militar².

Se suma a esta visión positiva de Chile el haber conseguido un crecimiento económico sostenido y sin precedentes en su historia, que ha permitido a la inmensa mayoría de la población tener mejores condiciones de vida, como nunca antes³.

Se destacan especialmente sus resultados económicos⁴, con un crecimiento promedio del PIB del 5% en los veinte años comprendidos entre 1990 y 2009, mientras que el PIB por habitante se expandió a un promedio anual de 3,6%, en comparación con 1,3% durante el régimen militar. El mejoramiento de los salarios reales promedio ha sido impresionante: en el año 2009 eran 74% superiores a los que hubo dos décadas antes y el sueldo mínimo se había multiplicado por 2,37. Esto es un claro contraste con los salarios durante la dictadura, pues en 1989 eran menores que los que había en 1970. La pobreza en tanto se redujo en forma considerable desde un 40% de la población que vivía en esta condición en 1989 a solo un 15,1% el 2009 (Ffrench-Davis, 2014).

Estos resultados contrastan con el estancamiento económico de la antigua democracia, pues entre 1950 y 1960 el PIB por habitante creció 1,18%, menos incluso que el aumento de la población, levemente por encima de Argentina (1,1%), pero casi un tercio por debajo del de Brasil y menos de la mitad del que tuvo México (Gerchunoff y Llach, 1998: 286). Entre 1963 y 1973 el crecimiento de la economía chilena fue inferior al 2%, muy por debajo de los tres países latinoamericanos antes mencionados y del crecimiento de la economía mundial, cercano al 3% (Gerchunoff y Llach, 1998: 311).

El país ha cambiado en muchísimos aspectos y en forma positiva. La calidad de vida ha mejorado notablemente, pues millones de chilenos tienen acceso a bienes y servicios en educación, salud y vivienda⁵.

Ha habido modificaciones institucionales de vastos alcances, como la reforma procesal penal, que reemplazó el sistema inquisitorial del Código Penal del siglo XIX, con la creación del Ministerio Público, el cual tiene a su cargo las investigaciones de los hechos que pueden ser constitutivos de delito⁶. Su implementación ha mejorado la calidad del Estado de derecho, con una expansión de las causas sometidas a la Justicia y una mayor eficacia en su solución por parte de los jueces. (Correa Sutil, 1999; Blanco, 2003; Vargas Viancos, 1998). Además, los fiscales

también investigan decisiones de las autoridades que pueden ser constitutivas de delito, lo cual fortalece el control de los actos de las autoridades del Estado⁷.

Estos logros son considerables porque se consiguieron en un contexto extraordinariamente difícil⁸, a partir de un cambio de régimen que incluía, por una parte, la continuidad del exdixador como comandante en jefe del Ejército por ocho años, que asumiría como senador vitalicio después en su calidad de expresidente, y por otra, las limitaciones impuestas por la Constitución de 1980, guiada por el modelo de «democracia protegida», con recursos institucionales que restringieron el poder de los ciudadanos, desde los nueve senadores designados por el anterior régimen, frente a 38 elegidos, lo que impidió a la Concertación tener la mayoría en el Senado, hasta el sistema de «supramayorías», que restringió los alcances de tener una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, entregando a la oposición un poder de veto que ejerció con gran decisión política.

Algunas personalidades de la Concertación evalúan muy positivamente la democratización, afirmando que Chile habría hecho «la transición más exitosa de Latinoamérica»⁹, y que el conglomerado habría sido «la coalición más exitosa de la historia de Chile»¹⁰. También es elogiada por académicos, que se refieren al «modelo chileno» (Ensignia y Nolte, 1991; Drake y Jaksic, 1999)¹¹, pues su transición entregaría lecciones a los procesos de democratización de otros países¹².

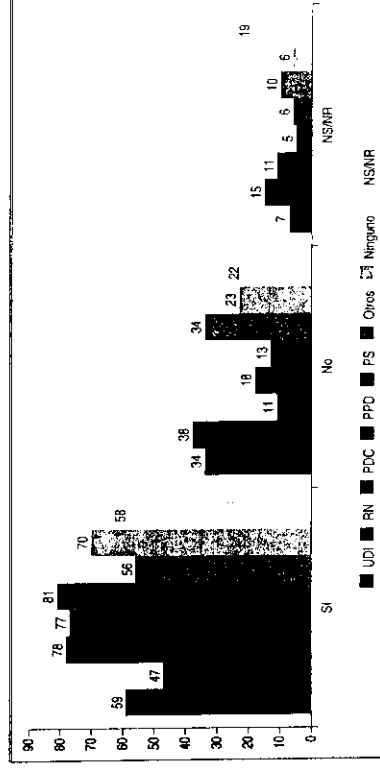
Las evaluaciones hechas por organismos internacionales también son muy favorables para Chile, como el «Índice de Desarrollo Humano» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2012, que lo sitúa como el mejor de América Latina y lo ubica en el lugar 45 entre un total de 160 países¹³. Asimismo, en 2012, la Fundación Bertelsmann lo colocó en el noveno lugar del «índice de transformación» entre los 128 países considerados en el estudio, solo superado en América Latina por Uruguay, que se encontraba en el quinto lugar. También lo puso en el noveno lugar del *management index*¹⁴.

Para el año 2000, cuando se iniciaba el tercer gobierno democrático, el del presidente Ricardo Lagos, el primer mandatario socialista desde Salvador Allende (1970-1973), los chilenos valoraban muy bien la transición a la democracia. Una encuesta del CERC de diciembre del 2000 mostraba que para una amplia mayoría, 65%, la transición era motivo de orgullo, y solo un 24% consideraba que no lo era¹⁵. Las respuestas estaban influidas por las preferencias políticas de los encuestados, pues había un mayor porcentaje de personas que sentían orgullo por la transición entre los votantes del PS, llegando al 81%, seguidos por los del PPD y los de la DC, con un 78% (Gráfico 1.1). En cambio, entre los partidarios de la Alianza, la coalición de partidos de la oposición, la media estaba muy debajo: un 59% de la UDI y 47% de RN consideraban que era motivo de orgullo para los chilenos. En cuanto a los tramos de edad, no se evidenciaban diferencias significativas, destacando la valoración entre los jóvenes (18 a 25 años), que eran niños cuando ocurrió el cambio de régimen, quienes tenían opiniones similares a la media nacional. Solo los mayores de 60 años, que vivieron la antigua democracia y el régimen militar, eran menos entusiastas, pues un 53% consideraba que la transición era motivo de orgullo, probablemente porque comparaban la actual democracia con la que existía antes de 1973.

Sin embargo, un examen más cuidadoso de la evolución del proceso político y económico muestra que estas tienen limitaciones que obligan a matizar los elogios y que explican que haya habido desencanto y malestar en la opinión pública, que reflejaban una evaluación crítica de esta evolución. Destaca una «gran contradicción» entre los avances económicos y el debilitamiento del desarrollo político, con desplome organizativo y electoral de los partidos, la caída de la participación electoral, la baja confianza en las instituciones y en las élites, que la mala imagen de la política, entre otros indicadores, que apuntan a una democracia que tiene importantes sombras en su calidad. El libro estudia los factores que llevaron a este resultado, examinando la evolución de las instituciones, las

Gráfico 1.1. La imagen de la transición «es motivo de orgullo», según intención de voto (en %)

PREGUNTA: Vistas ahora las cosas con la perspectiva que da el tiempo, ¿cree usted que la forma en que se llevó a cabo en nuestro país la transición a la democracia constituye un motivo de orgullo para los chilenos?



* Esta pregunta fue extraída del estudio de opinión pública efectuado por Demoscopia para el diario *El País* de España, domingo 19 de noviembre de 2000, sección «Extra Domingo», p. 4. La pregunta tuvo la siguiente formulación: «Vistas ahora las cosas con la perspectiva que da el tiempo, ¿cree usted que la forma en que se llevó a cabo en nuestro país la transición a la democracia constituye un motivo de orgullo para los españoles?». Fuente: Barómetro CERC, diciembre de 2000.

políticas implementadas por los gobiernos democráticos para consolidar la democracia y buscar el desarrollo y la evaluación que la opinión pública hizo del proceso político y de los resultados de los gobiernos. Se ha establecido una «democracia semisoberana», concepto inspirado en el cientista político Peter Katzenstein (1987, 2003), porque mantuvo instituciones, élites y políticas de la dictadura de Pinochet que acotaron la profundidad del cambio de régimen y porque los gobiernos democráticos tomaron decisiones que no favorecieron el desarrollo político y han limitado el poder de las instituciones elegidas por el pueblo.

Entre las decisiones sobresalen el contraste entre aquellas que orientaron el proceso económico, predominando el interés de asegurar la continuidad antes que la reforma del sistema establecido por el régimen militar, y las decisiones del presidente Patricio Aylwin de enfrentar las violaciones a los

derechos humanos cometidos durante el régimen autoritario, sabiendo que provocaría el rechazo del general Pinochet y tensionaría las relaciones con los militares.

Este contraste es uno de los principales dilemas de la democratización chilena, pues ejerció una enorme influencia en ella, tanto en sus logros como también en sus limitaciones y carencias. Esta disparidad tendría importantes consecuencias en el desarrollo político, especialmente en la competencia electoral y en los partidos. La opción por la estabilidad del orden institucional económico es sorprendente porque se trató de un gobierno de centro-izquierda, con partidos que habían criticado duramente la transformación económica del régimen de Pinochet.

La democratización chilena siguió un camino de reforma (Linz y Stepan, 1996), y se desarrolló en un contexto en el cual hubo una triple continuidad, representada en primer lugar por la Constitución de 1980, guiada por el modelo de «democracia protegida», con recursos institucionales que aún conserva. En segundo lugar, por la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército durante ocho años, actuando en la arena política para impedir que el presidente Aylwin llevara adelante su política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos. Y en tercer lugar, una modernización económica de orientación neoliberal impuesta por el autoritarismo, a partir del desmantelamiento del Estado de bienestar y el Estado empresario, creando un sistema económico sobre nuevas bases institucionales, que no fue reformado por los gobiernos democráticos, favoreciendo con ello que sus rasgos institucionales y políticos se consolidaran en democracia. Las opciones de cambio institucional económico al inaugurarse la democracia eran múltiples, en alguna de las distintas modalidades de un economía social de mercado o de un orden económico que asumiera el rol regulador del Estado debido al predominio de las privatizaciones (Majone, 1994, 1996), muchas de las cuales ocurrieron en industrias monopólicas. Sin embargo, el predominio de la continuidad

se expresó hasta en las palabras: se habló de una economía de mercado a secas, sin adjetivos, sin que un ministro de Hacienda o presidente empleara el concepto de «economía social de mercado».

Debilidades del desarrollo político

Con el tiempo se ha evidenciado una «gran contradicción», tomando el concepto de Aníbal Pinto (1958) entre el crecimiento de la economía chilena y un desarrollo político que se ha debilitado. Sorprende esta contradicción ante la trayectoria democrática de Chile antes de 1973, caracterizada por el alto desarrollo político, expresado en la alternancia de gobiernos a través de elecciones competitivas, partidos políticos que tenían un rol dominante en ellas y un Estado de derecho de razonable calidad. Chile había sido una excepción en América Latina, dominada por la hegemonía militar (Rouquié, 1984, 2011), pero había tenido un deficiente desempeño económico, con una tasa de crecimiento por debajo del aumento de la población. Se habría esperado que después de Pinochet, Chile hubiera logrado, simultáneamente, salir del subdesarrollo y tener un adelanto político sostenido, con avances que se reflejaran en una democracia más calificada, aprovechando los recursos institucionales y de liderazgo político proporcionados por su larga tradición democrática.

El debilitamiento del desarrollo político se expresa en la baja confianza interpersonal, en las instituciones y en las élites, con una mala imagen de los políticos ante la opinión pública, en el desplome organizativo de los partidos y la menor participación electoral. En la primera vuelta de los comicios presidenciales del 17 de noviembre de 2013 votaron 5.697.524 personas, lo que representa el 49,3% del padrón electoral, nueve puntos menos que en 2009. Michelle Bachelet, la abanderada de la Nueva Mayoría, continuadora de la Concertación y que ahora incorpora al PC, obtuvo 3.073.570 votos, los que

representan el 46,7% de los sufragios válidamente emitidos, pero constituyen apenas un 22,6% del padrón electoral. En la segunda vuelta, realizada casi un mes más tarde, la participación fue aún menor: solo el 42% del electorado participó, imponiéndose Bachelet con 3.470.055 votos, que representan el 62,2% de los válidamente emitidos y que equivale al 25,5% del padrón electoral. Evelyn Matthei, la abanderada de la Alianza por Chile, formada por la UDI y RN, alcanzó 2.111.830 votos, con el 37,8% de los válidamente emitidos⁶.

Este es un fuerte contraste con las elecciones de 1989, las primeras después del régimen de Pinochet, cuando votaron 7.158.646 personas, esto representa una participación del 94,72% de los inscritos y el 86,3% de la población en edad de votar (PEV). En dicha ocasión se impuso en la primera vuelta Patricio Aylwin, el candidato de la Concertación, recibiendo 3.850.571 votos, con el 55,17% de los votos válidos, que representaban un 46,7% de la PEV. Esta caída de la participación se distancia de las demás elecciones presidenciales en las nuevas democracias de América Latina, en las cuales se mantiene una gran estabilidad en la participación, que incluso aumenta en el caso del Perú, en la que alcanzó al 86,2% en las elecciones presidenciales de 2011⁷ (Cuadro 1.1).

Este hecho constituye un severo retroceso en el desarrollo político, pues el término de la dictadura y el retorno a la democracia fue posible gracias a la altísima movilización de los chilenos, con el liderazgo de los dirigentes de los partidos de oposición, que permitió derrotar al general Pinochet en el plebiscito de 1988⁸ e impulsar el cambio hacia la democracia. En esa oportunidad votaron 7.251.933 personas, las que representaban el 97,53% de los inscritos en los registros electorales en ese entonces y el 92% de la población en edad de votar. Esto se realizó en un escenario extraordinariamente difícil e incierto, que requirió el trabajo de la oposición para movilizar a los chilenos a inscribirse en los registros electorales, destruidos después del golpe de Estado de 1973, pues el gobierno de la época no llevó adelante una campaña para promover la inscripción.

Cuadro 1.1. Porcentaje de participación electoral en elecciones presidenciales en algunos países de América Latina (1985-2010) (en %)

Países	Primera elección	Segunda elección	Tercera elección	Cuarta elección	Quinta elección	Sexta elección	Séptima elección
Argentina	77,5	82,8	79,8	79,4	76,9	72,2	77,4
Brasil	79,4	76,9	81,0	79,1	83,6	77,3	—
Chile	86,3	81,5	71,8	63,3	59,1	49,3	—
México ^a	65,9	60,0	63,3	64,6	—	—	—
Perú	59,0	73,4	66,3	66,4	78,6	83,2	86,2
Uruguay	92,8	92,8	96,1	94,7	91,8	96,1	—

^a Para México se han considerado las elecciones presidenciales desde 1994, en Chile se considera la participación de la primera vuelta.

Fuente: Oficinas electorales de los respectivos países e Ibesa Internacional.

Los gobiernos posdictadura no enfrentaron esta realidad, sino que tomaron decisiones que agravaron los problemas de participación; por ejemplo, en vez de establecer la inscripción automática, el año 2009 se introdujo el voto voluntario como resultado de un acuerdo entre el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) y la oposición, lo que incluyó la inscripción automática⁹.

Esta reforma se llevó adelante sin un debate público e ignorando las advertencias formuladas por los principales cientistas políticos y constitucionalistas chilenos, quienes consideraron la experiencia de otros países que eliminaron el voto obligatorio (Lijphart, 1997) en el sentido de que esta reforma debilitaría aún más la participación electoral¹⁰.

Además, el voto voluntario tiene otras consecuencias negativas en el sistema político, porque la menor participación no se distribuye en forma homogénea en la sociedad, sino que es más acentuada en los sectores populares, por lo cual profundiza las desigualdades (Lijphart, 1997)¹¹.

El descuido por las debilidades del sistema electoral y el rechazo de la derecha a esta iniciativa explica que solo en abril de 2014, veinticuatro años después del término del régimen militar, el Congreso aprobara el voto de los chilenos que viven en el exterior para las elecciones presidenciales, primarias y

plebiscitos. Chile ha sido el último país de América del Sur en otorgar este derecho.

La debilidad de los partidos también se expresa en su ausencia del debate público para diseñar políticas para resolver los principales desafíos del país, mientras los centros de estudios que analizan estos desafíos, con excepción de los de derecha²², carecen de recursos económicos para trabajar en la preparación de propuestas. Esto contrasta notoriamente con los años ochenta, que fueron vitales para la preparación de la élite democrática y sus propuestas programáticas²³.

El agotamiento de los partidos también se manifiesta en la composición de las directivas de las organizaciones estudiantiles, pues desde las elecciones a comienzos de la primera década del 2000, en la FECH y la FEUC, las principales del país, ninguna de las listas que compitió por la correspondiente directiva, con excepción de la UDI por algunos años, se identificó con alguno de los siete partidos con representación en el Congreso. Han surgido movimientos que no se vinculan a los partidos con representación en el Congreso y sus dirigentes —Gabriel Boric, expresidente de la FECH, y Giorgio Jackson, expresidente de la FEUC— fueron elegidos diputados en las elecciones del 2013, confirmando su prestigio en la población. También fue elegida diputada Camila Vallejo, expresidenta de la FECH, y Karla Rubilar, expresidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción, ambas del PC. Esta es una realidad muy distinta a lo ocurrido antes de 1973, cuando los partidos tuvieron una participación dominante en las federaciones estudiantiles, reclutando de ellas a jóvenes que tendrían una activa carrera política, ayudando a la renovación de la élite²⁴. También rompía con la tendencia de los años ochenta y noventa, con directivas estudiantiles encabezadas por dirigentes de la DC, PS o la UDI²⁵.

El debilitamiento de la participación electoral no es un hecho aislado, pues otros indicadores dan cuenta del declive del desarrollo político. Se evidencia que hoy la cultura cívica se caracteriza por una escasa confianza en las instituciones políticas

—en el Congreso y el Poder Judicial— y en las élites, en un contexto más amplio de baja confianza interpersonal, una de las más bajas del mundo de acuerdo a los resultados del Estudio Mundial de Valores. Los resultados de las encuestas muestran que existe un apoyo moderado a la democracia, en contraste con otros países de menor tradición democrática que Chile. Según el Latinobarómetro 2013, una minoría está satisfecha con el desempeño democrático, a pesar de los mejores indicadores económicos y sociales. El limitado interés por la política se refleja en que solamente un 17% declara interés por ella, el menor porcentaje entre los países de América Latina, en los que el promedio es de 25%, de acuerdo al Latinobarómetro 2013²⁶. Esta situación demuestra una debilidad asociativa, que limita la representación de los intereses de los principales grupos sociales, especialmente los trabajadores, lo que repercute en la estructura de autoridad del sistema político.

Sombras en el crecimiento económico

Junto con las limitaciones del desarrollo político, el crecimiento económico, la joya de la democratización, también tiene importantes debilidades, pues se apoya principalmente en las exportaciones de materias primas, en especial del cobre²⁷, celulosa, productos agrícolas y recursos naturales con escaso valor agregado, cuya explotación tiene altos costos medioambientales y una baja capacidad de generar empleo, y se caracteriza por ser precario y tener bajos salarios. Hay problemas de capital humano, con un sistema educacional que tiene severas limitaciones, particularmente la educación superior (OCDE-Banco Mundial, 2009).

Los elogios al desempeño de la economía chilena formulados por organismos internacionales y expertos, no son compartidos por la población. Una amplia mayoría de los chilenos tiene una evaluación crítica del crecimiento, pues una pequeña minoría, 17%, reconoce haberse beneficiado de este²⁸, y

solo un 28% opina que los pobres se han beneficiado, contradiendo la realidad objetiva, pues la pobreza ha sido reducida del 40% al 13,9% el 2009, como consecuencia de las políticas sociales de los gobiernos. A lo anterior se suma la casi unanimidad de indicadores que señalan que el crecimiento ha favorecido exclusivamente a los ricos, opinión compartida por el 76%²⁹.

Se ha reducido la pobreza, pero persisten las desigualdades de ingreso, una constante en la historia de Chile, y se ha producido una inédita concentración de la riqueza, y se ha producido una inédita concentración de la riqueza, un caso excepcional en América Latina. En efecto, en Chile el coeficiente de Gini (utilizado para medir la distribución del ingreso)³⁰ es de 0,55, uno de los más elevados en los países de la OCDE. La desigualdad no disminuye con los impuestos, porque el sistema tributario tiene un sesgo conservador, descansando fuertemente sobre el impuesto al valor agregado (IVA) y no gravando mayormente a los individuos de altos ingresos (Agostini, Martínez y Flores, 2012)³¹. Este resultado contradice el argumento de estudios de la democracia, como Przeworski (1991: 177-178), en el sentido de que los países con mayores desigualdades tendrán una mejor disposición a aceptar medidas que se proponen disminuirlas, porque se entendería que son iniciativas necesarias para asegurar el bien superior de la democracia.

La concentración de la riqueza en Chile tiene importantes consecuencias en el sistema económico, pero también tiene enormes repercusiones en el sistema político, pues puede influir en las bases de la democracia y, especialmente, ante «quien gobierna» (Dahl, 1961), que supone la igualdad en el voto («un hombre, un voto») y ante la ley. Hay desigualdades económicas en toda democracia, pero la que existe en Chile es muy superior a la que se observa en los países avanzados. El 0,1% de la población, que Dahl llama «los notables económicos», reúne el 13,75% de la riqueza nacional (Engel, 2013), un porcentaje considerablemente superior al que tenía ese segmento de la población de los EE.UU. a fines de los años cincuenta que Dahl estudió en su famosa investigación (Dahl,

1961), pues reunía el 3,2% del ingreso (Bartels, 2008: 1), menos de la quinta parte del que se da en Chile.

Esta altísima concentración de la riqueza amenaza la autonomía de la política ante el poder económico, especialmente porque no se han establecido recursos institucionales para asegurar aquella, dado que no existe financiamiento público de los partidos, debiendo sus dirigentes depender de donaciones de las empresas, sin que haya una legislación que permita transparentarlo. Además, no hay una ley de lobby que transparente las influencias que hacen los empresarios ante el gobierno y el Congreso, las donaciones de empresas a los candidatos en las elecciones son secretas y existe una «puerta giratoria» de exministros y altos funcionarios de gobierno que trabajan en o con el sector privado en beneficio de los intereses de este, y el Estado es débil, especialmente en sus funciones regulatorias, lo que no le permite cuidar la calidad de los servicios públicos.

La concentración económica tiene amplias consecuencias en el sistema político, además, porque se da en un contexto más amplio de organizaciones empresariales que articulan las demandas de un empresariado identificado con el régimen militar y los partidos de derecha, y un movimiento sindical muy débil, con una sindicalización de la población económicamente activa que apenas alcanza el 12,5% (17,1% si se considera a los trabajadores del sector privado), similar al que existía en 1990, cuando era un 13,4% (19,2% en el sector privado)³².

Estos resultados no se han producido durante administraciones de derecha, como ha ocurrido en los EE.UU. con las presidencias republicanas de Ronald Reagan. George Bush y George W. Bush, que siguieron políticas que minimizaron a los sindicatos y redujeron los impuestos a los más ricos (Bartels, 2008; Hacker y Pierson, 2006, 2010; Krugman, 2007), lo que produjo un fuerte aumento de la concentración de la riqueza³³. En Chile, la concentración de la riqueza ha ocurrido durante gobiernos de centro-izquierda, sin que se hayan tomado medidas para limitar esa tendencia y para impedir que el poder económico influya en el sistema político. No se puede

explicar el debilitamiento de los partidos de izquierda, especialmente el PS, sin considerar esta actitud de los gobiernos y parlamentarios de la Concertación.

Las desigualdades y la concentración de la riqueza no se explican por factores económicos, por la globalización o el desarrollo tecnológico, sino que se deben a razones políticas, por decisiones adoptadas por el presidente y el Congreso (Bartels, 2008; Hacker y Pierson, 2006, 2010). Aunque las desigualdades no son nuevas en la historia de Chile, ellas no fueron enfrentadas por los gobiernos de la Concertación, e incluso fueron aceptadas como una realidad que no se podría modificar por estar basada en raíces históricas que se remontaban a la dominación española. Los gobiernos posteriores a la dictadura no advirtieron que la continuidad de las desigualdades tendría consecuencias negativas en el proceso económico y político. Como se examina en el capítulo 9, algunas autoridades y políticos de la Concertación han justificado la continuidad de las desigualdades de ingreso, sin considerar sus efectos negativos en el sistema económico y político.

El fin de la época de la Concertación

Los logros políticos y económicos de los gobiernos de la Concertación fueron severamente cuestionados por la ciudadanía, con la aplastante derrota de la Concertación en las elecciones presidenciales de 2009, y el malestar reflejado en las masivas manifestaciones sociales durante el 2011, comenzando con una de rechazo al megaproyecto eléctrico HidroAysén, impulsado por la principal empresa del sector, Endesa, y Colbún, controlada por el grupo Matte, uno de los más importantes del país, y seguida por otras convocadas por los estudiantes contra la política educacional. En la primera vuelta de los comicios presidenciales de 2009, el abanderado de la Concertación, el expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC), obtuvo apenas 29,6% de los votos, casi veinte puntos porcentuales menos que

los obtenidos por los anteriores mandatarios concertacionistas, y representó cerca de la mitad de la votación que él mismo obtuvo en la elección de 1993, cuando llegó a La Moneda. El candidato de la oposición de centro-derecha, agrupada en la Coalición por el Cambio, Sebastián Piñera (RN), obtuvo un 44%³⁴.

El electorado de la Concertación emigró hacia dos candidatos que habían renunciado al PS, el diputado Marco Enriquez-Ominami, que obtuvo un muy alto 20,1%, y Jorge Arrate, 6,2%, apoyado por el PC y otros partidos. Además, dos senadores habían renunciado al PS y los otros dos partidos de gobierno, DC y PPD, también tuvieron rupturas, con renunciaciones y expulsiones de senadores y diputados que llevaron a la Concertación a perder la mayoría en ambas cámaras que había ganado en las elecciones de 2005.

Aunque en la segunda vuelta Frei obtuvo una amplia votación, en definitiva fue derrotado por Piñera por un estrecho margen —48,39% frente al 51,6%—, provocando el fin de la era de la Concertación y una alternancia de gobierno de enorme simbolismo, porque era el primer mandatario de derecha que llegaba a La Moneda desde 1958³⁵.

El malestar electoral también se expresó en las elecciones parlamentarias, pues los partidos de la Concertación recibieron 40,3% de los votos en las elecciones de la Cámara de Diputados, casi doce puntos porcentuales menos que los obtenidos en los comicios del 2005, y su bancada se vio desplomada de 65 diputados a 54.

La segunda expresión del malestar ciudadano fueron las masivas manifestaciones de protesta realizadas desde el otoño de 2011 y convocadas por las organizaciones estudiantiles que cuestionaban la calidad de la educación y rechazaban el lucro en ella, que concitaron un amplio apoyo de la ciudadanía, pues un tercio de los chilenos reconoció haber participado en todas o en alguna de las protestas organizadas por la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), un claro indicador del impacto de las demandas estudiantiles en la población³⁶.

Estas demandas eran validadas por los chilenos, pues un 89% expresó su apoyo a ellas.

La singularidad de las protestas fue no solo su masividad, sino también su duración en el tiempo, sin debilitarse al cabo de varios meses. Estas protestas tuvieron un profundo impacto en la opinión pública, pues aumentó el apoyo a una reforma constitucional, del 48% que había en julio de 2009 al 75%, y también los partidarios de eliminar el sistema binominal, de un 38% existente en julio 2008 al 53%.³⁷ Hubo una amplia adhesión a una de las demandas de los jóvenes: una reforma tributaria para financiar la gratuidad de la educación, que fue apoyada por la inmensa mayoría de los chilenos, un 79%.³⁸

Sorpresivamente, millones de personas salieron a las calles, rompiendo el inmovilismo que caracterizó la evolución política desde 1990, cuestionando una de las políticas emblemáticas de los gobiernos democráticos, que había permitido pasar de una educación superior de élites a una masiva (OC-DE-Banco Mundial, 2009). De 200.000 estudiantes matriculados en 1990 en algún establecimiento de educación superior, esta cantidad aumentó a un millón en 2011, donde siete de cada diez estudiantes era primera generación que llegaba a ella. Este aumento se logró principalmente por la expansión de la matrícula por parte de las universidades privadas, luego de la política del gobierno del presidente Lagos impulsando el crédito con aval del Estado (CAE), que permitió el ingreso a la educación superior de jóvenes de los sectores populares, pero asumiendo un crédito que tenía una alta tasa de interés, que después no estaban en condiciones de pagar.

La protesta estudiantil adquiere mayor importancia porque los jóvenes se habían mantenido fuera del sistema político, sin inscribirse en los registros electorales, el cual no experimentó crecimiento desde las elecciones de 1989, cuando el 89,9% de la población que podía ser ciudadana estaba inscrita en los registros electorales. Es más, veinte años después, solo el 68,02% estaba registrada para votar. La exclusión de la juventud del sistema político no fue enfrentada por los gobiernos a través

de la introducción de la inscripción automática, a pesar de que esta se aplicó en otros ámbitos de la actividad juvenil, como fue el caso del servicio militar obligatorio.³⁹

Las cuatro singularidades de la democratización

La democratización de Chile tiene importantes singularidades, que se deben tener en cuenta al momento de explicar sus resultados, con sus luces y sombras. En primer lugar, la continuidad de la Constitución de 1980, redactada siguiendo el modelo de «democracia protegida y autoritaria», con recursos ajenos a la democracia pluralista, rechazada por los constituyentes por considerarla «débil» para enfrentar al comunismo. En vez de restablecer la Constitución que existía antes del régimen militar, como lo hizo Argentina al inaugurar la democracia en 1983, o redactar una nueva Carta Fundamental, como lo hicieron en España después del régimen autoritario de Franco (1939-1975), o Brasil, así como también los países de Europa del Este, Chile mantuvo la Constitución de Pinochet, hasta un cuarto de siglo después del cambio de régimen, lo que impuso enormes limitaciones a la autoridad del gobierno y del Congreso, restringiendo la vigencia del principio de la mayoría. Como se aborda en el capítulo 4, la Carta Fundamental ha tenido numerosas reformas, pero se mantienen recursos fundamentales del tipo de democracia definida en 1980.

En segundo lugar, la permanencia del exdictador como comandante en jefe del Ejército durante ocho años y su nominación como senador vitalicio —un hecho único en las democracias de las distintas olas—, durante los cuales no trabajó al interior de su institución para promover su inserción al nuevo orden político, sino que intervino en la arena política, especialmente para impedir que el gobierno del presidente Aylwin impulsara una política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos cometidos durante el régimen que encabezó.⁴⁰ Presionó a través de acciones que llegaron al límite

de la legalidad —el «ejercicio de enlace» en diciembre de 1990 y el «boinazo» en mayo de 1993, aprovechando la ausencia del presidente Aylwin del país—, que llevaron al gobierno a hacer importantes concesiones que perjudicaron la imagen de la democracia. El temor a que Pinochet diera un golpe de Estado se extendió entre políticos de la Concertación, que justificaron estas concesiones.

En tercer lugar, la continuidad del sistema económico establecido por el régimen militar, por la decisión estratégica de las nuevas autoridades de que era un paso necesario para asegurar el crecimiento que el país experimentaba cuando se inauguró la democracia en 1990. Esta decisión de mantener en lo sustantivo el sistema económico contrastaba con la firme voluntad de Patricio Aylwin de enfrentar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el régimen autoritario, sabiendo que provocaría el rechazo del general Pinochet y tensionaría las relaciones con los militares.

La continuidad de la arquitectura institucional del sistema económico tuvo profundas repercusiones en el desarrollo político, porque la modernización económica no comenzó en democracia, como Argentina o Uruguay, sino antes de ella, durante un régimen autoritario, que le impuso rasgos institucionales y prácticas propias de una dictadura, que se mostrarían incompatibles con los de la democracia. Por ejemplo, la fusión de los intereses públicos y privados en beneficio de los últimos, lo que durante la dictadura se expresó en la privatización de empresas estatales, beneficiando a sus altos ejecutivos, que se convirtieron en sus controladores.

Esta modernización económica no fue políticamente neutral, sino que tuvo objetivos políticos específicos: redefinir las bases del Estado y la economía para debilitar los apoyos que tenían los partidos de centro e izquierda en la sociedad y favorecer a los de derecha que intervendrían después de que los militares regresaran a sus cuarteles. Esto se expresó en cambios radicales en el sistema económico, siguiendo una orientación neoliberal, con la privatización de las empresas públicas creadas desde

los años cuarenta del siglo XX en los principales sectores de la economía, desde la energía (Endesa) y las telecomunicaciones (Entel), hasta la siderurgia (CAP) y la industria petroquímica (Soquimich)⁴¹. Las empresas públicas fueron privatizadas por sus altos ejecutivos, que las compraron en condiciones económicas muy favorables, sin cuidar los intereses del Estado. También se siguieron políticas a favor de la privatización en ámbitos de la educación pública y la salud, mientras que la previsión social fue privatizada al establecerse el sistema de AFP.

En cuarto lugar, la continuidad de la élite política, pues, junto a los nueve senadores designados (cuatro ligados a las Fuerzas Armadas), que privaron de mayoría a la Concertación en la Cámara Alta en las elecciones parlamentarias desde 1989, la mayoría de los parlamentarios elegidos de la UDI y RN en las primeras elecciones democráticas del 14 de diciembre de 1989 habían ocupado altos puestos en el gobierno, como ministros o asesores directos de Augusto Pinochet, o integraron las comisiones legislativas de la Junta de Gobierno, que ejercía esa función. Además, estaban presentes en las directivas de las organizaciones empresariales, en los centros de estudios que apoyan a las bancadas de RN y la UDI, y en el Centro de Estudios Públicos (CEP). No hubo una ruptura con la élite política del régimen autoritario, a diferencia de las demás transiciones a la democracia en América Latina. La élite del autoritarismo se empeñó en impedir las reformas institucionales que permitieran romper con el modelo de «democracia protegida» establecida en la Constitución de 1980 y que buscaran cambiar componentes institucionales del sistema económico neoliberal, asegurado en esta y en el orden legal.

Estas continuidades, de distinta manera y con diferentes repercusiones, limitaron los alcances del cambio de régimen, permitiendo la permanencia de instituciones y políticas de la dictadura, haciendo posible que «la planificación global» (Góngora, 1986) iniciada por el régimen militar, siguiendo una orientación neoliberal, pudiera desarrollarse y consolidarse. Esta modernización económica no fue neutral políticamente,

pues tenía componentes institucionales que eran antagónicos con los que definen a una democracia, provocando una tradición que dañaría el desarrollo político.

La tensión entre continuidad y mudanza de régimen político se debe entender en el contexto de la época, ya que el paso a un gobierno democrático se hizo mediante un camino de reforma, a través de las instituciones del régimen militar, pero no alcanzó a tener una ruptura en el contenido democrático, como sí ocurrió en España, que avanzó a la democracia por la vía institucional después de la muerte del dictador (Huneeus, 1985) bajo el liderazgo del rey Juan Carlos, nombrado sucesor de Franco en 1969 (Powell, 1995, 2001; Payne, 1987; Tusell, 1988).

Decisiones estratégicas

* No nos guía una visión determinista del proceso político, pues las instituciones, si bien restringen las opciones de los actores del proceso, dejan abiertas alternativas a estos para tomar decisiones (Apter, 1970). También se evita incurrir en la falacia del determinismo retrospectivo, reconstruyendo decisiones sin considerar que los actores en el pasado tuvieron que enfrentar distintas alternativas, debiendo optar entre ellas. Junto con los componentes institucionales antes mencionados, hay que considerar a las élites, cuyas decisiones pueden ser decisivas en el desarrollo del cambio de régimen (Burton, Gunther y Higley, 1992).

El papel de las élites remite al análisis de las decisiones estratégicas adoptadas por ellas, que tuvieron un fuerte impacto en el curso de la democratización, destacando tres. En primer lugar, la estrategia de legitimación de la democracia a través del desempeño económico, pues consideró que, aunque en el corto plazo, la estabilidad democrática dependía de la subordinación de los militares a la autoridad civil y de la actitud del general Pinochet en ello, a mediano y largo plazo, la estabilidad del nuevo orden político se jugaba en una buena gestión

económica, con cinco millones de pobres, el 40% de la población. Esta decisión priorizó reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, un objetivo que perdería relevancia en la medida en que la pobreza disminuía como consecuencia del crecimiento y de las políticas sociales impulsadas por el gobierno. Este no puso atención a las consecuencias del crecimiento en cuanto propiciaba el aumento y concentración de la riqueza, un efecto de largo alcance, frente a la pobreza, que afectaba a un porcentaje cada vez menor de la población. Esta decisión estratégica significó entregar un enorme poder al ministro de Hacienda, actuando con gran autonomía de los partidos y el Congreso, e influyendo en la definición de políticas de otros ministerios, como el de Educación, con decisiones que acentuaron su privatización iniciada por el régimen militar, al adoptar el «financiamiento comparado» en 1993.

Lo antes mencionado fue acompañado por la opción de favorecer la «estabilidad» por sobre modificaciones del sistema económico, con un respaldo a la economía abierta y a las exportaciones como motor del crecimiento, lo que sería profundizado con acuerdos de libre comercio con las principales potencias económicas, cuyos gobiernos estaban ahora dispuestos a negociar con Chile porque tenía un sistema democrático. Esta decisión consideró a los empresarios como los principales actores del proceso económico, especialmente los grandes, porque tendrían las capacidades para desempeñarse en una economía globalizada, aunque generaran un bajo porcentaje de empleo. Esto tuvo como consecuencia que la transformación impulsada por el régimen militar se consolidaría, reafirmando el hecho de que la modernización económica comenzó antes que la democratización, favoreciendo el desarrollo de los objetivos políticos que guiaron la modernización autoritaria, ajenos a las orientaciones de la democracia. Esta decisión estratégica no implicó un inmovilismo, sino que hubo importantes reformas, que fueron posibles por el apoyo de RN⁴², como la reforma tributaria de 1990, para financiar la política social del nuevo gobierno, y la

reforma laboral de 1992, que se propuso fortalecer los derechos de los trabajadores y de los sindicatos, aunque sin conseguirlo en la práctica (Váras, 2012).

Ello se tradujo en el programa de «crecimiento con equidad» del gobierno de Patricio Aylwin, que, en algún momento del gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, avanzó a uno de crecimiento a secas, descuidando las iniciativas a favor de la equidad. Esta nueva orientación se intensificó en el gobierno del presidente Lagos, que impulsó «la agenda pro crecimiento», elaborada conjuntamente con la Sociedad de Fomento Fabril, la Sofofa –la principal organización industrial del país–, que contempló, entre otros cambios que beneficiaron a los empresarios, una reforma tributaria que eliminó la ganancia de capitales y una Ley de Pesca que concedió derechos de explotación a las diez mayores empresas del sector, que serían confirmados por una nueva ley de 2012.

A esto hay que agregar la instauración de una política de consenso; es decir, un acuerdo producido por consentimiento, aunque con algunos grupos, especialmente con los empresarios⁴³, con la finalidad de generar confianza en ellos, porque el equipo económico consideró que de esa manera se aseguraría el crecimiento económico⁴⁴. Este consenso fue limitado en sus alcances, pues no lo hubo en la política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos, que fue rechazada por los militares, la UDI y una parte de RN. No hubo consenso constitucional que diera lugar a una nueva Constitución, ya que la UDI y RN defendieron la continuidad de la Carta Fundamental de 1980 y fueron parciales respecto al sistema económico, pues giraron en torno a temas que apuntaban a la continuidad e incremento de las reformas económicas neoliberales, como las privatizaciones, que se radicalizaron en la educación y se extenderían a las empresas sanitarias, a las obras públicas y a la política de vivienda.

La política del consenso tuvo una gran influencia en el proceso político, porque no se aplicó solo al comienzo de la transición, como ocurrió en otros países, como España⁴⁵, sino que

también se impuso cuando la democracia estaba consolidada y fue una práctica habitual para aprobar las principales políticas públicas, especialmente las económicas, con grandes concesiones programáticas por parte del gobierno. La continuidad del consenso y su empleo en la política económica perjudicó a los partidos, que no pudieron explicitar sus singularidades programáticas e históricas, que fueron dejadas fuera del debate público y restringió la competencia política y electoral. Esto porque los partidos debieron orientar las campañas electorales en torno a los rasgos personales de sus candidatos, promoviendo una personalización de la política que se acentuaría con el paso del tiempo. La continuidad del discurso del consenso tuvo otros efectos negativos, porque redujo los espacios necesarios para que se desarrollara el disenso. El disenso es un rasgo indispensable en la democracia, porque hace posible tomar decisiones considerando todas las alternativas, no solo las que predominan entre los principales protagonistas en ese momento, y porque favorece el desarrollo del debate y hace posible el pluralismo (Sunstein, 2003).

En tercer lugar, la lógica de expertos en las deliberaciones y decisiones del gobierno, con un énfasis en el examen técnico en la preparación e implementación de las principales políticas, con un análisis del cambio de régimen y sus alternativas, recurriendo a conceptos académicos y entregando las decisiones sobre políticas públicas a los tecnócratas, especialmente economistas, bajo la premisa de que «saben más» (O'Donnell, 1995) que los profesionales de otras áreas. Esta visión técnica apartó las consideraciones políticas en la preparación y toma de decisiones del gobierno, aumentando la despolitización del debate público⁴⁶.

Esta lógica de expertos se aplicó no solo en las principales materias de política económica, sino también en los ministerios políticos, especialmente la Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, siendo empleada por políticos que vieron en ella una justificación más eficaz para tomar decisiones, evitando las negociaciones con dirigentes

de partidos y parlamentarios, que caracteriza una decisión siguiendo una lógica política. Esta decisión tuvo importantes repercusiones en el sistema, pues redujo el protagonismo de los políticos y de los partidos en las áreas deliberativas y decisorias y se expandió a las campañas electorales, con énfasis en el marketing y la subcontratación de las actividades de distribución de propaganda a personal pagado, junto con una despolitización de los temas de campaña.

Estas tres decisiones tuvieron significativos efectos en la competencia política y en los partidos, pues las limitaciones de estos provienen no solo de factores institucionales, como el sistema binominal, y de la resistencia de sus antiguos dirigentes a impulsar la modernización de estos, sino también del hecho de que el consenso y la lógica de expertos llevó a que la agenda económica, el eje de la democratización, redujera el ámbito de la competencia electoral porque no hubo *decidability* (Bartolini, 1999, 2000), un concepto que indica que el elector debe tener la posibilidad de elegir entre distintas propuestas de políticas, que no se dio en el caso de Chile porque muchas de ellas fueron excluidas de la agenda de las campañas electorales. Estas decisiones quitaron protagonismo a los políticos profesionales y disminuyeron el espacio de acción de los partidos.

El impacto de la memoria histórica de la caída de la democracia y el efecto *path dependence*

Estas decisiones fueron impulsadas con especial fuerza por políticos de la Concertación que tenían en cuenta el conflicto político durante el gobierno de la Unidad Popular del presidente socialista Salvador Allende (1970-1973), temiendo que se repitiera, habiendo en ello, además, un sentimiento de culpa por su responsabilidad en la crisis y caída de la democracia⁴⁷. Ha habido un sesgo conservador en la memoria histórica, porque los dirigentes de la DC y de los partidos de izquierda

hicieron una severa autocrítica del comportamiento que tuvieron en el pasado, que llevaría a la crisis de la democracia y a su desplome, sin exigir que los parlamentarios y los dirigentes de los partidos de derecha y de las organizaciones empresariales que apoyaron al régimen militar hicieran una autocrítica de esta participación⁴⁸, ni haber protestado en su oportunidad ante los atropellos a los derechos humanos cometidos por la dictadura de Pinochet⁴⁹.

La estabilidad política y los buenos resultados económicos de los primeros años de los gobiernos de la Concertación —un 7,7% de crecimiento promedio anual durante la Administración de Aylwin (French-Davis, 2014)— demostró que los nuevos gobernantes habían actuado de manera muy diferente a como lo hizo la Unidad Popular, y generó un efecto *path dependence*, en el sentido de provocar un impulso hacia la continuidad de las políticas y las decisiones estratégicas de las autoridades democráticas que hicieron posible alcanzar esos resultados. Existió el convencimiento en las élites de que persistirían los buenos resultados si se mantenían las orientaciones políticas iniciales, rechazando modificarlas, aun cuando aparecieron problemas y se hicieron visibles sus limitaciones.

Esto quiere decir que acontecimientos ocurridos con anterioridad tienen mayor importancia que aquellos que suceden más tarde. El fenómeno pone de relieve la importancia de la secuencia en los hechos, pues diferentes secuencias de acontecimientos pueden producir diferentes resultados (Collier y Collier, 1991). De ahí la conveniencia de analizar con más detalle esos hechos iniciales, demostrando que la historia es muy importante para la comprensión de las instituciones (*History matters*, Pierson, 2000).

El efecto *path dependence* se ve favorecido por la permanencia de las orientaciones estratégicas en la política económica, por la baja capacidad de reforma de la democracia semisoberana y la débil disposición de las élites a evaluar las debilidades y carencias de sus instituciones y políticas. Esto último fue acentuado por un giro conservador en políticos e intelectuales de centro

e izquierda, que dejaron de lado las reformas que propusieron cuando estaban en la oposición al régimen de Pinochet.

Estos motivos obligan a examinar cuidadosamente el comienzo de la democratización, para conocer los hechos que explican las decisiones que definieron la orientación de las políticas y las instituciones; ellos se encuentran en la coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991) que se produjo con la crisis de 1983, que llevó al régimen de Pinochet a liberalizar el orden político con la política llamada de la *apertura*, impulsando importantes cambios, que incluyeron la autorización del regreso de numerosos exiliados, el funcionamiento de los partidos y suspendiendo la censura de prensa, y hubo un segundo momento, después de la campaña del plebiscito de 1988 y el primer gobierno democrático. El efecto *path dependence* también fue favorecido por la continuidad de gobiernos de la Concertación y de las orientaciones de la política económica, que no fueron modificadas ante las dificultades impuestas por la economía internacional, especialmente la crisis asiática en 1997 y la debacle del sistema financiero internacional una década después. También fue favorecido por la continuidad de importantes personeros del equipo económico durante las cuatro administraciones de la Concertación.

El cambio de gobierno del 2000, cuando asumió el presidente socialista Ricardo Lagos, persistió en la continuidad de la política económica y hasta dio un giro conservador a ella, con la mencionada agenda elaborada con la Sofopa, que buscó restablecer la confianza de los empresarios en la izquierda, rota desde el gobierno de la Unidad Popular. Este énfasis pareció desconocer los esfuerzos llevados adelante por los anteriores gobiernos, en los cuales participó el presidente Lagos, que también se habían preocupado de construir confianzas con los empresarios⁵⁰.

Con la llegada de Sebastián Piñera a La Moneda en 2010, persistió el efecto *path dependence*, sin introducir cambios en la democracia semisoberana, llevando a cabo reformas que perjudicaban la participación, como el voto voluntario, aprobado

en el gobierno de Michelle Bachelet. Los partidos de gobierno, la UDI y RN, estaban identificados con las instituciones y políticas acordadas al comienzo de la democratización, etapa en la cual Piñera había sido un importante actor en su calidad de senador. Muchos partidarios de este se desencantaron de su desempeño y lo consideraron como el quinto gobierno de la Concertación y no como uno de derecha.

La democracia semisoberana *

En un trabajo anterior (Huneus, 2010) sostuve que Chile había establecido una «democracia de consenso», en el concepto formulado por Arend Lijphart (2000), porque consideré que era el más adecuado para explicar el sistema político chileno, ya que se había establecido después de un acuerdo entre el régimen militar y la oposición que reformó la Constitución de 1980, la cual eliminó enclaves autoritarios de esta (Garretón, 1989, 1995) y porque reuniría casi todos los recursos institucionales identificados por el autor para construir este concepto de democracia con adjetivo (Collier y Levitsky, 1997)⁵¹. Estos recursos eran los antecedentes históricos, consuetudinos por las profundas divisiones causadas en las élites y en la población debido a la violencia empleada por el régimen militar, que hacían necesario un entendimiento entre ambos bloques para establecer una democracia que los integrara y también eran los principales rasgos de su organización institucional, pues reunía seis de las nueve instituciones consideradas por el autor⁵². El consenso había sido usado por académicos y políticos que durante la dictadura estaban en la oposición, imaginando que esta sería la regla decisoria para avanzar a la democracia, siguiendo la experiencia de España, y se traduciría en las instituciones de la democracia que se establecerían después de Pinochet⁵³.

Sin embargo, esta investigación me llevó a cambiar de opinión, porque, como se planteó antes, el consenso tuvo una

aplicación limitada, aunque jugó un importante papel: no lo hubo sobre la Constitución, tampoco se dio en la política de derechos humanos para enfrentar los crímenes del pasado, porque los partidarios del régimen de Pinochet consideran que la responsabilidad en ello se encuentra en el gobierno de Allende, y estuvo ausente en importantes temas económicos, como el papel del Estado en la economía, las relaciones capital-trabajo y el ámbito tributario. En síntesis, la democracia chilena posdictadura no alcanza a ser una democracia de consenso, como la define Lijphart, que permitiría comparar su organización y funcionamiento con las que reúnen esos requisitos y pueden ser consideradas como tales.

Inspirándonos en las ideas del cientista político Peter Katzenstein (1987), desarrolladas en un estudio sobre el sistema político de Alemania Federal, considero a la democracia en Chile como semisoberana por tener componentes institucionales que limitan la autoridad de los órganos elegidos por el pueblo —el Congreso y el presidente—, reforzados por algunas decisiones de las élites, que toleraron estas limitaciones e impusieron otras. Este tipo de democracia se caracteriza, además, por su escasa disposición a las reformas, ya que su diseño institucional estuvo orientado a asegurar su continuidad. Las élites se sienten inseguras de impulsar reformas por la baja confianza de los ciudadanos en ellas, temiendo que podrán ser cuestionadas por la población.

Katzenstein proporciona un interesante enfoque para analizar la democracia chilena, pues considera las diversas instituciones de la democracia, desde el Congreso y el Poder Ejecutivo hasta los partidos y los grupos de presión. Toma en cuenta además las políticas (*policies*), el papel de las élites y los rasgos de la cultura cívica, así como las condiciones que hacen posible reformar el sistema político⁵⁴. El enfoque de la democracia de Katzenstein permite integrar al análisis de las instituciones y las élites, las políticas que impulsan los gobiernos. Este es un enfoque más amplio del que ofrecen los estudios de las democratizaciones, que brindan especial atención al análisis de las

elecciones y del sistema de partidos, sin considerar la labor de los gobiernos, o los estudios del presidencialismo, que se concentran en el papel del mandatario, como si se enfrentara únicamente con el Congreso en el sistema político, sin considerar a otras instituciones que pueden limitar su autoridad y no examinan sus políticas (*policies*). Es una perspectiva muy útil, además, porque considera las políticas una dimensión de gran importancia para entender la democratización chilena, puesto que las directrices económicas jugaron un papel fundamental en la estrategia de consolidación del nuevo orden político⁵⁵.

Para Katzenstein, el Estado alemán se caracterizaría por tener, por un lado, una fragmentación de la autoridad a través de una compleja red de instituciones, que se encuentra a nivel horizontal y vertical del Estado y abarca organizaciones estatales, como paraestatales, que lo debilitan (*tamed*), y por el otro cuenta con una sociedad centralizada, con poderosos grupos de interés que articulan los intereses de los distintos actores sociales y un sistema de partidos que los agrega, dando cohesión y eficacia al sistema político. La descentralización estatal horizontal se expresa a través de los tres poderes clásicos del Estado, así como también por la burocracia, que igualmente se caracteriza por tener una organización descentralizada. Asimismo están instituciones paraestatales, como el Banco Central, que dirige la política monetaria, considerado un baluarte del «milagro económico» alemán, y el Tribunal Constitucional, que resuelve no solo la constitucionalidad de las leyes, sino también requerimientos presentados por los ciudadanos contra decisiones del Bundestag o del gobierno⁵⁶.

La diferenciación vertical se expresa a través del federalismo, con los estados federados, que tienen amplias competencias en importantes materias de política pública, dejando a la federación pocas funciones: relaciones exteriores, defensa, correos, ferrocarriles, aduanas y algunas otras (Katzenstein, 1987: 20)⁵⁷.

Estas instituciones, agrega Katzenstein, no solo limitan la autoridad de los órganos centrales del Estado, sino que además

generan fuerzas centrifugas que complejizan la toma de decisiones por la existencia de varios centros decisorios, que ponen en peligro la cohesión y eficacia del sistema político. Esto no se produce porque existe una sociedad centralizada, con poderosas organizaciones de clase (organización sindical de carácter nacional⁵⁸, y de empresarios⁵⁹, que actúan en igualdad de condiciones ante las autoridades y de estatus (grupos de interés sectoriales) (Katzenstein, 1987: 23-24).

Además, los partidos cumplen una función clave en generar fuerzas centripetas, que cumplen un papel fundamental en la integración y eficacia del sistema político porque participan en la dirección de los órganos de la federación y en el de los *Länder* (estados), imponiendo una práctica de cooperación entre ambos niveles del Estado, y también se hacen presentes en la dirección de los principales órganos parastatales. Su poder es tan amplio en el sistema político alemán, que este es calificado como un «Estado de partidos» (*Parteienstaat*)⁶⁰. Esta práctica de cooperación se da junto a una retórica de antagonismo en los principales asuntos, especialmente durante las campañas electorales, lo cual ayuda a mantener la identidad y cohesión de los partidos junto con la adhesión de sus votantes, a la vez que se mantiene el atractivo de la lucha política (Leppsius, 1982).

Esta compleja construcción institucional repercute en el diseño de las políticas, porque el cambio institucional y de políticas requiere la participación de varias instituciones y de elites que están en distintos lugares del Estado y necesita de una amplia disposición al compromiso. De ahí que Alemania haya seguido un camino centrista (Schmidt, 2006), pues considera con similar interés los intereses del capital y el trabajo, y los de la derecha y la izquierda, distinto al camino socialdemócrata de los países escandinavos, moldeado más de acuerdo al trabajo y la izquierda, y al capitalista de los EE.UU., formado por el impulso del capital y más cerca de la derecha. Este complejo sistema político ha sido construido a partir de las lecciones del fracaso de la República de Weimar, cuando el sistema político

giró en torno a un presidente todopoderoso, sin contrapesos efectivos, la debilidad de los partidos y élites que no tuvieron la disposición al compromiso⁶¹.

Los componentes de la democracia semisoberana

La democracia semisoberana se define por tener recursos institucionales que fragmentan la autoridad superior del Estado y limitan la autoridad del gobierno y del Congreso, y por decisiones estratégicas de las élites, que acentúan estas orientaciones, ya que están estrechamente vinculadas entre sí. Destacan dos instituciones heredadas del régimen militar: la Constitución de 1980, redactada siguiendo el modelo de «democracia protegida y autoritaria», con recursos ajenos a la democracia pluralista, muchos de los cuales se han mantenido, a pesar de sus numerosas reformas, y la continuidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, incluyendo al general Pinochet, que se mantuvo durante ocho años en esta importante función⁶². Durante estos años, que son esenciales para la consolidación de la democracia y para la formación de la cultura cívica, porque los ciudadanos tienen sus primeras experiencias con las instituciones democráticas (Rustow, 1970), Pinochet actuó no solo al interior de su institución sino que también lo hizo en la arena política. El exdictador fue más allá de la enorme autonomía que le brindaba la Constitución a los comandantes en jefe de las FF.AA., y presionó para que el presidente Patricio Aylwin no llevara adelante su política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos cometidos por los servicios de seguridad y por efectivos militares. En sus diversas acciones, Pinochet también logró amedrentar a políticos de la Concertación, algunos de los cuales buscaron seducirlo para impedir sus provocaciones.

La soberanía popular ha sido restringida por el sistema electoral, caracterizado hasta el 2009 por exigir la inscripción —voluntaria— en los registros electorales, y el voto obligatorio.

Los jóvenes habían mostrado escaso interés en inscribirse para votar, lo cual perjudicó la legitimidad de la democracia porque no se integraron al sistema político, y afectó así la agenda de los gobiernos, pues hubo un menor interés por atender sus intereses y demandas.

La autoridad del presidente también se ha visto limitado por la existencia de varias instituciones, destacando el Banco Central, que tiene una autonomía establecida en la Constitución de 1980, la que no ejerció durante el régimen militar por la concentración del poder en el gobierno. El Banco Central limita la autoridad del gobierno en la dirección de la política monetaria, que obliga al Ministerio de Hacienda a coordinar con aquel sus principales políticas.

El presidente, además, ha visto disminuido su poder para designar libremente a sus colaboradores por la creación del Servicio Civil, que le obliga a designar a un considerable número de autoridades de su confianza a través del Sistema de Alta Dirección Pública, que decide por un concurso público. La creación de este organismo disminuyó el poder clientelístico de los partidos de exigir la designación de militantes en puestos de gobierno, aunque el presidente ganó autonomía ante las demandas de los partidos para que nombrara a actvistas en puestos superiores del Poder Ejecutivo. Sin embargo, como los designados en estos cargos dependen de la confianza del presidente de la República, este puede deponerlos, y en la práctica también puede imponer su criterio al Sistema de Alta Dirección, como ha ocurrido mediante el nombramiento de «interinos» en esos cargos.

Además, la autoridad presidencial se ha visto limitada por el Senado, pues ha reforzado su autoridad frente al mandatario, ya que importantes decisiones debe tomarlas de acuerdo con este.

Enseguida, las políticas del presidente pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional, dado que revisa la constitucionalidad de las leyes, habiendo consolidado la rendición de cuentas (la *accountability* horizontal, en el concepto

de O'Donnell, 2007); es decir, el control de la Constitución y ciertas decisiones del gobierno, habiendo mostrado autonomía durante el régimen militar, pues, a diferencia del Banco Central, comenzó a funcionar cuando se promulgó la Constitución de 1980, mientras que el instituto emisor siguió bajo la autoridad del gobierno hasta fines de 1989, cuando se aprobó su ley orgánica constitucional y el Ejecutivo negoció con la oposición los nombres de su consejo.

En síntesis, el presidente como institución no se encuentra solo en el sistema político, sino con otras instituciones, algunas de las cuales debe consultar para tomar decisiones, y enfrenta una *accountability* horizontal (O'Donnell, 2007) más poderosa que la que había en 1990. Además, como actor no actúa solo, sino que lo hace principalmente a través de sus ministros, lo que le exige tener habilidades para elegirlos y saber dirigir el gobierno. Esta elección es especialmente compleja en un gobierno de coalición, pues el presidente debe integrar a los partidos al gabinete y en su dirección debe, al mismo tiempo, considerar los intereses de su Administración, como también el hecho de que los ministros también velan por los intereses de su partido o los propios, para favorecer su carrera política, como es buscar un puesto en el Senado, o la Presidencia de la República.

Estos cambios institucionales relativizan parcialmente la imagen de un mandatario todopoderoso que caracterizaría al presidencialismo chileno, que gozaría supuestamente de una amplísima autonomía, con capacidad de imponer su autoridad sobre el Congreso, como si actuara solo en el sistema político, imponiéndose sobre el Poder Legislativo y los partidos⁶³.

El debilitamiento de la Presidencia se ha debido no solo a decisiones de otras instituciones, sino también al ejercicio del poder presidencial, como ocurrió con el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que carecía de experiencia política y llegó a La Moneda principalmente por la memoria de su padre, el presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), también DC. En la práctica no ejerció la función de jefe de gobierno, provocando

un vacío en la dirección del Poder Ejecutivo que perjudicó su capacidad decisoria, y tampoco ejerció el liderazgo en la Concertación, concentrándose en su función de jefe de Estado. Este fue un estilo de liderazgo distinto al del presidente Aylwin, quien ejerció las funciones de jefe de Estado y de gobierno y además se preocupó de los partidos y de los apoyos de la población a ellos. Como se analiza en el capítulo 7, las diferencias entre los gobiernos de la Concertación no se produjeron por la alternancia de 2000, cuando Lagos llegó a La Moneda, sino con la gestión de Frei Ruiz-Tagle, que perjudicó a los partidos de la Concertación, que vieron disminuida su votación en las elecciones parlamentarias de 1997.

Esta fragmentación de la autoridad genera fuerzas centrífugas en torno a intereses particulares, entre los cuales sobresalen quienes tienen más poder económico y político para influir en la agenda pública, sin que exista una sociedad unida, con instituciones que puedan articular y agregar los intereses sociales que, en el caso de Alemania, son funciones que ejercen los partidos y los grupos de interés, que tienen poderosas organizaciones y un liderazgo que les permiten cumplir esas funciones.

Los partidos en Chile son débiles como organización para cumplir las funciones que les corresponden de articular e integrar las demandas e intereses de los grupos sociales, servir de puente entre el Estado y los ciudadanos para que las decisiones del gobierno sean apoyadas y valoradas por la sociedad y contribuir en la gestión del gobierno. Además, tienen una feble autonomía ante el poder económico para cumplir estas funciones, porque como aún no se ha establecido el financiamiento público, sus dirigentes y parlamentarios están obligados a pedir donaciones de empresas, y hay un contexto más amplio que acentúa la debilidad, constituida por la rotación de exministros y altos funcionarios estatales que trabajan en o con el sector privado.

A nivel de los grupos de interés, se observa una asimetría de poder entre organizaciones empresariales que tienen una

amplia afiliación y una sólida organización y liderazgos cohesionados, con las cuales la autoridad económica ha mantenido una constante interlocución, y débiles organizaciones de trabajadores, a partir de la coerción que el régimen militar impuso a sus dirigentes, y por la legislación laboral de esos años, que fragmentó los sindicatos, junto a una práctica antisindical por ejecutivos de empresas que impide su constitución en las empresas medianas y grandes. Esto ha tenido como consecuencia que la representación de los intereses del capital y el trabajo no se realiza en igualdad de condiciones ante la autoridad, como ocurre en las democracias avanzadas (Rokkan, 1966), que influye en una agenda pública donde predominan los intereses de aquel, acentuando las desigualdades económicas y la concentración de la riqueza.

La larga búsqueda del desarrollo económico y político

Desde el clásico estudio del sociólogo Seymour M. Lipset (1959), una amplia bibliografía ha sustentado las ventajas que produce el desarrollo económico en el desarrollo político⁶⁴, empujando al autoritarismo hacia la democracia cuando ella no existe, o consolidando el orden democrático cuando se ha establecido (Linz, 1978, 1988). Sin embargo, esa relación es extraordinariamente compleja, pues depende no solo de cómo responden las élites políticas a ello, sino también de los rasgos que adquiere el crecimiento y, especialmente, cómo se distribuye. El crecimiento entrega recursos que favorecen el proceso democrático, pero también tiene consecuencias que son fuente de tensiones y conflictos, que pueden incluso perjudicar el desarrollo político.

Esta preocupación por impulsar políticas de desarrollo económico porque beneficiaría el desarrollo político estuvo presente en economistas y políticos en Chile al mismo tiempo en que Lipset desarrollaba su pensamiento sobre el impacto del crecimiento en el desarrollo político. Escribiendo antes que

Lipset y mirando la evolución histórica del país, el economista Aníbal Pinto (1958) destacó que había «gran contradicción entre el ritmo deficiente de la expansión de su economía y el desarrollo del sistema y la sociedad democrática», expresado en un «*subcrecimiento en lo económico y el relativo sobreprogreso en lo político*»⁶⁵.

Esta contradicción constituiría una amenaza a la estabilidad del sistema político porque el «*subcrecimiento económico*» no permitía satisfacer las demandas materiales de la población. Pinto resumió su conclusión de la siguiente manera:

El sistema de producción no está en situación de avalar o de cumplir las expectativas que va creando el régimen político. El subcrecimiento en lo económico y el relativo sobreprogreso en lo político plantean una contradicción aguda y que es fuente de roces, frustraciones y desequilibrios (Pinto, 1958: 83).

Las tensiones políticas desde fines de los años cincuenta y la caída de la democracia en 1973 parecen haberle dado la razón. Las debilidades económicas, con un crecimiento inferior al ritmo en que aumentaba la población, pareciera que perjudicaron severamente el desarrollo democrático.

Desde 1990, Chile habría roto ese frustrante pasado, porque estaría alcanzando simultáneamente crecimiento económico y desarrollo político. El país estaría al borde de llegar a la tierra prometida, el desarrollo, buscado con muchos esfuerzos durante largos y difíciles años por distintos partidos y presidentes.

Es necesario analizar el impacto del crecimiento económico en el desarrollo político, porque el cambio de dictadura a la democracia se caracterizó porque llevó adelante, simultáneamente, una *transformación política y económica*. En efecto, llevó a cabo el desmantelamiento de las instituciones del autoritarismo y el establecimiento de las que son propias de la democracia, con resultados visibles, porque se pasó a un régimen de pluralismo y libertad. Además, impulsó una política

económica que logró altas tasas de crecimiento, especialmente durante los primeros ocho años, que favorecieron a la población, pero cuyos resultados institucionales fueron menos visibles porque no se interpe~~l~~ó la modernización económica impulsada por el régimen militar, que, como se ha señalado, no fue neutral políticamente, pues buscó dar legitimidad al orden político y redefinir las bases del Estado y la economía, para que perduraran después de que los militares regresaran a sus cuarteles y se restableciera la competencia electoral⁶⁶. La identificación política de los empresarios con el régimen de Pinochet y la cercanía con los partidos de derecha tuvo consecuencias en la opinión pública, pues afectó la imagen de estos ante la población, predominando en ella una evaluación crítica, como se trata en el capítulo 8.

Las nuevas autoridades no consideraron el impacto de mediano y largo plazo de la continuidad de los componentes institucionales del sistema económico establecido por el régimen de Pinochet, que incluía un Estado prescindente en actividades regulatorias; una Administración Pública débil, que carecía de los recursos institucionales humanos para asumir las tareas más complejas que requería una economía en crecimiento, como se apreció en las limitaciones que tuvo el gobierno para impulsar reformas complejas, como fue la del transporte público en el gran Santiago, el Transantiago; y un empresario politizado, con una actitud de desconfianza hacia la democracia y la Concertación.

Fue una realidad muy distinta a la de Brasil en el período posterior al gobierno militar, en que este no impulsó una transformación económica que buscara alcanzar objetivos políticos, tampoco buscó crear una base de apoyo político en los empresarios, sino que continuó la política económica que se apoyaba en la industrialización por sustitución de importaciones, con una fuerte intervención del Estado en la economía. Esto explica que los empresarios brasileños vieran con interés la democracia, porque les permitiría desenvolverse con mejores posibilidades (Cardoso, 1988). En Chile, por el contrario,

los empresarios chilenos temían, con razón, perder las ventajas económicas e institucionales recibidas del régimen militar.

Esto quiere decir que la modernización económica comenzó antes del retorno de la democracia, y no como consecuencia de este, como ocurrió en los países de América Latina que transitaron a la democracia durante la «tercera ola» (Huntington, 1991), como Brasil, Uruguay y Argentina. No es indiferente el timing en que se produce la modernización económica en relación a la democratización. Cuando la democracia se establece *antes*, las instituciones políticas se desarrollan con autonomía y adquieren mayor fuerza, porque tienen más posibilidades para desplegar sus recursos institucionales, sin las enfrentadas limitaciones que pueden establecer los intereses económicos⁶⁷.

Si la democracia se establece *después* de haberse iniciado la modernización económica y ella comienza durante el régimen autoritario, el sistema económico adquiere rasgos institucionales propios de este, que son antagonicos con los de la democracia, especialmente porque la modernización económica se caracterizó en este caso por la fusión de los intereses públicos y privados, lo que se expresa en el desmantelamiento del Estado de bienestar y del Estado empresario, con privatizaciones que ayudaron al surgimiento de una élite empresarial comprometida con el régimen militar.

La fusión de los intereses público-privados fue un legado a la democracia, aunque expresada de distinta manera, más sutil, pero no menos influyente en el sistema político, destacando la rotación de exministros y altos funcionarios de gobierno que, luego de abandonar el Ejecutivo, desarrollaron una intensa labor empresarial en el campo de las comunicaciones, la asesoría política y el lobbyismo, buscando estrechar vínculos entre el mundo político y los negocios, empleando razones de Estado. Esto comenzó tempranamente y al más alto nivel, dando una pésima señal sobre la conveniencia de separar los intereses públicos y privados. Esto ocurrió en especial con ex cuadros de la DC, PPD y PS, a quienes el sistema económico sedujo en mayor medida.

La fusión de los intereses públicos y privados en la actividad económica ha sido justificada por razones políticas, como si se tratase de una razón de Estado y no se guiara por los intereses particulares de quienes la impulsaban. Esa vinculación está detrás de los argumentos que promueven la cooperación entre el sector público y el sector privado, pero en la perspectiva de atender los intereses de este último. Servir de intermediario entre los privados y el Estado se convierte en una función política, escondiendo su carácter económico. Enrique Correa, exministro secretario general de Gobierno en el mandato de Patricio Aylwin, que fundó la empresa Imaginación, dedicada al lobby y a la comunicación estratégica⁶⁸, expresa esta actitud en la siguiente declaración:

Fue la certeza de que el progreso se juega en la cooperación público-privada. Si nos involucramos en un largo conflicto entre estos dos sectores, el país se estancará y volveremos a días aciagos. Generar sólidos vínculos entre esos dos mundos no es automático y requiere de facilitadores profesionales con destrezas negociadoras y conocimientos de las políticas públicas y del mercado (subrayado mío)⁶⁹.

Estos factores políticos ayudan a explicar por qué el sistema económico es evaluado críticamente por los ciudadanos y no ha tenido la capacidad de producir los bienes políticos necesarios para contar con una democracia que concite un amplio apoyo en la población, confirmando que el crecimiento favorece el desarrollo político, pero también puede tensarlo y ser causa de malestar en la sociedad y de inestabilidad política.