
Las bases políticas de la liberalización económica en Chile

Timothy Scully

Resumen

El consenso actual sobre la política económica de Chile, y la capacidad del gobierno democrático para llevarla a cabo efectivamente, han sido moldeados en parte por una combinación de legados del pasado democrático de Chile, y de ciertos remanentes institucionales del régimen de Pinochet. El presente trabajo hace una breve reseña del desempeño de la economía chilena bajo el gobierno de la Concertación encabezado por Patricio Aylwin. Posteriormente sostiene que el gobierno democrático de Chile, ha mostrado una capacidad singular para mantener exitosamente la liberalización económica, debido en parte a la reaparición de un sistema de partidos bien institucionalizado, y a ciertos límites no democráticos, establecidos dentro del juego democrático durante el régimen de Pinochet. Sin embargo, a mediano plazo, estos límites pueden representar una amenaza al estilo consensual de hacer política, que ha llegado a caracterizar a la arena política, posterior a Pinochet, y si no se les atiende, puede llegar a constituirse en una amenaza para la estabilidad política democrática.

Introducción

Al analizar los procesos de liberalización económica y política, Chile se destaca entre los casos contemporáneos de América Latina. En primer lugar, más que una “transición” a la democracia, Chile - junto con Uruguay - debe ser considerado un caso de “redemocratización”, que ha podido revivir prácticas democráticas e instituciones políticas consolidadas en el pasado. Los legados institucionales del pasado democrático chileno continúan dando forma a su política contemporánea. En segundo lugar, aunque su retorno al régimen democrático es comparativamente tardío, Chile, ha sido de lejos, uno de los primeros en iniciar un proceso de liberalización económica que es probablemente el más profundo de América Latina. Mas aún, y en lo que concierne a la

secuencia, Chile constituye el ejemplo menos ambiguo en la región, de una transición de régimen seguido de una sustancial liberalización económica.

Este camino peculiar muestra que las “lecciones de Chile”, pueden generar dificultades a la hora de observar los cambios de un contexto a otro. Antes que extraer las “lecciones” del caso chileno, me propongo explorar cuáles han sido las bases políticas de esta amplia liberalización económica. Más exactamente, pretendo analizar la relación entre la herencia política democrática chilena, su interludio autoritario, los residuos o “*amarres*” autoritarios que aún permanecen, y la “*performance*” ejemplar de las políticas económicas.

En muchos aspectos, Chile ha sido extraordinariamente afortunado. Argumentaré

que el actual consenso sobre las políticas económicas, y la capacidad del gobierno para implementarlas efectivamente no descansa ni sobre su herencia democrática, ni tampoco sobre ciertos legados del período autoritario, sino precisamente sobre una combinación de ambas experiencias.

Instituciones políticas fuertes que provienen del pasado democrático, hicieron posible la existencia de un consenso en torno a orientaciones políticas, establecido por los líderes autoritarios en la Constitución de 1980. Esto le ha dado al gobierno democrático chileno una notable capacidad para implementar y sostener una política económica coherente.

Luego de una breve reseña de los actuales resultados de las políticas económicas en Chile, este trabajo explorará los elementos claves del contexto político que han facilitado su éxito. Argumentaré que Chile pudo sostener bajo condiciones democráticas un profundo proceso de liberalización económica, mejor de lo que hubiese sido posible bajo una dictadura. Por un lado, debido al retorno de un sistema de partidos altamente institucionalizado y el impulso del centro de gravedad ideológico hacia la moderación, y por otro, debido a ciertos límites autoritarios impuestos al juego democrático por la dictadura pinochetista. Límites que por ahora al menos, han hecho posibles y compatibles democracia y reforma económica.

Mas allá de la liberalización: crecimiento con equidad

La turbulenta historia de la reestructuración económica, diseñada y llevada a cabo desde mediados de los 70' hasta los 80' por el régimen militar más represivo de la historia chilena es

suficientemente conocida. Los frutos de esta terapia de shock ortodoxa se hicieron visibles, en principio, en términos de una profunda dislocación económica y social. Luego de casi una década de experimentos neoliberales, ciclos breves de expansión y retracción económica, dieron como resultado, una falta de crecimiento del ingreso per capita. No obstante, a mediados de los 80', un paquete de medidas económicas más pragmáticas restauraron el equilibrio macroeconómico, consolidando un firme crecimiento desde 1985 en adelante.

Seguramente, mas duro de lo que necesitaba ser¹, el programa de liberalización económica llevado a cabo por el gobierno de Pinochet, dotó al país de una base relativamente sólida para el crecimiento económico. La expansión y diversificación del sector exportador, y la emergencia de una clase económica más dinámica y más competitiva, legados de la era de Pinochet, contribuyeron decisivamente a que el país fuera visto en la región como un milagro económico.² En 1992 la economía chilena superó hasta las predicciones más optimistas del gobierno, alcanzando una tasa de crecimiento anual del 10,3 %, un nivel de desempleo del 4,9 % y una tasa de inflación razonable del 12,7 %. Durante 1993 el crecimiento de la economía se mantuvo alto (6% anual), produciendo una tasa promedio para el período Aylwin (1989-1993) que superó el 6%. Hacia el final del período Aylwin, prácticamente todos los indicadores macroeconómicos, incluyendo inflación (11,5%), desempleo (4,6%), inversiones en capital (27,2% del PBI), ahorro interno (21% del PBI), productividad y salarios (los dos creciendo a más del 4,5% anual), apuntaban al mismo fenómeno: Chile era un milagro.³ A pesar de lo doloroso y duro del ajuste económico experimentado por Chile, el

mismo parece una historia de éxito. Seguramente, la experiencia pinochetista ha generado innumerables interrogantes comparativos sobre la relación entre autoritarismo y democracia, y las posibilidades para una reestructuración económica exitosa.

Mientras que existen pocos argumentos en el sentido de que, la apertura económica, y el deliberado impulso hacia el aumento de las exportaciones, haya afectado positivamente el crecimiento, no caben dudas sin embargo acerca de los efectos de estos cambios sobre la distribución de la riqueza bajo el régimen de Pinochet. Según varios autores, ha habido un costado poco favorable del “milagro económico chileno”⁴. Hacia el final del período de Pinochet, la distribución del ingreso había empeorado considerablemente: el 40% de las familias más pobres de Santiago vieron caer su participación en el consumo de un 19,4% en 1969 a un 12,6 en 1988, mientras la participación del 20% más rico creció de un 44,5% a un 54,9%. Todos los indicadores muestran que la proporción de familias viviendo en condiciones de pobreza y extrema pobreza, aumentaron dramáticamente durante los años del autoritarismo. Por ejemplo, en 1987, el 44,7% de los chilenos vivían en la pobreza; 16,8% eran clasificados como indigentes⁵. De 1970 a 1988, los gastos sociales per capita cayeron un 8,8%; sólo los gastos en salud cayeron cerca de un 30%⁶. Según Eugenio Tironi, hacia el final del régimen militar, Chile se había convertido, en algunos aspectos, en una “sociedad dual”, donde una amplia porción de la población fue excluida de los beneficios del milagro⁷.

Algunos analistas han resaltado las muchas maneras en que la política económica post-Pinochet, imitó simplemente lo iniciado por los “Chicago Boys”. Sin embargo, estas afirmaciones son falsas. Un componente

central de la estrategia económica de la administración Aylwin, ha demostrado que el crecimiento no necesariamente se logra a expensas de la equidad. La primera, y más importante norma legislativa creada por el nuevo gobierno democrático en 1990, fue la reforma tributaria, que recaudó un 2% del PBI y aumentó, en aproximadamente un 15% los ingresos del Estado en concepto de contribuciones tributarias, haciendo posible incrementar el gasto público en programas sociales de un 9,9% a un 11,7% del PBI⁸. Entre 1989 y finales de 1993, el gasto social por parte del gobierno aumentó un 30% en términos reales⁹. Hacia 1993, el gobierno chileno estaba gastando más de 6 mil millones de dólares en programas sociales, incluyendo programas de entrenamiento y orientación vocacional para jóvenes, un amplio programa de salud, y un ambicioso programa de viviendas públicas. Sorprendentemente, al mismo tiempo que el gobierno de Aylwin intentaba solucionar las demandas sociales más urgentes heredadas del régimen de Pinochet, el sector público experimentó durante estos años importantes superávits presupuestarios. La distribución del ingreso mejoró durante la administración Aylwin, con la caída en la participación en el ingreso, del quinto más rico de la población, cayendo de un 59,9% en 1989 a un 54,7% en 1991¹⁰. El número de chilenos viviendo en condiciones de pobreza bajó entre 1990 y 1992 en cerca de un millón de personas, de un 40,1% de la población a un 32,7%¹¹. Mas allá de eliminar el enorme déficit social en que incurrió la dictadura militar, la administración Aylwin realizó importantes progresos para lograr una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico.

La conversión de Chile a la iniciativa privada y al mercado ha sido remarcablemente completa, pero sería erróneo suponer que

el proceso de privatizaciones ha desplazado enteramente al Estado, de la escena del mercado. La conversión al mercado y a la iniciativa privada requiere un Estado fuerte con una amplia iniciativa y capacidad reguladora, y Chile está dotado de un aparato estatal relativamente coherente con una larga tradición desarrollista. El Estado chileno continúa jugando un rol importante en la coordinación de la actividad económica, y está experimentando su propia transición del Estado predominantemente empresarial de los años de la industrialización sustitutiva de importaciones, al Estado regulador contemporáneo¹². De hecho, varios aspectos fundamentales del rol que jugará el estado chileno en el futuro, como la naturaleza de su participación en la gigante industria del cobre – todavía nacionalizada -, deben ser resueltos y continúan merodeando el paisaje político como fantasmas de otra era.

La reemergencia de fuertes Instituciones políticas democráticas

Desearía argumentar que la restauración de lo que previamente fue un régimen democrático de larga duración, dotó a la administración Aylwin de un inusual poder para generar una política económica coherente. Y, quizás más que ningún otro rasgo de esta transición, la recuperación de un fuerte, viable, y altamente institucionalizado sistema de partidos¹³, dió al gobierno de Aylwin la legitimidad y la capacidad de iniciativa para lograrlo. A pesar del amplio déficit social dejado por el régimen de Pinochet y el conjunto de críticas al neoliberalismo del liderazgo de la Concertación, el gobierno de Aylwin no se ha desviado de la orientación libre-mercadista del régimen autoritario¹⁴.

Con el regreso del sistema político

competitivo luego de 1988, los partidos políticos reasumieron el rol de espina dorsal¹⁵ del sistema político chileno. La reaparición de un sistema de partidos institucionalizado, dió lugar, en la era post-Pinochet, a una formulación de políticas coherente debido a que permitió que la demanda de participación y el conflicto, no sobrecargaran el sistema político¹⁶.

Luego de 17 años de censura de las demandas populares, la existencia de un sistema de partidos institucionalizado ha sido la clave, junto a los sectores organizados del trabajo, en ayudar a los formuladores de políticas gubernamentales a expresar y canalizar el conflicto social a través de instituciones reconocidas. Donde los sistemas de partido son poco institucionalizados, como el caso de Brasil, Ecuador y Perú, los presidentes disfrutaban de importantes apoyos en el Congreso - amplia capacidad de iniciativa - en momentos de alta popularidad. Sin embargo, a menudo este apoyo de la legislatura se desvanece cuando surgen los primeros síntomas de disminución del apoyo público. En Chile el sistema de partidos no asegura en modo alguno el apoyo del congreso a las iniciativas del gobierno, especialmente por la combinación de multipartidismo y presidencialismo¹⁷, pero incrementa su probabilidad.

El grado en que un sistema de partidos está institucionalizado, nos brinda una importante clave para entender el éxito, o el fracaso, de los esfuerzos puestos en la reestructuración económica en muchos países de América Latina. No es un accidente, por ejemplo, que los líderes del gobierno de la Concertación chilena -al igual que los liderazgos políticos en Costa Rica y Uruguay- hayan tratado de evitar el “decretismo” del

ejecutivo para llevar a cabo las políticas económicas. Donde los partidos y otras instituciones políticas, como el congreso y el poder judicial, están bien establecidas, los presidentes deben negociar con ellas las principales políticas económicas. Estas instituciones políticas ayudan a orientar a los actores económicos a través de claras y legítimas reglas de juego y por esta razón aseguran un marco previsible para las decisiones económicas. Con instituciones políticas bien establecidas, como partidos políticos coherentes y bien organizados, los actores tienen mayor probabilidad de conocer las reglas del juego y generalmente tienen alguna idea de cómo lograr sus intereses, aún cuando a veces se pueden encontrar con sorpresas. Los partidos institucionalizados no son una condición suficiente para explicar el éxito en la implementación de políticas económicas en las nuevas democracias, pero son una condición necesaria. Sin embargo, además del grado de institucionalización presente en un sistema partidario, también es importante explorar los tipos de partidos y la manera en que interactúan.

La reaparición de un sistema de partidos altamente institucionalizado es un legado clave del pasado democrático de Chile, pero la dinámica que caracteriza el actual sistema difiere en forma significativa de su predecesor antes del golpe¹⁸. Varias de estas diferencias afectaron la capacidad del gobierno democrático para formular e implementar una política coherente. En primer lugar, los líderes actuales de los partidos políticos, con la excepción de los comunistas y una minoría de líderes socialistas en la izquierda, y alguna extensión de la Unión Democrática Independiente (UDI) en la derecha, tratan de mostrar la naturaleza centrista de sus posiciones y programas. El

partido Renovación Nacional (RN) insiste en forma permanente que es un partido de “centro-derecha”, y la Unión del Centro Centro (UCC) expresa este concepto en su propia denominación. Esta reorientación hacia el centro es especialmente fuerte entre la mayoría de los socialistas. Mientras a finales de los sesenta y principios de los setenta, el grupo predominante en el partido estaba influenciado por la revolución cubana y sostenía una posición que se encontraba a la izquierda del partido Comunista, hoy la mayoría –y en el caso del Partido por la Democracia (PPD) de inspiración socialista, casi todos – comparten la perspectiva y las políticas liberales del socialismo español¹⁹. Como resultado de estos cambios, el sistema de partidos chileno - al menos durante los años de la transición (de 1988 hasta el presente) - no está caracterizado por los mismos fuertes clivajes ideológicos entre los partidos principales, como era el caso antes del quiebre de 1973 y no se encuentra sujeto por ello a las fuerzas centrífugas del pluralismo polarizado²⁰.

Existe hoy un grueso consenso sobre ciertos temas fundamentales que afectan a las instituciones socioeconómicas de la nación, y los votantes no son consultados para elegir entre modelos de desarrollo radicalmente diferentes. Esta convergencia ideológica hacia el centro y, en términos de política económica, orientada al crecimiento de las exportaciones y los mercados libres, ha reducido fuertemente el conflicto, posibilitando una más rápida y fácil formulación e implementación de políticas coherentes. Esto no significa que las voces del disenso, como las del partido Comunista - ahora casi desarticulado-, estén completamente ausentes. No obstante, quizás haya un mayor consenso ideológico sobre el actual modelo

económico, del que existiera en el amplio consenso de los 40', sobre lo apropiado de una estrategia sustitutiva de importaciones guiada por un fuerte Estado desarrollista²¹.

En segundo lugar, y en relación a la capacidad del gobierno de Aylwin para diseñar una política económica exitosa, el modelo de alianzas entre los partidos que sostuvo a su gobierno, es diferente del de finales de los sesenta y principios de los setenta. Mientras que a comienzo de los 60' los demócratacristianos estaban enfrentados con los partidos de la izquierda y los Radicales, y a comienzos de los 70' los demócrata cristianos concertaron una alianza con la derecha para oponerse al Gobierno de Salvador Allende, el gobierno de la Concertación está compuesto principalmente por demócrata cristianos y partidos que anteriormente formaron parte del gobierno de la Unidad Popular - excepto los Comunistas - .

Dos décadas atrás, los modelos de coaliciones estaban determinados principalmente por el apoyo u oposición al gobierno de izquierda de Salvador Allende, mientras que recientemente han sido determinados por la aceptación o el rechazo al régimen militar.

El cambio en el modelo de coaliciones políticas es de suma importancia. Con la introducción de una nueva división entre los partidos, a favor o en contra del gobierno militar, se ha logrado, al menos por ahora, sumergir las tradicionales fuentes de conflicto entre los partidos, contribuyendo a reducir la distancia ideológica entre ellos²². El actual sistema de partidos chileno ha sido recreado de manera tal que recuerda los gobiernos del Frente Popular desde finales de los 30' hasta finales de los 40', donde había también una alianza de centro izquierda. Alianza que apoyaba un modelo económico muy diferente:

el modelo de sustitución de importaciones. Las principales diferencias en términos de apoyo político entre las coaliciones de la Concertación y el Frente Popular son que los demócrata cristianos, y no los Radicales, actúan ahora como la palanca de apoyo del sistema de partidos en el centro, y el partido Comunista, que tiene la mitad o un 1/3 de los votos que tenía entonces, no pertenece a la actual coalición. Las diferencias que separan los dos períodos en términos de políticas económicas, son aún mayores, remplazando un modelo económico dirigido por el Estado por otro más liberal, orientado al mercado.

Estos cambios en el paisaje político chileno, han reforzado poderosamente la capacidad del gobierno democrático para seguir una estrategia de pactos y *acuerdos* que posibilitaron el éxito de las políticas económicas. La importancia simbólica del Ministro de Finanzas Alejandro Foxley, un demócrata cristiano, y el Ministro de Economía Carlos Ominami, un socialista, ambos opositores de los "Chicago Boys", permitieron al primer gobierno de la Concertación fortalecer la estrategia exportadora chilena. Su liderazgo permitió al actual modelo económico obtener una legitimidad que nunca había tenido durante el régimen militar. Si bien la Democracia Cristiana como el partido Socialista se han identificado tradicionalmente como oponentes del capitalismo salvaje, se encuentran hoy en día liderando los esfuerzos para sostener las políticas económicas heredadas, situándolos en materia de liberalización económica en una posición aún más avanzada que la de los Chicago Boys!²³. En el país sus políticas fueron apoyadas por prácticamente todo el espectro de la opinión política, y en el exterior se convirtieron en un modelo de liberalización política y económica para los países en vías de desarrollo.

Recuperando la democracia en el marco de la Constitución de 1980

La vuelta a un gobierno democrático en Chile se dió con la asunción de Patricio Aylwin en marzo de 1990. Desde entonces, la batalla por recobrar totalmente un régimen democrático consolidado ha sido difícil y aún hoy continúa. El marco institucional heredado por el gobierno de Aylwin está compuesto por elementos de la Constitución de 1980 que constriñen y minan potencialmente la autoridad del gobierno elegido democráticamente²⁴. Si bien la Constitución de 1980 restauró elementos republicanos familiares a las instituciones democráticas de Chile, también incluye privilegios institucionales para los militares y sus aliados políticos que son contrarios al proceso democrático.

En el marco de esta constitución, Pinochet y sus aliados trataron ostensiblemente de moldear una democracia capitalista “protegida” y resolver de una vez por todas los conflictos fundamentales que habían hecho tambalear la política democrática durante el siglo XX. Mientras que los economistas Sergio de Castro y Miguel Kast estaban ocupados diseñando e implementado políticas económicas tendientes a liberalizar la economía, el principal ideólogo del régimen, Jaime Guzmán y otros, se encontraban diseñando el marco legal que sostuviese esta política económica. Quizás más importante que cualquier otra característica, la inviolabilidad de la propiedad privada establecida en la Constitución de 1980 resolvió, al menos por el momento, un elemento que fue durante décadas el eje central del conflicto social y político en Chile y una fuente clave de incertidumbre en la arena económica. Desde el momento en que la Constitución empezó a aplicarse, la Corte

Suprema ha dado en forma permanente una interpretación restringida de la cláusula constitucional que “proteje el derecho de propiedad privada de todas las personas” (artículo 19). En contraste con la Constitución de 1925, actualmente la expropiación sólo es posible en el caso de que una legislación al efecto la autorice “en razón de utilidad pública o en aras del interés nacional”. “En todos los casos” según dice la Constitución, “el propietario tendrá el derecho a una indemnización por la alienación de la propiedad”, estableciéndose el monto total, por común acuerdo, o por decisión del tribunal que corresponda.

A partir de la interpretación de estas cláusulas por la Corte Suprema, cualquier expropiación deberá ser compensada a precio de mercado, en efectivo y por adelantado.

El status sacrosanto de la propiedad privada introducido en la Constitución de 1980, combinado con ciertas disposiciones constitucionales que ponen límites estrictos al rol empresarial del Estado, en un país donde tradicionalmente las leyes han tenido un importante peso a la hora de resolver la credibilidad económica, contribuyó a crear un clima positivo para las inversiones nacionales y extranjeras. Esta disposición, junto con la creación de un Banco Central independiente generó importantes cambios en el clima ideológico, reforzando la confianza entre los empresarios, en el sentido de que los lineamientos de la política económica no variarían en forma inesperada. Que ninguno de los principales actores económicos de la etapa post-Pinochet hayan intentado cambiar el consenso fundamental en torno de la inviolabilidad de la propiedad privada, o el rol limitado del Estado, es un indicador significativo de lo mucho que ha cambiado la agenda política. Como consecuencia, en

comparación con los días de las ocupaciones de las empresas y las tomas de tierras que precedieron al golpe de 1973, lo que estaba en juego en la política se redujo dramáticamente, resultando de ello un estrechamiento de la propia arena política. Aspectos adicionales de la Constitución de 1980 conceden privilegios institucionales a los militares y a sus aliados. Otorga, por ejemplo, a las fuerzas armadas poderes tutelares dentro de la arena política²⁵. Mientras que la única referencia a las fuerzas armadas en la constitución previa decía que “Las fuerzas armadas son obedientes y no deliberativas” (Artículo 22 de la Constitución de 1925), el nuevo documento afirma que “las fuerzas armadas... existen para defender la nación, y son esenciales para procurar la seguridad nacional y para garantizar el orden institucional de la República”(Artículo 90 de la Constitución de 1980). A pesar de que la Constitución estipula que los jefes de las respectivas ramas de las fuerzas armadas están subordinados al Presidente, el elemento más crítico de esta subordinación, el poder de nombramiento y destitución, se encuentra ausente por un período de ocho años, dejando virtualmente intacta la estructura del comando militar hasta 1997. Como resultado de esto, los mismos líderes militares que comandaron las fuerzas armadas durante la dictadura, incluido Pinochet como jefe del Ejército, han continuado siéndolo desde marzo de 1990.

Para posibilitar el nuevo rol tutelar de las fuerzas armadas, la Constitución de 1980 - enmendada por el plebiscito del 30 de julio de 1989 - , creó un Consejo de Seguridad Nacional cuyo objetivo es, además de garantizar la seguridad nacional, examinar todos los asuntos que puedan “minar gravemente las bases del sistema institucional” (Artículos 95 y 96). De los ocho puestos del Consejo de Seguridad Nacional,

cuatro son ocupados por los jefes del Ejército, de la Marina, de la Fuerza Aérea y de los Carabineros. Otros dos miembros fueron nombrados, indirectamente, por el General Pinochet antes de dejar su cargo. El control del General Pinochet sobre este cuerpo fue reforzado por la creación del Comité Asesor Estratégico, una agencia compuesta por aproximadamente 50 personas designadas para observar cada aspecto de la política nacional y para dar asesoría política a Pinochet. Otra competencia del Consejo de Seguridad Nacional, es la designación de dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional.

La autonomía institucional de las fuerzas armadas establecida en la Constitución de 1980 es acrecentada por un número de dominios reservados a los militares. Como observa J. Samuel Valenzuela, en contraste con el difuso y generalmente ambiguo carácter de los poderes tutelares, los dominios reservados “sacan de la competencia de las autoridades electas áreas específicas de la autoridad y de la gestión gubernamental”²⁶. Por ejemplo, la Constitución de 1980 prescribe que el presupuesto de defensa nunca debe caer por debajo de la suma gastada en términos reales por el gobierno militar en su último año. Para que no haya malentendidos, la ley también establece que el diez por ciento de las ventas totales de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), deben destinarse automáticamente a garantizar estos niveles de gasto militar. Las autoridades electas, no pueden interferir en la preparación del presupuesto militar o en la adquisición de armamentos, y están impedidos por lo tanto de realizar cambios en la doctrina militar o de alterar el currículum de estudios de las academias militares. Tal vez más importante, la inteligencia militar, que estuvo profundamente involucrada en las violaciones

de derechos humanos durante los diecisiete años de la dictadura está en manos de las fuerzas armadas.

La presencia continua del General Pinochet en la jefatura del Ejército ha sido una considerable fuente de preocupación para el gobierno de Aylwin. A pesar de que al principio de su gestión, Aylwin instó a Pinochet a dejar su puesto “por el bien del país”, éste rechazó públicamente hacerlo. Mientras que las otras ramas de las fuerzas armadas, la Marina, la Fuerza Aérea, y los Carabineros, adaptaron su retórica y gran parte de su comportamiento a la realidad de las reglas civiles, el Ejército y su líder han sido abiertamente críticos de la administración Aylwin. La línea dura del Ejército ha sido especialmente visible en sus continuas y vehementes objeciones a las investigaciones sobre los abusos cometidos por los militares durante el período autoritario. En diciembre de 1990, mientras altos líderes militares, incluido el hijo del General Pinochet, sobrellevaban un examen judicial y parlamentario por el mal uso de fondos gubernamentales, el Ejército acuarteló sus tropas precipitando rumores de un golpe inminente. De nuevo en mayo de 1993, disconforme con la insistencia de la administración Aylwin para que la Constitución fuese enmendada con el objetivo de cortar la autonomía de las fuerzas armadas, e indignado por una nueva interpretación de la Ley de Amnistía de 1978 que permitió a los tribunales investigar las violaciones de derechos humanos, Pinochet llamó a las unidades del Ejército al cuartel general y rodeó los edificios públicos del centro de Santiago, con soldados vestidos amenazadoramente con atuendos de combate. Este evento dramático provocó un rechazo público a Pinochet por parte del presidente Aylwin, quien insistió diciendo que “ninguna demostración de fuerza por parte de

instituciones del Estado, individuos, o grupos privados servirá para resolver problemas”. Después, Aylwin manifestó de mal humor que había sido “demasiado optimista” en 1991 cuando afirmó que en Chile la transición a la democracia se había completado. “Los acontecimientos han demostrado claramente que en la transición chilena aún deben resolverse aspectos institucionales fundamentales”²⁷. En suma, un importante obstáculo que aún bloquea el camino de Chile hacia una completa consolidación democrática, es la autonomía institucional concedida a los militares en la Constitución de 1980.

El rol de los militares, dentro del Estado establecido por la Constitución de 1980, pudo haber sido mitigado sustancialmente, si las mayorías electorales obtenidas por la Concertación para la Democracia en 1989, se hubieran traducido en bancas parlamentarias. En tal caso, elementos fundamentales de esta “institucionalización perversa” se hubieran removido por medio de reformas en el Congreso²⁸. Sin embargo, dos mecanismos claves, una fórmula electoral gravemente sesgada y la presencia de miembros del Senado designados por Pinochet, han impedido que las preferencias del electorado se reflejen plenamente en la composición del Congreso.

Los sistemas electorales en la mayoría de las democracias están sesgados, de forma tal, que tienden a sub-representar a los pequeños partidos. Sin embargo, la fórmula electoral adoptada por el régimen de Pinochet es una distorsión. La ley electoral indica que, para las elecciones de senadores y diputados, cada distrito electoral - o región en el caso de los senadores - elige dos candidatos. Se le permite a los partidos formar alianzas, o listas, para maximizar el voto obtenido por determinada tendencia política. Para que una

sola lista obtenga las dos bancas de una circunscripción, la lista que obtiene la mayoría debe duplicar el total de los votos de la segunda lista, permitiendo - al menos en forma teórica - , obtener la mitad de las bancas a una lista con apoyo minoritario (33.4 %, en el caso de que haya solamente dos listas, decreciendo este porcentaje si hay más de dos). Este sistema fue diseñado para asegurar la representación de las segundas listas, que en este caso son partidarias de Pinochet. Además de favorecer sistemáticamente a los candidatos de la derecha, los límites de los distritos electorales creados por el régimen militar hicieron uso del *gerrymandering*. Por ejemplo, dado que la oposición a Pinochet en el plebiscito de 1988 tendió a estar concentrada en las áreas urbanas, los distritos electorales urbanos obtuvieron una representación proporcionalmente menor que las áreas rurales²⁹. Mientras Santiago que cuenta con el 40% de la población de Chile, está representado por sólo el 26% de los diputados nacionales, veinte pequeños distritos rurales que contienen un millón y medio de personas eligieron 40 diputados en 1989, los seis distritos urbanos más densamente poblados, también con un millón y medio de personas, eligieron 14 diputados. La misma distorsión ocurrió en el diseño de las regiones senatoriales. Prácticamente en cada caso, las líneas de los distritos y las regiones fueron dibujadas, para sobre-representar las áreas donde se votó por Pinochet en el plebiscito de 1988³⁰.

Los resultados de las elecciones de 1989 demostraron la efectividad de la fórmula electoral del régimen militar para premiar a la derecha, y castigar a la izquierda. Los efectos más notorios de la ley se reflejaron en los asientos del senado. Mientras que la derecha -Renovación Nacional (RN), la Unión

Democrática Independiente (UDI), y varios candidatos independientes - obtuvieron 42.2 % de las bancas del senado con el 33.9 % de los votos, la izquierda ganó sólo el 12.5 % del Senado con el 20.6 % de los votos. El partido más grande del país, el centrista Demócrata Cristiano, no fue afectado, ganando el 34.2 % de la cámara alta con el 32.3 % de los votos³¹.

Sin embargo, poner exclusivamente el énfasis en los resultados de las elecciones, para determinar el impacto de la fórmula electoral, podría llevar a engaños. Una consecuencia significativa de la fórmula electoral es la casi inexorable lógica bipolar, que las nuevas reglas electorales imponen a los actores políticos más relevantes. Debido a que están diseñadas para premiar a las dos alianzas políticas más grandes, y castigar al mismo tiempo a los partidos políticos pequeños o que compiten sin aliarse, los partidos no tienen otra alternativa que juntarse para formar alianzas y coaliciones amplias. Esta lógica bipolar ha producido consecuencias no deseadas para los partidos políticos más grandes. En primer lugar, las negociaciones pre-electorales entre líderes partidarios en el seno de una alianza tienen un rol decisivo en la selección de los candidatos en cada distrito. Esto deriva frecuentemente en misteriosos tratos intra e interpartidarios, donde los candidatos populares son a veces sacrificados por su propio liderazgo partidario, e imposibilitados de competir en aras de los intereses de la alianza. En algunos casos, estas prácticas han llevado a revueltas entre los miembros del partido local que ven en esto cálculos electorales oportunistas de los líderes nacionales y un intento de frustrar la voluntad popular. Mientras que esta práctica ha tenido sus costos para los socios de la Concertación, ha generado profundas

divisiones entre los partidos de la derecha. La tensión dentro de la derecha ha aumentado debido a dos factores adicionales. Primero, un líder populista irritante, Francisco Javier Errazuríz, y su partido de Centro-Centro unieron sus fuerzas con la alianza derechista para competir en las elecciones de 1993, complicando aún más las ya ásperas relaciones entre los partidos más importantes de la derecha: Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente. En segundo lugar, mientras que la lógica de la competencia permite a la Concertación aspirar a ambas bancas en cualquier circunscripción electoral, la -ahora expandida- alianza de centro derecha, llamada Unión para el Progreso de Chile, puede esperar en forma realista sólo una banca por distrito. El mayor número de actores dentro de la alianza, combinado con una disminución de la importancia de los *issues* en juego, han hecho que las negociaciones pre-electorales y la competición electoral de los partidos de derecha dentro de la alianza sean intensamente competitivas.

El mecanismo legislativo “a prueba de fallas” de la Constitución de 1980 son los 9 senadores designados, que se agregan a los 38 miembros electos del Senado³². De acuerdo con el artículo 45 de la Constitución, cuatro de estos senadores institucionales” son elegidos por el Consejo Nacional de Seguridad Nacional entre los Comandantes en Jefe retirados del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y los Carabineros; dos son elegidos por los jueces de la Corte Suprema entre ex-miembros de esa corte, y un tercero debe ser elegido por los jueces entre los ex-Contralores de la República; uno es elegido por el Presidente de la República entre ex-rectores de una universidad reconocida oficialmente; y finalmente, el Presidente selecciona uno entre sus antiguos ministros. Quince días después

de que, en octubre de 1988, Pinochet perdiese la posibilidad de permanecer en el poder, se hicieron públicos los nombres de aquellos que fueron designados para estos cargos. Como era de esperar, todos los designados eran partidarios de Pinochet.

Los repetidos esfuerzos de la administración Aylwin para remover los miembros no elegidos del Senado, fracasaron al no obtener el apoyo de la derecha. En efecto, los aliados del régimen de Pinochet han usado la presencia de sus colegas elegidos, para vetar la legislación que consideran incompatible con la herencia institucional del régimen militar. La alianza de la Concertación se encontró en una posición difícil: su capacidad para responder efectivamente a los caracteres antidemocráticos del marco institucional dejado por el régimen militar, se ha restringido severamente por la fuerza de la derecha en el Senado. Aún con una fórmula electoral que sobrerrepresenta a las áreas rurales conservadoras, si el Senado estuviera libre de miembros designados, los partidos leales a Aylwin hubieran controlado el 60% de los asientos en la cámara baja y el 58% del Senado. Esto hubiera permitido al gobierno poseer mayor libertad para poner en práctica su agenda legislativa. Irónicamente, esta característica de la Constitución de 1980 y otras restricciones dejadas por Pinochet, han forzado al nuevo gobierno democrático a gobernar tratando de ganar el consenso de sus oponentes, reforzando por lo tanto, la nueva cultura del sistema político.

En los inicios de los noventa, Chile reafirmó su adhesión al régimen económico liberal, pero los importantes poderes tutelares, las discriminaciones electoral, y los dominios reservados, se interponen en el camino hacia una democracia consolidada. Retomando las dos dimensiones que constituyen el centro de este trabajo, la liberalización económica y la

política, nos encontramos en el Chile post-Pinochet con una asimetría considerable en términos de la capacidad gubernamental para llevar a cabo políticas a lo largo de estas dos dimensiones. Mientras que el gobierno de Aylwin tuvo mucho poder para llevar a cabo políticas económicas liberales, su capacidad para consolidar un régimen político liberal fue bastante reducida.

La Constitución de 1980: ¿Beneficios encubiertos?

No debe sorprender que muchas de las características de la Constitución de 1980, que han dificultado la consolidación democrática en Chile, hayan reforzado el marco para continuar las políticas económicas liberales. De hecho, algunos han sostenido que desde que la oposición a Pinochet aceptó el marco institucional establecido por la Constitución de 1980, quedó poco margen para elegir otro camino que no fuese el impuesto por el nuevo orden institucional³³. A pesar de que este último argumento es un poco exagerado, los artículos de la Constitución que sobre-representan a los partidarios del régimen de Pinochet dentro del congreso, combinado con otros dominios reservados discutidos más arriba, han llevado al gobierno de centro-izquierda de la Concertación a buscar el consenso entre un conjunto de fuerzas políticas más amplio, empujándolo a ir más allá de los partidos que comprenden la alianza de la Concertación. Como la derecha posee un poder considerable en el Senado, debido a la presencia de los senadores designados, la administración Aylwin tuvo que satisfacer frecuentemente las demandas mínimas de los representantes de los grupos de negocios y terratenientes de Chile, para lograr que las leyes fuesen

aprobadas. A pesar de ser un rasgo claramente no democrático del nuevo orden institucional, este sesgo ha provisto a los capitalistas importantes garantías durante el período de la transición. La presencia de restricciones constitucionales adversas a la alianza de centro-izquierda, parecen haber suministrado a los gobernantes de la Concertación un arma necesaria para poder defenderse de las demandas populistas de la izquierda, a partir del retorno de la democracia³⁴.

Contribuyendo además a este clima de consenso, la Constitución de 1980 resolvió el problema eterno de lo que Genaro Arriagada ha llamado “el sistema de doble minoría” establecido por la constitución de 1925. En primer lugar, mientras esta Constitución permitía al Presidente de la República ganar una elección sin el apoyo de la mayoría del electorado, la constitución de 1980 demanda ganar la elección con una mayoría de los votos emitidos (ya sea en la primera vuelta o en la segunda). A pesar de que la constitución de 1925, en el caso de que no hubiese un vencedor por mayoría absoluta, requería que el Congreso en sesión conjunta de ambas cámaras eligiese un ganador entre los dos primeros candidatos, resultaba políticamente imposible elegir otro que no fuese el candidato de la primera pluralidad. En segundo lugar, la Constitución habilitaba al Presidente a aprobar la legislación con una mayoría simple en una cámara, y sólo un tercio más uno en la otra. Este atributo, combinado con otros poderes ejecutivos extraordinarios, reforzaron la peligrosa propensión de los presidentes, en muchos casos elegidos por una pequeña mayoría, a gobernar sin el suficiente apoyo popular, y ayudó a precipitar la profunda crisis de legitimidad durante el gobierno de Salvador Allende. Sin embargo, a pesar de que la actual

Constitución elimina la posibilidad de elegir un presidente con un apoyo popular minoritario, esto de ningún modo asegura el apoyo parlamentario para el presidente electo. En realidad, el presidente está forzado a buscar amplias alianzas con los diferentes partidos para poder legislar.

Según la Constitución de 1980 el presidente debe ser elegido por la mayoría absoluta, obtener la mayoría en ambas cámaras y dependiendo de la legislación en cuestión, necesita a veces más que la mayoría, es decir, un amplio acuerdo para que la legislación sea aprobada. Sin embargo, como hemos visto, la necesidad de conseguir esos niveles de apoyo ha impedido a la administración de Aylwin remover de la Constitución sus elementos de institucionalización perversa. Al mismo tiempo esto ha permitido, en palabras del ministro socialista Enrique Correa, “una mayoría política más sólida a favor del cambio social de lo que fue posible bajo el gobierno de Salvador Allende”³⁵. Más que adoptar una postura completamente hostil a las iniciativas del gobierno democrático, la oposición de derecha ha manifestado una actitud pragmática, comprometiéndose frecuentemente en intensas negociaciones parlamentarias, para amortiguar la legislación dirigida en contra de los intereses del capital. Conscientes tal vez de los altos niveles de apoyo popular del Presidente Aylwin³⁶, importantes elementos de la derecha han prestado su apoyo a las reformas promovidas por el gobierno, desde cambios fundamentales en los impuestos y los códigos de las relaciones industriales, hasta reformas de amplio alcance del gobierno local y municipal.

En suma, mientras que la Constitución de 1980 se caracteriza por múltiples elementos de institucionalización

perversa, he argumentado que, al menos en el corto plazo, algunas provisiones de la nueva constitución pueden haber provisto un marco legal e institucional a la liberalización económica. Las garantías legales dadas a la propiedad privada y la creación de un Banco Central independiente, así como otros artículos de la Constitución, aumentan la consistencia y credibilidad gubernamental. La Constitución buscó además resolver varias propensiones desestabilizantes inherentes al anterior orden institucional, removiendo el problema crónico de un ejecutivo elegido con un apoyo minoritario. Estos factores, combinados con el requerimiento de mayorías parlamentarias, para aprobar las leyes, y a veces más que una mayoría, refuerzan las tendencias centripetas dentro del sistema político y contribuyen a construir consenso.

El consenso: una importante condición facilitadora

Muchos de los cambios ideológicos e institucionales que hemos discutido, sugieren que el aprendizaje colectivo puede ocurrir, haciendo a los actores políticos más tolerantes y dispuestos al compromiso³⁷. Reflejando este cambio político, el ministro de Finanzas de Aylwin, Alejandro Foxley, notó que, “el largo receso autoritario creó, casi imperceptiblemente, una nueva cultura política que hizo posible acuerdos, concesiones, y consensos que hubieran sido antes impensables”³⁸. La experiencia de diecisiete años de dictadura alteró profundamente los sistemas de creencias y estrategias entre los políticos en Chile y su capacidad para construir un compromiso. El mayor grado de consenso entre las fuerzas políticas, y la mayor propensión para amplias coaliciones y alianzas, han otorgado a Chile

un contexto propicio para la continuación del proceso de liberalización económica y política.

La noción de consenso puede ser resbaladiza. Giovanni Sartori propuso una definición general de consenso: “algo compartido que de algún modo une”. A posteriori identifica tres niveles donde ese compartir tiene relevancia para la existencia de la democracia: primero, el nivel de “los valores últimos tales como libertad e igualdad, que estructuran el sistema de creencias”; segundo, el de “las reglas de juego, o procedimientos”; y finalmente, el de los “gobiernos y políticas gubernamentales. Llama al primer nivel de consenso una “condición facilitadora” para la existencia de la democracia, sosteniendo en cambio que el segundo es un pre-requisito fundamental. El tercer nivel, aquél del gobierno y las políticas gubernamentales, es un área donde el consenso sería a la vez innecesario y en algunos aspectos indeseable para la democracia: el desacuerdo sobre políticas específicas está en el corazón del gobierno democrático³⁹.

En términos del primer nivel, aquel de los valores últimos que estructuran el sistema de creencias, hay abundante evidencia que la transición de Chile ha coincidido con una reducción sustancial en la distancia ideológica entre los actores sociales y políticos más importantes. Los sistemas de creencias, especialmente entre los oponentes a la dictadura, han re-emergido de la experiencia del autoritarismo, sustancialmente transformados. La izquierda chilena, depurada por la derrota del régimen de Allende, y moderada por el colapso global del leninismo internacional, es apenas reconocible como la heredera de su predecesora. La agenda política de la izquierda ha tomado un giro en dirección del liberalismo, basado en una

reinterpretación del valor de la democracia política y de la utilidad del mercado. En este nuevo contexto, la centrista Democracia Cristiana no aboga por el “socialismo comunitario”, sino que ha incorporado el vocabulario de sus parientes europeos proclamando su apoyo para una economía de mercado “socialmente responsable”. Comparativamente, la derecha ha recorrido una menor distancia ideológica respecto de su contraparte pre-autoritaria, en gran medida porque sus objetivos en materia de política económica se han realizado ampliamente. La convergencia más cercana, de estos actores anteriormente irreconciliables, ha introducido una dinámica moderadora en el sistema político que ha servido, sin duda, como una condición facilitadora del retorno a la democracia. La capacidad y predisposición de los líderes políticos para conectar las animosidades de larga duración, y forjar coaliciones y alianzas entre partidos importantes del centro y la izquierda (dentro de la Concertación), y aquellos del centro y la derecha (dentro de la Unión para el Progreso de Chile), han provisto al sistema político de un lubricante útil.

El segundo y para Sartori el más importante nivel de consenso, el acuerdo básico sobre las reglas y los procedimientos, ha sido más problemático en el caso chileno. Como hemos visto, las “reglas de juego” establecidas por la Constitución de 1980, a pesar de haber sido reconocidas por los actores sociales y políticos más importantes, retienen influencias autoritarias inaceptables para los partidos de la Concertación. El desacuerdo sobre el marco institucional de la democracia chilena, se intensificará sin duda durante los seis años del período presidencial de Eduardo Frei R.. Como las fuerzas de la Concertación fracasaron en ganar los asientos

necesarios para remover los legados del autoritarismo, los partidos de la Concertación, especialmente aquellos más desfavorecidos por los artículos de la Constitución de 1980, como los socialistas y el PPD, podrían perder su paciencia frente a lo que aparece como una eterna espera. Esto, podría contribuir en un futuro no lejano, a la inestabilidad política.

Finalmente, con respecto al nivel de la política, el gobierno de Aylwin tuvo éxito en elaborar delicados entendimientos generando respuestas en tres áreas críticas: la económica, la consolidación gradual de la democracia política, y los derechos humanos. A pesar de alguna batalla, el terreno de la política económica ha poseído en general un amplio acuerdo entre los principales actores políticos y sociales de Chile. En busca de una estrategia de “crecimiento con igualdad”, el gobierno ha demostrado a los creyentes y a los escépticos por igual que el manejo altamente exitoso y responsable de la economía es posible en un contexto democrático.

En el área de la reforma de las instituciones políticas, el éxito ha sido más limitado. El gobierno democrático ha buscado una estrategia de reforma incremental de los legados del autoritarismo. A pesar de que el gobierno de transición de Aylwin ganó el apoyo de la derecha para asegurar cierto progreso en este área, como en la reforma municipal, problemas más importantes como las relaciones cívico-militares, los senadores designados y la reforma de la ley electoral, no han sido resueltos. Parecería que estas reformas sólo pueden realizarse gradualmente. En materia de derechos humanos, sin duda el área más conflictiva para el gobierno, Aylwin resistió consistentemente presiones tanto de la derecha como de los militares, para aprobar la legislación que pusiese fin a la investigación sobre los abusos del pasado, el así llamado

punto final. En su lugar, Aylwin insistió en una política que denominó *justicia posible*, una estrategia que requirió el esclarecimiento de las circunstancias del crimen, la rehabilitación moral de la víctima, y una compensación material a sus familiares. Bajo esta política, la mayoría de aquellos que perpetraron abusos en materia de derechos humanos, no serán sometidos a juicio o castigo. Como en el área de la plena democratización, es en esta tercer área, donde el acuerdo entre los partidos de la Concertación y la oposición ha sido evasivo.

Conclusión

He sostenido que los gobiernos democráticos de la Concertación, liderados por Patricio Aylwin y Eduardo Frei R., han tenido una posibilidad única para consolidar una política económica abierta y de libre mercado. Desde 1990, el gobierno democrático de Chile ha formulado e implementado exitosamente un conjunto de políticas económicas que han continuado la orientación impuesta por Pinochet. Sin embargo, han sido mucho menos exitosos en remover los legados del autoritarismo que bloquean la completa consolidación de la democracia. Paradójicamente, los perversos legados institucionales incorporados en la constitución de 1980, han reforzado el poder del nuevo régimen democrático en materia de política económica.

El marco institucional establecido a partir de la Constitución de 1980 ha contribuido poderosamente, aunque no siempre democráticamente, a que el gobierno de Aylwin lleve a cabo una política coherente. El reconocimiento en la Constitución de la propiedad privada, proporcionó las garantías necesarias, sin las cuales hubiera sido impensable la inversión capitalista en los

niveles actuales. La sistemática sobre-representación de los aliados de Pinochet en el Congreso, especialmente la presencia de los senadores designados, introdujo en el sistema la necesidad de un nuevo nivel de consenso para aprobar las leyes. Esta última característica, aunque no democrática, ha reforzado la dinámica ideológica centrípeta e, irónicamente, contribuyó a la continuidad y efectividad para llevar a cabo políticas económicas coherentes.

La transición democrática en Chile debe ser entendida como una recuperación de prácticas e instituciones democráticas bien establecidas. Varios factores han influenciado la capacidad del gobierno para formular e implementar una política coherente. La reaparición de partidos fuertes capaces de expresar y conducir diversos intereses sociales y políticos, ha provisto un poderoso amortiguador institucional, protegiendo a los gobernantes, al menos en parte, de tentaciones populistas. Sin embargo, la presencia de partidos fuertes no es suficiente. Las dinámicas que caracterizan el sistema de partidos en Chile difieren en múltiples y saludables modos del período anterior al golpe. La distancia ideológica que separa a los contendientes más importantes dentro del sistema de partidos, se ha achicado marcadamente, y la nueva capacidad entre los partidos para formar alianzas y coaliciones ha consolidado ampliamente la gobernabilidad democrática. Como es de suponer, una gestión económica coherente es mucho más factible, ante la ausencia de polarización política.

El trauma y la dislocación causados por las experiencias del autoritarismo en Chile, combinado con otros cambios ideológicos globales, han contribuido a una nueva cultura política, en la cual el compromiso y el acuerdo son más probables. Este nuevo consenso, en

el nivel de los valores últimos que estructuran el sistema de creencias de las elites, ha permitido a los gobernantes buscar un piso común entre actores políticos y sociales opuestos, y ha servido como una "condición facilitadora" fundamental para la liberalización económica en un contexto democrático.

¿Cuál es el futuro de esta coalición de centro-izquierda levemente heterodoxa y su caluroso apoyo a la liberalización económica? Una cuestión fundamental para el período post-Aylwin, es si los partidos de la Concertación pueden continuar recreando en la mitad de los noventa, el sentido de motivación y urgencia, que caracterizó la transición hacia el gobierno democrático a fines de los ochenta. Cuando la novedad de este acuerdo histórico pase, y la tela del pacto social implícito sobre el cual descansa se afine, ¿puede suponerse que los principales partidos del centro y de la izquierda seguirán dispuestos para forjar nuevos acuerdos en torno a programas y líderes políticos, que vayan más allá de los creados para la transición? Como el tema dominante por el cual la Concertación fue creada desaparece, es decir, el objetivo de derrotar a Pinochet en el plebiscito y ganar la presidencia, el clivaje entre partidarios y oponentes al régimen autoritario puede aumentar, mientras que el entusiasmo por mantener los actuales alineamientos partidarios disminuye. En esta nueva situación, el liderazgo político dentro de los diferentes partidos de la Concertación puede estar tentado en fortalecer sus propias identidades políticas y partidarias alrededor de otras cuestiones, que no sean el rechazo a la dictadura y pueden, por esa razón, dar la bienvenida a una competencia electoral más abierta y menos estructurada.

Con la elección de diciembre de 1993 de Eduardo Frei R. como sucesor de Patricio

Aylwin a la cabeza del segundo gobierno de la Concertación, la pregunta que surge es: ¿Cómo evolucionará la realidad dual de mercados libres, combinada con un régimen político aún afectado por las restricciones dejadas por el régimen de Pinochet? ¿Ha experimentado la arena política un cambio fundamental, o fue el consenso del gobierno de Aylwin una tregua necesaria para ver a los partidos a través de la transición? ¿Girará la nueva competencia partidaria alrededor de estos temas, de modo que el consenso fundamental sobre cuestiones básicas pueda mantenerse, evitando de este modo la reemergencia de las antiguas tendencias del sistema de partidos y permitiendo la recreación de la Concertación durante el período de Eduardo Frei R.? Es muy probable que durante el período de Frei la presión se ejerza para eliminar, de alguna u otra forma, estas restricciones. A pesar de ello, las lecciones del pasado reciente deberían ser lo suficientemente poderosas como para asegurar que las divisiones partidarias permanezcan moderadas, permitiendo así, la formación de nuevas alianzas alrededor del centro ideológico, para posibilitar que la democracia en Chile cuente con el tiempo necesario para consolidarse.

Notas

¹ **William F. Maloney** sostiene que el paquete de medidas adoptadas por el régimen militar durante las primeras décadas de gobierno autoritario produjo costos innecesarios en la transición hacia una economía de mercado de alto crecimiento. Ver *Getting There From Here: Second Thoughts on Chile's Economic Transition*. Trabajo sin publicar. Department of Economics, University of Illinois, Septiembre de 1993.

² La expansión y diversificación del sector exportador

bajo el gobierno del general Pinochet dio como resultado un leve aumento de los productos con valor agregado, concentrándose, preferentemente, en productos no tradicionales sin terminar. Si esta orientación general no es corregida será improbable, a largo plazo, sostener un alto crecimiento.

³ Una provechosa serie de tablas del desempeño económico chileno durante la administración Aylwin se encuentra disponible en el apéndice del trabajo de **Alejandro Foxley** *Economía Política de la Transición*. Santiago, Ediciones Dolmen, 1993.

⁴ Ver **Jaime Gatica**. *Deindustrialization in Chile*. Boulder, Co: Westview Press, 1989; **Eugenio Tironi**. *Autoritarismo, modernización, y marginalidad: El Caso de Chile 1973 - 1989*. Santiago: Ediciones Sur, 1990; **Pilar Vergara**. *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973 - 1988*. Santiago: FLACSO, 1990; **Larissa Lomnitz y Ana Melnick**. *Chile's Middle Class: A Struggle for Survival in the Face of Neoliberalism*. Boulder Co: Westview Press, 1991; **Cristobal Key y Patricio Silva**, eds., *Development and Social Change in the Chilean Countryside: From the Preland Reform Period to the Democratic Transition*. Amsterdam: CEDLA, 1992; entre otros. Para una provocativa reseña de diez de los últimos libros sobre la transición política y económica chilena, ver **Gerardo L. Munck's** *Authoritarianism, Modernization, and Democracy in Chile: Regime Dynamics and Social Change in Historical Perspective*, en preparación, *Latin American Research Review*.

⁵ Tomado de "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987" en Colecciones Estudios CIEPLAN N°. 31 (Marzo) 1993, p.110.

⁶ Tomado de **Alan Angell**, *What Remains of Pinochet's Chile?* Occasional Paper N° 3, Institute of Latin American Studies, University of London, 1992, pp. 4 - 5.

⁷ Tomado de **Eugenio Tironi**, *Autoritarismo, modernización, y marginalidad: El caso de Chile 1973 -*

1989. Santiago: Ediciones Sur, 1990.

⁸ Citado por **Kurt Weyland**. *Growth with Equity in Chile's New Democracy*, Department of Political Science, Vanderbilt University. Tomado de *Estadísticas de las finanzas públicas, 1989 ' 1992*. Santiago: Ministerio de Hacienda, pp.56, 71.

⁹ Tomado de *El Mercurio*, 23 de Julio, 1993. El mismo artículo sugiere que en 1992, 2/3 del gasto total del gobierno fue dirigido hacia programas sociales. De todas maneras, estos datos resultan algo exagerados.

¹⁰ Tomado de **Alan Angell**, *What Remains of Pinochet's Chile?* Occasional Paper N°3, Institute of Latin American Studies, University of London, 1992, p.5.

¹¹ Tomado de una encuesta nacional realizada por MIDEPLAN en Noviembre de 1992. La encuesta Casen ha sido la medición utilizada por el gobierno desde 1985 para cuestiones sociales.

¹² Para una excelente discusión de la transformación contemporánea del Estado chileno, ver **Oscar Muñoz**, ed., *Después de las privatizaciones: Hacia el estado regulador*. Santiago: CIEPLAN, 1992.

¹³ Mainwaring y yo hemos discutido extensamente en otro lugar, que queremos decir cuando hablamos de "sistema de partidos institucionalizado". Medimos la institucionalización del sistema de partidos en términos de cuatro atributos: 1) estabilidad en los modelos de competencia multipartidaria; 2) existencia de partidos que se han arraigado de manera estable en la sociedad; 3) aceptación de que los partidos y las elecciones son las instituciones legítimas que determinan quien gobierna; 4) existencia de reorganizaciones de partido que tengan una razonablemente estable estructura de gobierno. En función de estos criterios, consideramos que Chile posee un "sistema de partidos institucionalizado" (junto con Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Colombia y Argentina). Ver **Scott Mainwaring**

y **Timothy R. Scully**, eds. (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. Ver especialmente la Introducción de Mainwaring y Scully.

¹⁴ Es importante enfatizar aquí que, aunque el gobierno de Aylwin no se ha apartado en términos generales del libre mercado, ciertas políticas económicas difieren sustancialmente de las del período pinochetista. Importantes cambios se observan en la reforma impositiva, la legislación laboral y el gasto social.

¹⁵ De acuerdo con Garretón, esta "espina dorsal" estaba formada por la relación existente entre organizaciones sociales de base y la estructura de los partidos políticos. La relación entre estos dos últimos y el Estado se presentaba, según el autor, como tensa debido a que el Estado era visto tanto por los partidos como por las organizaciones de base como el foco de la acción política. **Manuel Antonio Garretón** en Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón. *Muerte y Resurrección: Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del cono sur*. Santiago: Flacso, 1989, p. XVI.

¹⁶ Como un indicador de la moderación del conflicto social en Chile, el número de huelgas durante la administración Aylwin ha sido extraordinariamente bajo, comparado con datos históricos y de los países vecinos. Ver **Alan Angell**, *What Remains of Pinochet's Chile?* Occasional Paper N°3, Institute of Latin American Studies, University of London, 1992, pp. 6-9.

¹⁷ **Scott Mainwaring** ha mostrado bastante convincentemente que la combinación del presidencialismo con un formato multipartidario, genera problemas para el mantenimiento de la estabilidad democrática. En *Comparative Political Studies*, Vol. 28 (Julio) 1993, pp. 198 - 228. Estas nociones también están desarrolladas en la introducción de **Scott Mainwaring y Timothy R. Scully**. eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*.

en preparación, Stanford University Press.

¹⁸ Para una discusión más extensa sobre la continuidad y los cambios en el sistema de partidos chileno, ver **Timothy R. Scully**. *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*. Stanford: Stanford University Press, especialmente el Capítulo 5; **Scott Mainwaring y Timothy R. Scully**, eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, especialmente Capítulo 5; también **Timothy R. Scully y J. Samuel Valenzuela**. *From Democracy to Democracy: Continuities and Changes of Electoral Choices and the Party System in Chile* en Arturo Valenzuela, ed. *Politics, Society, and Democracy: Latin America*. Boulder Co.: Westview Press. en preparación. Algunas de las siguientes discusiones han sido tomadas de Scully y Valenzuela.

¹⁹ La razón de este cambio en el partido Socialista ha sido discutida ampliamente en algún otro lugar. Basta decir que fue en parte una consecuencia de la experiencia que tuvieron los militantes y líderes socialistas en Europa oriental y occidental durante los años de exilio. Ver Ignacio Walker. *Socialismo y Democracia en Chile: Chile y Europa en Perspectiva Comparada*. Santiago CIEPLAN-Hachette, 1990; y **Julio Faudez**. *Marxism and Democracy in Chile*. New Haven: Yale University Press, 1988.

²⁰ Ver **Giovanni Sartori**. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, pp. 131-216.

²¹ Robert A. Packenham ha escrito un ensayo muy interesante trazando las causas de la liberalización económica en Argentina y Brasil. Sugiere cuatro modelos variables que explican la liberalización económica en Argentina (y la ausencia de ella en Brasil). Estoy en deuda, con su valioso análisis. Ver **Robert A. Packenham**. *The Politics of Economic Liberalization: Brasil and Argentina in Comparative Perspective*. Kellogg

Institute Working Paper N°.206, University of Notre Dame, 1993.

²² Estos cambios son discutidos con mayor profundidad en **Timothy R. Scully**. *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*. Stanford: Stanford University Press, 1992. Ver especialmente el Capítulo 5.

²³ Este punto no debe ser exagerado. El Estado chileno continúa jugando un rol importante en la economía. Por ejemplo, la industria del cobre permanece en manos del Estado. El Estado continúa subsidiando la industria forestal, automovilística y del carbón. Los sindicatos han tenido más poder durante la administración Aylwin. Packenham se refiere a esto como el "síndrome de Nixon en China", donde sus impecables credenciales anti-comunistas reforzaron su poder frente a potenciales críticas internas. *Ibid.*

²⁴ Ciertos temas relacionados con el proceso de consolidación democrática desde una perspectiva comparada han sido desarrollados por **J. Samuel Valenzuela** en el capítulo *Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Ver Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992, pp. 57 - 104. El término "institucionalización perversa" es suyo. He provisto una reseña completa de **los constraining features** de la Constitución de 1980 en **Timothy R. Scully y Alejandro Ferreiro**. *Chile Recovers its Democratic Past: Democratization by Installment*. *Journal of Legislation*, vol 18, N°2, 1992, pp. 317 - 329.

²⁵ **Rhoda Rabkin** evalúa las prerrogativas concedidas a los militares por la Constitución de 1980. Ver *The Aylwin Government and 'Tutelary' Democracy: A Concept in Search of a Case* en *Journal of Interamerican Studies*, vol. 34, n° 4, 1992, pp. 119-194.

²⁶ Extraído de **J. Samuel Valenzuela**, *Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions* in **Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela**, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992. P. 64.

²⁷ Extraído de EL MERCURIO, 17 de junio de 1993.

²⁸ Sin embargo, la facilidad con la que estas provisiones puedan llevarse a cabo no debe ser exagerada. Cualquier cambio con respecto a las fuerzas armadas (como también con respecto a la Corte Constitucional y el Consejo Nacional de Seguridad), requiere una mayoría de dos tercios en ambas cámaras del Congreso. Para modificar otros aspectos de la Constitución se requiere una mayoría menor en ambas cámaras, tres quintos o cuatro séptimos, dependiendo del tipo de ley a ser modificada.

²⁹ Para un tratamiento completo de la ley electoral y sus implicancias, ver *El sistema electoral*, Programa de Asesoría Legislativa, Análisis de Actualidad (Junio), 1992. También ver **Genaro Arriagada**, *Después de los presidencialismos ...Qué?* en Oscar Godoy, ed., *Cambio de régimen político*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 57-91.

³⁰ La sobrerrepresentación del sector rural fue también característico del Chile anterior al golpe. Ver **Cesar Caviedes**, *The politics of Chile: A Sociographical Assessment*. Boulder, Co.: Westview Press, 1979.

³¹ Se debe tener cuidado al interpretar estos resultados. Sin embargo, desde el momento que los partidos forman alianzas se produce una distorsión en los resultados. Los números son tomados de **Genaro Arriagada**, *Después de los presidencialismos... Qué?* en **Oscar Godoy**, ed. *Cambio de régimen político*. Santiago:

Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, p. 78.

³² La constitución de 1980 proveía originariamente la designación de 26 senadores electos, en cuyo caso, los nueve designados, hubieran representado más de un cuarto del total del cuerpo. Sin embargo, una reforma constitucional en julio de 1989 subió el número total de senadores electos a 38, bajando la importancia relativa de los senadores designados, a cerca de un quinto del Senado.

³³ **Eduardo Silva** resalta su acuerdo con Brian Loveman en esta cita tomada del artículo de Silva *Capitalist Regime Loyalties and Redemocratization in Chile* *Journal of Interamerican Studies* Vol. 34, no. 4, 1992, p.78.

³⁴ El jefe del equipo del Presidente Aylwin, Edgardo Boeninger, expresó a dos años de la transición que "El desafío más importante es el populismo, con lo que quiero decir que el peligro de responder a las demandas sociales haciendo promesas que dejan atrás los recursos disponibles para llevarlos a cabo". Citado en **Rhoda Rabkin**, *The Aylwin Government and 'Tutelary' Democracy: A Concept in Search of a Case* en *Journal of Interamerican Studies* vol. 34, no. 4, 1992, p.142. Alejandro Foxley, en una entrevista con el autor, ha sugerido que este es un problema importante.

³⁵ Citado en **Rhoda Rabkin**, *The Aylwin Government and 'Tutelary' Democracy: A Concept in Search of a Case* en *Journal of Interamerican studies* vol. 34, no. 4, 1992, p.142.

³⁶ La popularidad disfrutada por el gobierno del Presidente Patricio Aylwin ha sido consistentemente alta a lo largo del período de su gobierno, decayendo sólo una vez por debajo de una aprobación del 50 %. Una encuesta en marzo de 1993 le otorgó al gobierno de Aylwin un *rating* de aprobación del 57.8 %, comparado con sólo un 15.6 por ciento de desaprobación. Datos sobre un estudio longitudinal cubriendo los tres primeros años de la presidencia de Aylwin están provistos en

Estudio social y opinión pública no.19, Centro de Estudios Públicos, mayo, 1993, p.41.

³⁷ **Manuel Antonio Garretón** dice que el aprendizaje político entre las elites provee una explicación principal para el cambio de la arena política. Ver Manuel Antonio Garretón, *La oposición política partidaria en el régimen militar chileno: un proceso de aprendizaje para la transición* en **Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón**, eds, Muerte y resurrección: los partidos políticos entre el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur. Santiago: FLACSO, 1989. **Nancy Bermeo** proporciona un útil vistazo de la literatura comparativa en *Democracy and the lessons of Dictatorship*, Comparative Politics vol.24, no.3, abril, 1992, pp. 273-291.

³⁸ Citado en el discurso de aceptación realizado por Alejandro Foxley, para su incorporación a la Academia Real de Ciencias Políticas y Morales, Madrid, España, 30 de marzo de 1993.

³⁹ Citado en **Giovanni Sartori**, *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, New Jersey: Chatham Publishing House, Inc., 1987, pp. 89-91.