

LA REDEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA CHILENA: ¿HACIA UNA DEMOCRACIA CAPITALISTA?*

ALFREDO REHREN

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Este artículo provee una breve interpretación analítica del proceso político chileno actual. Se concentra en tres dimensiones cruciales para entender el quiebre de la democracia preautoritaria y la naturaleza de la redemocratización: el sistema de partidos, la función económica del Estado y el poder de las Fuerzas Armadas. Explica cómo el sistema de partidos chileno evolucionó desde la política del compromiso a la polarización y cómo cambios desde competencia centrífuga a la construcción de coaliciones centripetas alteraron el escenario partidista de la democracia postautoritaria. Muestra cómo la transformación de un Estado empresario hacia un Estado regulatorio –en el contexto de una economía capitalista boyante– alteró definitivamente las relaciones de poder preexistentes entre la clase política chilena y los empresarios. Finalmente, discute cómo las Fuerzas Armadas se trasladaron de un rol históricamente neutro a uno mucho más poderoso luego de la experiencia autoritaria. Del análisis de estas tres dimensiones las conclusiones apuntan hacia el hecho de que el proceso de redemocratización no puede ser visto sólo como un retorno a la “democracia preautoritaria”, sino como un significativo cambio hacia una democracia capitalista, donde la única cuestión a ser resuelta es la del poder militar.

Analizar la transición y consolidación democrática chilena requiere delinear la trama y dinámica de dicho proceso y definir el rol jugado por los principales actores sociales y políticos. La transición se inició como consecuencia de la derrota del General Pinochet en el Plebiscito de 1988, al intentar proyectar el régimen a través de una consulta popular directa¹. Una vez derrotado, las rápidas e intensas negociaciones realizadas entre la Concertación de Partidos por el NO y el gobierno militar permitieron la realización de las elecciones generales de diciembre de 1989. Sin embargo, a pesar de la derrota, el régi-

* Trabajo presentado en la reunión anual de la Latin American Studies Association, celebrada en el Continental Plaza Hotel, Guadalajara, México, abril 17-19, 1997.

1 Ver Roberto Méndez, Oscar Godoy, Enrique Barros y Arturo Fontaine T., “¿Por qué ganó el No?”, *Estudios Públicos* 33 (Verano 1989), pp. 83-134; Roberto Méndez, “La opinión pública y la elección presidencial de 1980”; Arturo Fontaine T., Harald Beyer y Luis H. Paul, “Mapa de las corrientes políticas en las elecciones generales de 1989”, ambos en *Estudios Públicos* 38 (otoño 1990), pp. 67-97 y 99-127 respectivamente; Alan Angell y Benny Pollack, “The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy”, en *Bulletin of Latin American Research*, col 9, 1 (1990), pp. 1-23.

men desplegó una hábil capacidad negociadora que le permitió utilizar su capital político para salvar los componentes básicos del modelo implantado durante quince años de gobierno. La transacción entre militares y la oposición para reformar la Constitución de 1980 terminó por legitimizarla en su totalidad con el Plebiscito de 1989². A cambio de condiciones más favorables para un proceso electoral abierto y competitivo, los militares y sus aliados políticos de centro-derecha quedaron en una inmejorable posición de poder para enfrentar el proceso de redemocratización.

A pesar del triunfo electoral, el nuevo gobierno democrático quedó al frente de tres inminentes desafíos que sortear. En primer lugar, el modelo económico neoliberal implantado exitosamente por los militares dejaba al nuevo gobierno frente a la necesidad de redistribuir el costo social ya incurrido, sin caer en las medidas populistas que contribuyeron al quiebre de la democracia. En segundo lugar, el fortalecimiento de las atribuciones constitucionales de los militares para manejar su presupuesto, política de ascensos, inamovilidad de los Comandantes en Jefe y permanencia del General Pinochet al mando del Ejército, dejaban al entrante gobierno civil en difíciles condiciones de ejercer un control real y efectivo sobre el poder militar. Más dificultoso aún sería la persecución de presuntas responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos, ya que lo impedía la existencia de una Ley de Amnistía aprobada por el régimen militar en 1978.

Finalmente, la institucionalidad política heredada dejaba a una centro-derecha, defensora de la obra del régimen militar, claramente fortalecida en el Congreso. El sistema electoral binominal y la institución de los *senadores designados* le daban la mayoría en el Senado³. Esta situación haría casi imposible una modificación a la Constitución de 1980 y a todas aquellas leyes elementales que pudieran afectar el equilibrio de poder postautoritario. Para el nuevo gobierno democrático resultaba entonces vital en el largo plazo mantener una oposición política leal y desarrollar, en el corto plazo, relaciones de cooperación con la centro-derecha en el congreso.

¿Ha logrado Chile consolidar un proceso político democrático estable en el periodo postautoritario? ¿Cómo se han enfrentado los desafíos recién mencionados? ¿Qué estructuras y prácticas del periodo democrático preautoritario permanecen aún vigentes o cómo se han transformado? ¿Es esta una "nueva democracia" en que perdurarán importantes componentes heredados del autoritarismo y por cuánto tiempo? Responder a estos interrogantes requiere evaluar el impacto de los factores que llevaron al quiebre de la democracia en 1973 y establecer cómo los componentes estructurales del modelo autoritario han impactado en el proceso de redemocratización. A este respecto, la movilización y polarización políticas experimentadas hasta 1973; el impacto represivo y transformador del régimen autoritario; y la naturaleza pactada de la transición que se inició con el Plebiscito de 1988, marcaron profundamente las instituciones y procesos políticos postautoritarios.

2 Un análisis de la dinámica de las reformas, su negociación y ratificación en el Plebiscito de 1989 se encuentra en Carlos Andrade G., *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991).

3 Sobre el sistema electoral y sus consecuencias ver Arturo Valenzuela y Peter Siavelis, "Ley electoral y estabilidad democrática: un ejercicio de simulación para el caso de Chile", *Estudios Públicos* 43 (Invierno 1991), pp. 27-87.

El propósito del presente trabajo es entregar una síntesis del proceso político chileno que permita, a su vez, reevaluar aquellas dimensiones claves a través de las cuales se desenvuelve la redemocratización⁴.

DEL COMPROMISO A LA MOVILIZACIÓN Y POLARIZACIÓN POLÍTICAS

La democracia chilena vigente hasta 1973 revistió características de una democracia formal. Desde los inicios de la República, salvo breves interrupciones, las elecciones siempre se realizaron con regularidad y se respetaron los derechos de la oposición a ser gobierno. El establecimiento de un sistema de partidos competitivo en 1932 implicó que la alternancia en el gobierno sería en adelante altamente contestada; pero dada la imposibilidad de formar gobiernos de mayoría, resultó imposible gobernar sin el apoyo de los partidos en el congreso⁵. La competitividad se explica por la implantación de un modelo de crecimiento "hacia adentro" que privilegió el fortalecimiento de un Estado empresario y centralizado, cuyo control fue siempre el objetivo de la lucha por el poder. Como producto de la industrialización (por sustitución de importaciones) emergieron nuevos sectores sociales urbanos —una clase media, un incipiente empresariado nacional y un movimiento sindical en expansión— que adquirieron representación de sus intereses a través del sistema de partidos vigente. Sin embargo, a pesar de la regularidad y competitividad de las elecciones, y de la incorporación de nuevos sectores sociales al proceso político, la democracia chilena permaneció poco participativa y poco equitativa, manteniéndose al campesinado, las mujeres y sectores populares urbanos marginados de la vida política, social y económica hasta los años sesenta.

Chile enfrentó desde comienzos de los 1960 un agudo conflicto social por la redistribución de la riqueza y el ingreso. Lo anterior se reflejó en un fuerte proceso de movilización y participación política que llevó al sistema de partidos a una profunda polarización. La incorporación de nuevos sectores sociales al proceso político bajo condiciones de extrema competencia por el poder, el desarrollo de proyectos globalizantes y liderazgos ideológicos antagónicos terminaron por romper el tradicional rol de equilibrio jugado por el centro político⁶. En efecto, el Partido Demócrata Cristiano, que reemplazó al Partido Radical hacia fines de los 1950 como articulador del espectro izquierda-centro-derecha, optó

- 4 Sobre el tema ver Manuel A. Garretón, "La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución", *Estudios Públicos* 42 (Otoño 1991), pp. 101-133; Paul W. Drake e Iván Jaksic (editores), *The Struggle for Democracy in Chile: 1982-1990* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1991). Ver también el dossier con los artículos de Oscar Godoy, "La cuestión de la transición"; M. A. Garretón, "Transición incompleta y régimen consolidado"; y Carlos Huneeus, "La transición ha terminado" en *Revista de Ciencia Política* 16 (Nº 1-2/1994), pp. 11-40.
- 5 Acerca del desarrollo del sistema de partidos moderno ver Bernardino Bravo L. *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (2a. edición) (Santiago: Editorial Jurídica, 1986) y Tomás Moulian, "El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno" en Oscar Godoy (editor), *Cambio de régimen político* (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 1992).
- 6 Ver Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1978) y Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago: Editorial Universitaria, 1986), especialmente pp. 237-271; y Timothy Scully, *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile* (Stanford: Stanford University Press, 1992).

por la *vía propia* después del triunfo de 1964⁷. Al desechar la alternativa de formar un gobierno de coalición, y fortalecer su propia opción ideológica, la Democracia Cristiana rigidizó el funcionamiento del sistema de partidos. Si a esto se agrega la amplia derrota del Partido Demócrata Cristiano en las elecciones parlamentarias de 1969 y el carácter revolucionario del proyecto político de la Unidad Popular, no caben dudas que el sistema de partidos basado en el compromiso y la negociación estaba transformándose inevitablemente en un sistema centrífugo y polarizado⁸.

Además, contribuyó fuertemente al quiebre democrático la estrategia política de la Unidad Popular para llevar a cabo su programa de gobierno. Siendo un gobierno minoritario desconoció la necesidad de obtener el apoyo de los partidos en el Congreso y terminó alienando a la oposición. El sistema de partidos llegó a conformarse así en dos grandes coaliciones antagónicas para las elecciones parlamentarias de junio de 1973: la Unidad Popular y la Confederación Democrática. Esta última incluía a los partidos de derecha y al Partido Demócrata Cristiano, que optó, a pesar de su decisivo apoyo inicial al gobierno de Allende, por oponérsele frontalmente.

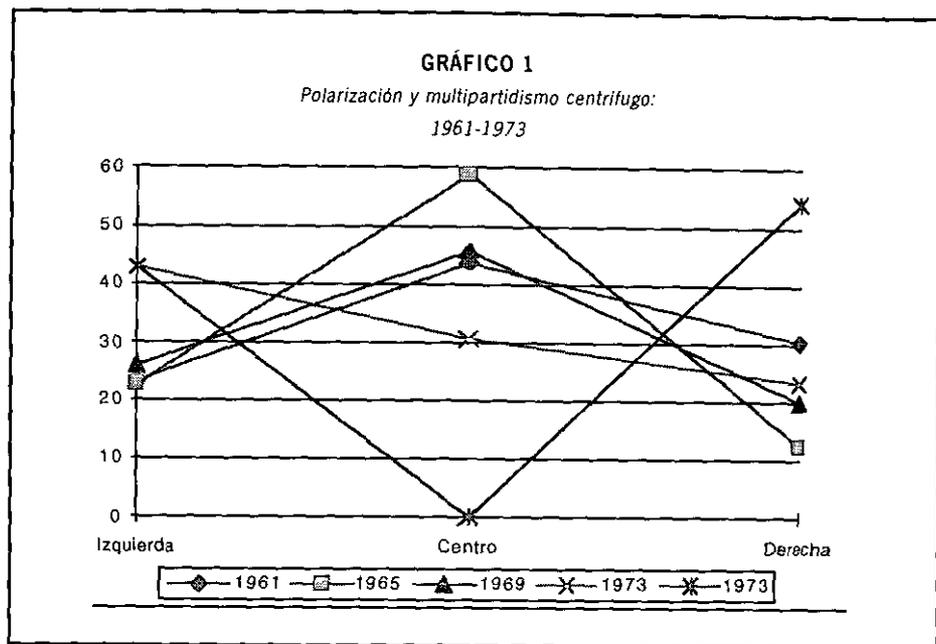
La polarización del liderazgo político acentuó, finalmente, la fuerte dependencia que los partidos tenían de los diversos sectores sociales que representaban, generándose así una escasa autonomía de la clase política para transar intereses que definitivamente se transformaron en irreconciliables. Esta polarización en torno a proyectos globalizantes terminó por permear la cultura política, la opinión pública y el electorado nacional, tendencia que se encuentra representada en el Gráfico N° 1. Allí se puede observar cómo desde las elecciones parlamentarias de 1965 hasta 1973 el centro político disminuye a la mitad su poder electoral. Además, la formación de dos grandes bloques electorales, ideológicamente antagónicos, significó ese mismo año la virtual desaparición del rol articulador del centro político.

DEL MULTIPARTIDISMO CENTRÍFUGO A LAS COALICIONES CENTRÍPETAS

La recomposición del sistema de partidos durante el autoritarismo estuvo marcada por una evolución hacia "coaliciones centripetas", tendencia que predominará durante el período de consolidación. La persecución de los líderes de los partidos de izquierda, el alejamiento y rompimiento de la Democracia Cristiana con el régimen militar y la temprana autoclausura de los partidos de derecha que apoyaron la intervención militar dejaron a los partidos fuera del proceso político nacional. Después de la crisis económica de 1982, una desarticulada oposición al régimen lanzó violentas manifestaciones públicas durante

7 El espectro de partidos políticos que se consolidó desde la década de los 30 hasta la de los 60 estuvo formado por el Partido Comunista y el Partido Socialista en la izquierda; el Partido Conservador y el Partido Liberal en la derecha, que a comienzos de los 1960 se unen en el Partido Nacional; y la Democracia Cristiana que en el centro político desplazó al Partido Radical.

8 Joan E. Garcés, 1970. *La pugna política por la Presidencia en Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1971); Tomás Moulian, "Tensiones y crisis política: análisis de la década del sesenta" en Adolfo Aldunate, Angel Flisflish y Tomás Moulian (comp.), *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile* (Santiago: FLACSO: 1985); Ricardo A. Yocielevsky, "El desarrollo de los partidos políticos chilenos hasta 1970", *Argumentos* (agosto de 1989), pp. 7-48.



Fuente: Construido con cifras contenidas en Ricardo Cruz-Coke, *Historia electoral de Chile 1925-1973* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1984), pp. 86 y 89.

1983 y 1984. Simultáneamente, los primeros ensayos de una oposición unida, liderada por los partidos políticos (p. ej. Alianza Democrática y Acuerdo Nacional), no fueron fructíferos⁹.

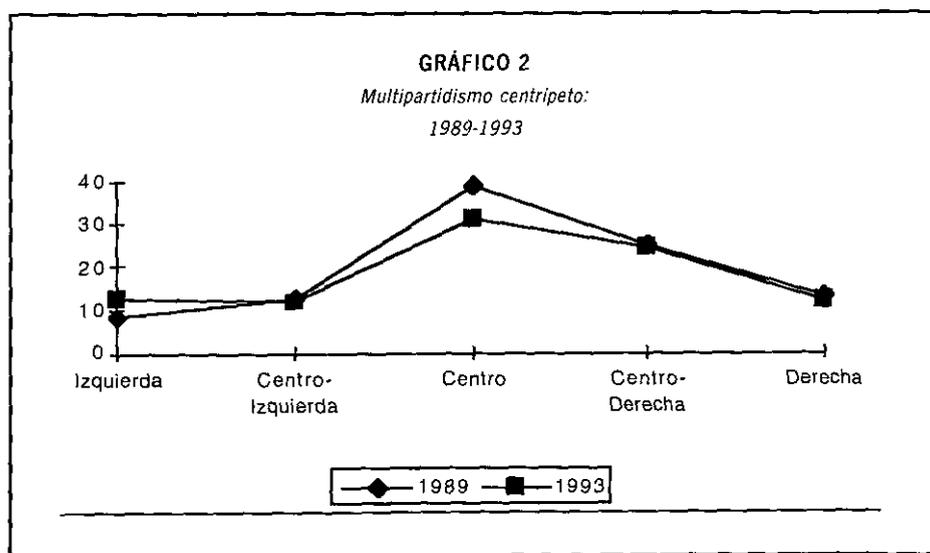
Será la cercanía al Plebiscito de 1988 la ocasión que tiene la oposición para unirse frente al régimen. La *Concertación de Partidos por el NO* logra reunir a los principales partidos de oposición: el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista. Este evento marcó el inicio del acortamiento de las distancias ideológicas que separaban a ambos partidos, atenuó las discrepancias ideológicas y eliminó la vía violenta como instrumento de acción opositora. La Democracia Cristiana abandona la *vía propia* y ante el fracaso de los socialismos reales, el socialismo chileno se renueva. Contribuye a ello el aporte de muchos de sus líderes y técnicos más jóvenes que vivieron en el exilio en las democracias consociativas europeas. Así, emerge una nueva alianza de centro-izquierda, a la que ingresan nuevos partidos como el Partido por la Democracia (PPD)¹⁰. Esta tendencia es acompañada tam-

9 Ver Arturo Valenzuela y J. Samuel Valenzuela, "Party Oppositions under the Chilean Authoritarian Regime" en J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, eds. *Military Rule in Chile: Dictatorships and Oppositions* (Baltimore: Johns Hopkins, 1986); Manuel A. Garretón, "La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición" en M. Cavarozzi y M. A. Garretón, eds. *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur* (Santiago: FLACSO, 1989).

10 Ricardo Núñez (comp.), *Socialismo: 10 años de renovación* (2 tomos) (Santiago: Ornitorrinco: 1991); Jorge Arrate y Paulo Hidalgo, *Pasión y razón del socialismo chileno* (Santiago: Ornitorrinco, 1989); Patricio Silva, "Social Democracy, Neoliberalism and Ideological Change in the Chilean Socialist Movement, 1973-1992", trabajo presentado en el XVII International Congress of the Latin American Studies Association, Los Angeles, California. Septiembre 24-27, 1992.

bién por un remozamiento de la derecha tradicional que hacia fines del gobierno militar empieza a reunificarse en Renovación Nacional. Por su parte, los técnicos y colaboradores más jóvenes del gobierno militar se agrupan en la Unión Demócrata Independiente (UDI)¹¹. Ambos partidos aparecen como los interlocutores y defensores de la institucionalidad heredada del régimen militar y se funden en una alianza de centro-derecha.

El triunfo de la oposición en el Plebiscito de 1988, con un 54% de las preferencias por el NO, le entregó la opción real de ser alternativa de gobierno en las elecciones de 1989. La transformación de una alianza de oposición en una coalición electoral –la *Concertación de Partidos por la Democracia*– y la elaboración de un programa común contribuyeron a una eficaz unidad de centro-izquierda. Tal como lo señala el Gráfico N° 2, el triunfo de la *Concertación* en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 y 1993 (con excepción del Senado donde la derecha y los *senadores designados* la dejaban en minoría) muestra una recomposición centrista del sistema de partidos y, aparentemente, un realineamiento electoral de largo plazo por parte de la opinión pública y el electorado chilenos. La elección de un gobierno de centro-izquierda para consolidar una democracia capitalista aparece como un fenómeno inédito en la historia política chilena. Las elecciones de 1989 pueden ser calificadas en este sentido como una *elección crítica*, tendencia que es reconfirmada por los resultados electorales de 1993.



Fuente: Para 1989 ver Dieter Nohlen, *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos), p. 256 y para 1993 ver Oscar Godoy, "Las elecciones de 1993", *Estudios Públicos* 54 (Otoño 1994), p. 334.

11 Ver Tomás Moulián e Isabel Torres, *La reorganización de los partidos de Derecha entre 1983 y 1988*, Documentos de Trabajo N° 388 (FLACSO), noviembre de 1988.

El hecho de que una alianza de oposición al régimen militar fuera capaz de transformarse en una alianza electoral primero y acto seguido en una eficaz coalición de gobierno de carácter multipartidario resultó una innovación importante en la política chilena. Dada la intensa lucha ideológica que caracterizó al sistema de partidos, resultaba difícil imaginarse que partidos que se habían enfrentado abierta y tenazmente, como la Democracia Cristiana y el Socialista, pudieran constituirse en el eje de una coalición de gobierno.

Los cambios operados en la naturaleza y dinámica del sistema de partidos pueden llevar a reconsiderar la tesis de que el presidencialismo *per se* fue una de las causas del quiebre de la democracia en Chile. No hay duda de que en el contexto de un sistema de partidos de competencia centrífuga y polarizado, con un poder ejecutivo y legislativo antagonizados ideológicamente, una democracia presidencialista tenía pocas probabilidades de sobrevivir. Sin embargo, la experiencia chilena postautoritaria estaría señalando que en la medida que emergan coaliciones electorales centripetas, capaces de socializar los objetivos de un gobierno multipartidario en torno a una elite político-administrativa homogénea y pluralista, el presidencialismo podría conducir al país nuevamente, dentro de ciertos límites, por la senda de la democracia¹².

DEL ESTADO EMPRESARIO AL ESTADO REGULADOR

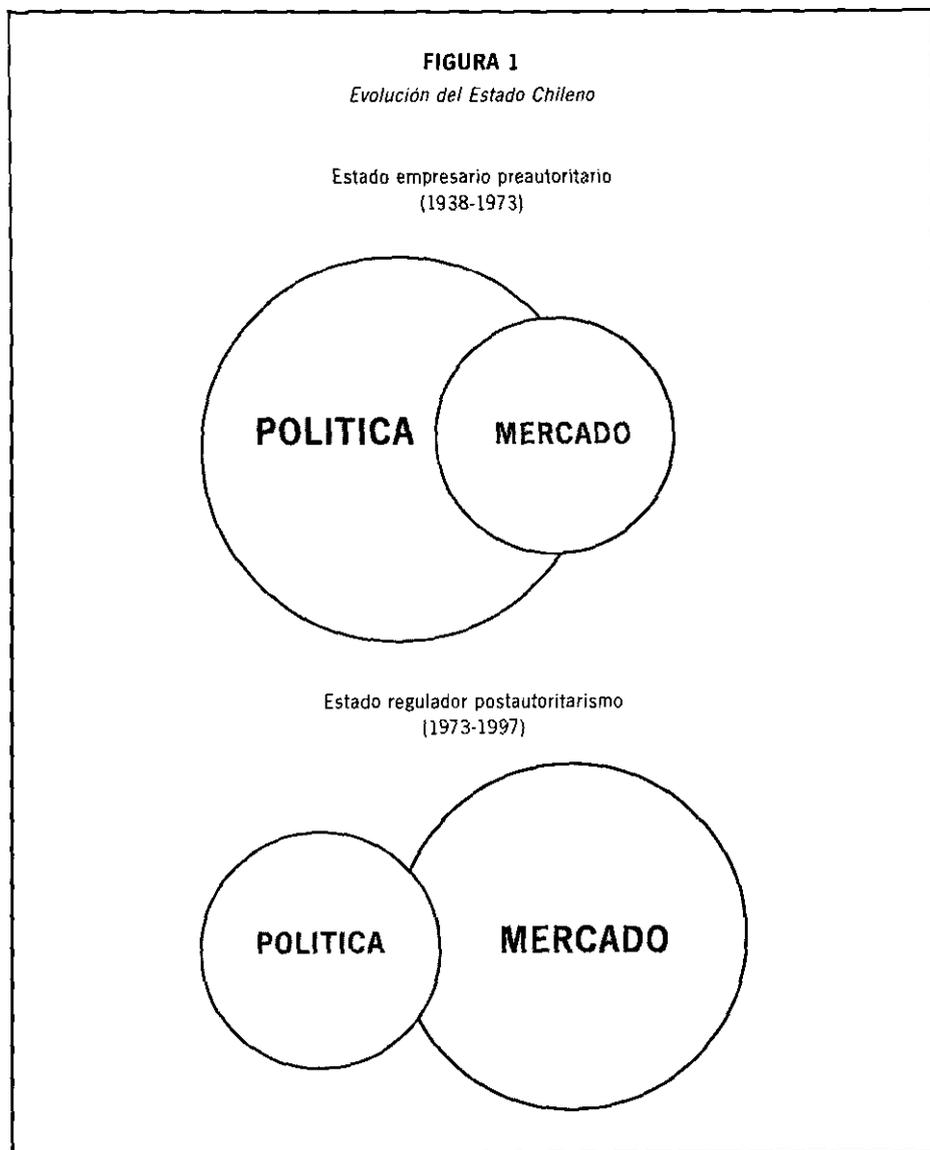
Uno de los impactos más trascendentales del modelo neoliberal impuesto por el régimen militar fue la privatización y achicamiento del Estado¹³. Este transformó su naturaleza de *Estado Empresario*, vigente hasta los años sesenta, y exacerbada durante la experiencia de la Unidad Popular, en la de un *Estado Regulador*. Como consecuencia, la asignación de recursos productivos y sociales, que se efectuó en forma predominante a través del proceso político y en el ámbito de una economía estatista, pasó a ser determinada durante la experiencia militar por el resultado del juego de las fuerzas del mercado. Incluso, la intervención de futuros gobiernos en la fijación de la política monetaria y equilibrios macroeconómicos fue reducida, al establecerse la independencia del Banco Central y conformarse un directorio técnico y pluripartidista. Esto trajo consigo una redefinición de las relaciones tradicionales de poder entre la clase política y el sector empresarial¹⁴.

El contraste entre el *Estado Empresario Pre-Autoritario* y el *Estado Regulador Post-Autoritario* está representado en la Figura N° 1. La disminución del impacto del proceso político se ve acompañada por el crecimiento del mercado como mecanismo de asignación de recursos. La intersección entre política y mercado intenta mostrar el cambio operado en

12 Ver Arturo Valenzuela, "Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario", en Oscar Godoy (editor), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990) y Alfredo Rehren, "La presidencia en el Gobierno de la Concertación", *Estudios Sociales* 75 (Trimestre 1/1993), pp. 15-38.

13 Ver Cristián Larroulet, *The Chilean Experience: Private Solutions to Public Problems* (Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo, 1993) y Juan Andrés Fontaine, "Transición económica y política en Chile, 1970-1990", *Estudios Públicos* 50 (otoño 1993), pp. 229-279.

14 Ver Alfredo Rehren, "Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile", *Revista de Ciencia Política* 17, n° 1/2 (1995), pp. 5-61, y Cecilia Montero, "La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?", *Colección de Estudios CIEPLAN* 30 (diciembre de 1990), pp. 91-122 y "Los empresarios y el Estado en la transición democrática chilena (1990-92)", CIEPLAN-CNRS, octubre 1992 (manuscrito).



la magnitud y naturaleza del Estado durante ambos períodos. El presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio define la nueva situación así: "El empresariado tiene claro que hoy tenemos una independencia entre lo político y económico mucho mayor que antes, y las decisiones políticas, si bien influyen en el desarrollo económico, no van a influir de la misma manera que antes. El Estado tiene hoy menos fuerza"¹⁵. En este sentido las relaciones entre el gobierno de la Concertación y el empresariado se enmarcan

15 Manuel Feliú, *La Época*, 2 julio 1989.

dentro del campo definido por el rol de un Estado subsidiario y regulador por un lado, y por el otro, por el rol de un actor social que se percibe a sí mismo como motor del desarrollo y del crecimiento y que goza de un renovado reconocimiento social.

Paliar el costo social ya incurrido por el régimen militar era sólo posible dentro de una tendencia de crecimiento sostenido, lo cual significaba necesariamente la mantención del modelo económico neoliberal. Se ratificaba así el rol protagónico del sector empresarial que continuaría manejando las variables claves de la economía, pero con una mayor injerencia del gobierno en materias tales como la política social, laboral, tributaria y privatizaciones. Entre las máximas prioridades del gobierno de la *Concertación* figuraban un aumento del gasto social y la democratización del movimiento sindical. Ambas medidas involucraban la introducción de importantes ajustes al modelo heredado¹⁶.

Para obtener mayores ingresos el gobierno estableció contactos directos con los partidos de oposición tendientes a lograr un alza de los impuestos, ya que la Concertación era contraria a generar recursos mediante nuevas privatizaciones. El proyecto de ley que elevaba los tributos a las empresas y el impuesto al valor agregado se aprobó sin grandes objeciones, excepto por la Unión Demócrata Independiente. En cuanto a la reforma laboral, los proyectos aprobados por el Congreso incluyeron el derecho a huelga, la creación de federaciones y confederaciones sindicales, y la ampliación de la negociación colectiva a más de una sola empresa. Este último punto, uno de los elementos claves de la legislación laboral aplicada durante el gobierno militar, encontró una férrea resistencia en las organizaciones empresariales, pero fue finalmente aceptado.

Como consecuencia de la disminución del rol del Estado y de la privatización de la economía logrados por el régimen autoritario, se puede concluir que el estilo de formulación de políticas públicas que se caracterizó como semicorporativo hasta 1973 se transforma en la nueva etapa democrática en uno abiertamente más competitivo y pluralista¹⁷.

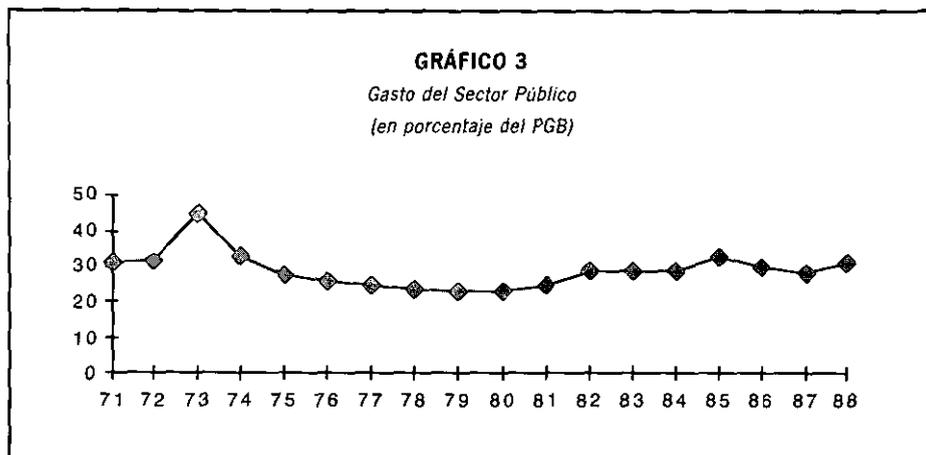
A pesar de la aparente independencia entre lo político y lo económico, una fuerte interdependencia entre gobierno y empresariado caracteriza a esta nueva etapa democrática. Por un lado están los empresarios que necesitan estabilidad a nivel macroeconómico y claridad en las reglas del juego para desarrollarse, y por otro lado un gobierno de coalición exitoso que intenta proyectarse políticamente en el largo plazo, pero que necesita crecimiento para enfrentar la pobreza y la presión social. Y para lograrlo, ante un Estado Empresario disminuido, el gobierno no ha tenido más alternativa que recurrir a la empresa privada, existiendo un evidente dominio del mercado frente a la cuestión social: "mejorar la calidad de vida de todos los chilenos, elaborando y aplicando políticas sustentables en el largo plazo, que no comprometan ni el proceso de crecimiento ni la estabilidad económica y política de la nueva democracia"¹⁸.

Sin embargo, un análisis de las cifras entregadas en el Gráfico N° 3 nos muestra que el rol del Estado en Chile debe reevaluarse. A pesar de su "achicamiento" en términos de personal y cobertura, por la privatización de las empresas del Estado, el gasto del sector

16 Ver Oscar Muñoz (compilador), *Transición a la democracia: marco político y económico* (Santiago: Cieplan, 1990) y Oscar Muñoz y Carmen Celedón, "Chile en transición: estrategia económica y política", *Revista de Ciencia Política* 15 (1993), pp. 87-122.

17 Ver William Dugan y Alfredo Rehren, "Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile", *Política* 22/23 (Junio 1990), pp. 117-136.

18 MIDEPLAN, *Acción Social del Gobierno 1990-91: un proceso de integración al desarrollo* (Santiago, 1991), p. 3.



Fuente: Datos obtenidos de Dominique Hachette, "La Economía Chilena durante el Siglo XX" en Alfredo Riquelme (ed.), Chile: Historia y Presente (Universidad Católica, 1996), p. 88.

público muestra por aproximadamente dos décadas prácticamente un mismo nivel¹⁹. De hecho, el gasto público en 1988, a quince años del gobierno militar, es similar al de comienzos del gobierno de la Unidad Popular, manteniendo durante todo este periodo, con la excepción de 1973, sólo leves fluctuaciones alrededor del 30% del PGB²⁰. Esta continuidad refleja que, pese a su redimensionamiento, el Estado chileno sigue manteniendo un peso significativo en la economía nacional, vía fortalecimiento del rol social del Estado, proceso que comenzó durante el gobierno militar y que se ha reforzado en el nuevo período democrático²¹.

DE LA NEUTRALIDAD AL FORTALECIMIENTO DEL PODER MILITAR²²

Después de las intervenciones de los años 1920, los militares se mantuvieron como un cuerpo profesional sometido a la obediencia del poder civil y no deliberativo en materias de política contingente. Sin embargo, siempre se consideraron como garantes del orden político consagrado en la Constitución de 1925.

19 Entre 1974 y 1979 el empleo público se redujo en alrededor de 90 mil personas y el total de empresas públicas se había reducido de 507 en 1973 a 70 en 1977. Ver Jorge Marshall, "El gasto público en Chile 1969-1979", *Colección de Estudios Cieplan 5* (julio de 1981), p. 56 y Alejandro Foxley, "Towards a Free Market Economy: Chile 1974-1979", *Journal of Development Economics 10* (1982), p. 11.

20 Incluso este nivel es similar al de fines de la década de los 1960, cuando el gasto público llegó al 34% del PGB, ver Marshall, p. 55. Mayores datos para la década del 60 se encuentran en Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas Económicas en Chile: 1952-1970* (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1973), pp. 329 y 352.

21 Según Marshall, entre 1969 y 1979 el gasto social absorbe entre un 55 y un 60% de los recursos totales del Sector Público, observándose una reducción del 24.6% en el área de servicios económicos y un aumento del 81% en gastos de administración general para los años extremos. Marshall, p. 72 y 74.

22 Para una visión general del tema se puede consultar Alain Joxe, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político de Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1970); Genaro Arriagada, *La política militar de Pinochet* (Santiago: Salesianos, 1985); y Augusto Varas, *Los militares en el poder: régimen y gobierno militar en Chile 1973-1986* (Santiago, Pehuén-Flacso, 1987).

A raíz del proceso de cambio que el país experimentó a contar de los años sesenta, las Fuerzas Armadas se vieron envueltas paulatinamente en el conflicto político que permeó a toda la sociedad. La primera manifestación de esta tendencia ocurrió bajo la presidencia de Eduardo Frei M., y adquirió con *el tacnazo* en 1969 el carácter de un *cuestionamiento corporativo-institucional* de sectores del Ejército. Luego, al resquebrajarse el ordenamiento político vigente durante la Unidad Popular, se produjo un *cuestionamiento político-institucional* que catapultó a los militares al control del poder en 1973²³. Con la intención de restaurar la "institucionalidad quebrantada" los militares gobernaron hasta 1989 e implantaron una serie de estructuras que los transformaron en un factor de poder más visible y real que aquel desempeñado en la democracia preautoritaria.

En virtud de una disposición constitucional, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas son inamovibles y forman parte del Consejo Nacional de Seguridad. Todos ellos conservaron la facultad de proponer nuevos ascensos de oficiales de alto rango para ser ratificados por el Presidente y de reestructurar sus instituciones sin la supervisión de éste. Con el fin de cubrir su retirada, los militares también aprobaron una ley especial que les otorgó financiamiento por la vía de fondos provenientes de las exportaciones de cobre, lo cual permitió garantizarles su presupuesto y la adquisición de nuevo material para los años venideros. El intento de la Concertación de nombrar independientemente a los subsecretarios de las tres ramas de las Fuerzas Armadas fue vetado y el establecimiento de un Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional como conducto jerárquico de los Comandantes en Jefe para vincularse con el Ministro de Defensa nunca logró materializarse.

En el intertanto, el General Pinochet ha continuado siendo el líder indiscutido de un Ejército firmemente cohesionado en torno a él y goza de un importante apoyo de los partidos de centro-derecha²⁴. El ex presidente se ha mantenido en todo momento obediente al mandatario constitucional y ha jugado, dentro de las instituciones vigentes, un rol políticamente subordinado. Los conflictos que inicialmente surgieron entre Pinochet y el Ministro de Defensa de Aylwin, especialmente en relación a la subordinación jerárquica del General y que condujeron al *boinazo*, se han visto superados bajo la nueva administración del Presidente Frei.

Uno de los problemas más delicados ha sido cómo enfrentar las violaciones a los derechos humanos. La creación de la *Comisión de Verdad y Reconciliación*, encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos, no contó con el apoyo de la oposición, por lo que el Presidente Aylwin no pudo solicitar el concurso de algunos de sus más respetados miembros. La comisión estableció una relación oficial de los hechos que fue dada a conocer a la opinión pública y dejó abierta la posibilidad para que las partes interesadas pudieran entablar los juicios correspondientes ante los tribunales civiles. En vista de lo anterior la oposición se quejó de que este procedimiento constituía una derogación tácita de la Ley de Amnistía de 1978 –que absolvía a sus miembros de los excesos que podían haberse cometido entre 1973 y 1978– y planteaba una confrontación potencial con las Fuerzas Armadas.

23 Ver Carlos Prats G., *Memorias: testimonio de un soldado* (Santiago: Pehuén, 1985).

24 Para la estrategia utilizada por el General Pinochet para construir su base de poder dentro del Ejército, ver Genaro Arriagada, *La Política Militar de Pinochet* (Santiago, 1985).

Los hechos parecen indicar que Aylwin cumplió su promesa de proporcionar algún tipo de compensación moral, al establecer una verdad –cuestionada por la Corte Suprema y el propio Ejército– y al otorgar beneficios sociales y pecuniarios a las familias de las víctimas. Con esto, Aylwin sometió indirectamente a los militares a un juicio público, y así lo percibieron las Fuerzas Armadas. Pero dada la vigencia de la Ley de Amnistía, los recursos legales han resultado inadmisibles. El desempeño de una función conciliadora por parte de Aylwin no amenazó tanto su credibilidad entre las Fuerzas Armadas como entre los sectores del ala izquierdista del gobierno y organizaciones de los derechos humanos que buscaban justicia y el castigo de los presuntos culpables²⁵.

El rol del Congreso también ha contribuido a mejorar las relaciones civico-militares. Ambas Comisiones de Defensa no interfirieron en materias profesionales como el presupuesto, programas de estudio y tamaño de las fuerzas armadas. Uno de los temas que más controversia político-institucional causó fue el destino de la Central Nacional de Informaciones y del personal militar que formó parte de ese servicio de seguridad. Aparte de algunas declaraciones improvisadas sobre temas políticamente sensibles, el General Pinochet se ha preocupado de cultivar personalmente las buenas relaciones con el Congreso y los partidos políticos de gobierno y de lanzar un plan de modernización del Ejército. En octubre de 1992 el presidente de la Cámara de Diputados, José Antonio Viera-Gallo, manifestaba que:

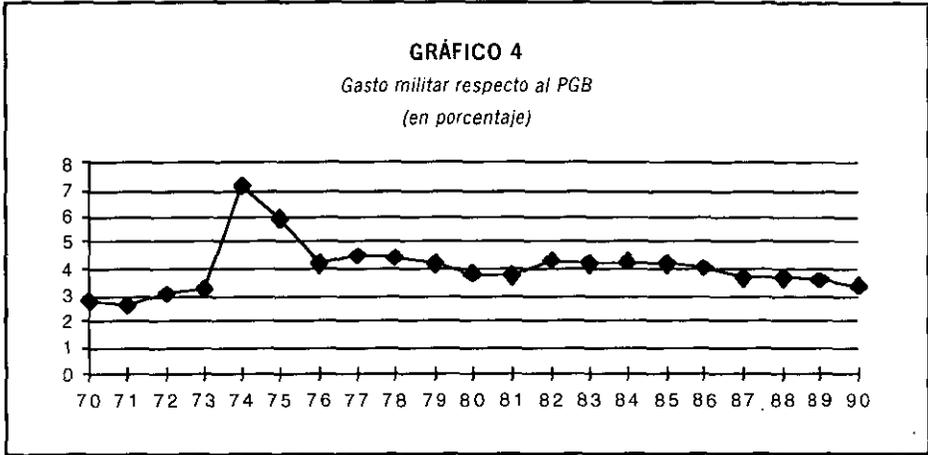
Al discutir diversas leyes, ratificar tratados, aprobar anualmente el presupuesto o fiscalizar los actos de gobierno, hemos discutido algunos importantes temas de la defensa y la seguridad del país. Lo hemos hecho con alturas de miras, tratando de tomar distancia de los acontecimientos contingentes, sin hacer de ellos materia de contiendas partidistas. Preciso es reconocer que hemos contado con la colaboración oportuna y eficaz de las Fuerzas Armadas y de Orden....La propuesta de modernización del Ejército, hecha por el Comandante en Jefe el 21 de agosto último, es un punto de partida insoslayable. Es justo resaltar la invitación a discutirla con los distintos sectores de la sociedad²⁶.

Sin embargo, a pesar del fortalecimiento de las prerrogativas y capacidad de cuestionamiento del poder militar, las fuerzas armadas han mantenido un nivel de gasto que es levemente superior al que tenían en 1970. Mientras en 1970 el gasto militar era un 2.82% del PGB, éste era de un 3.41% en 1990. La tendencia señalada en el Gráfico N° 4 muestra que, salvo por los años 1974 y 1975, el gasto se ha consolidado en cifras que fluctúan en alrededor del 4% del PGB entre 1982 y 1990, mostrando una disminución del 4.4% al 3.4% durante los mismos años. Esto es importante señalarlo porque mientras el gasto militar como porcentaje del PGB tiende a disminuir, el PGB bruto real ha crecido entre 1970 y 1990 en aproximadamente 1.7 veces²⁷. Entre 1989 y 1996, el gasto total en defensa como porcentaje del Producto Interno Bruto bajó del 4.22% al 2.72%, mostrando la ineficacia de algunos de los mecanismos financieros introducidos por los mismos mili-

25 Para una visión crítica del Informe de la Comisión ver la "Respuesta de la Corte Suprema al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación", en *Estudios Públicos* 42 (Otoño 1991), pp. 237-250.

26 *El Mercurio*, 4 de octubre de 1992.

27 Guillermo Patillo, "Evolución y estructura del gasto de las Fuerzas Armadas de Chile 1970-1990", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. VII n° 2 (abril-junio 1992), pp. 3 y 4.



Fuente: Guillermo Patillo, "Evolución y estructura del gasto de las Fuerzas Armadas de Chile 1970-1990", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. VII, n° 2 (Abril-Junio 1992), p. 3.

tares, como es la Ley del Cobre. Su rendimiento ha bajado del 0.89% del PBI en 1989 al 0.39% en 1990²⁸. Dado que el Ejecutivo goza de toda la iniciativa presupuestaria y muy especialmente en el área de defensa, es probable que, dada la situación anterior, las fuerzas armadas lo presionen a fin de revertir esta tendencia²⁹.

CONCLUSIONES

Una apreciación global de las tendencias del proceso de redemocratización nos indica, primero, que la competitividad y polarización del sistema de partidos políticos se ha revertido hacia una competencia centripeta y coaliciones de centro, permitiendo así nuevamente el funcionamiento de una democracia presidencialista. Segundo, que la neutralidad de las instituciones armadas típica del periodo preautoritario ha dado lugar al fortalecimiento de las prerrogativas y capacidad de cuestionamiento del poder militar. Tercero, que mientras hasta 1973 imperó un Estado empresario, el cambio en la naturaleza y rol del Estado impuesto exitosamente por el gobierno militar alteró definitivamente las relaciones entre la política y el mercado. Sin embargo, el Estado ha mantenido su peso e influencia históricos medidos por el nivel del gasto público, especialmente en lo social. Finalmente, aunque no ha sido motivo de análisis en este trabajo, la cultura política chilena, si bien ha recuperado sus orientaciones hacia el compromiso –con una drástica disminución del sesgo ideológico–, lo ha hecho en un ambiente social caracterizado por la pérdida de importancia de los objetos políticos y por una revalorización del individualismo, el mercado y la propiedad privada.

28 Eduardo Santos, "Presupuesto de Defensa para 1996", *Papeles de Trabajo N° 55*, Programa de Estudios Prospectivos (PEP), noviembre de 1995. p. 18.

29 Para una discusión del proceso presupuestario en el área de defensa ver Francisco Rojas, "Chile y el gasto militar: un criterio histórico y jurídico de asignación" en Francisco Rojas, ed., *Gasto Militar en América Latina: procesos de decisiones y actores claves* (Santiago: FLACSO/CINDE: 1994).

El proceso de redemocratización no aparece entonces como una simple vuelta a la democracia preautoritaria, tanto en términos valóricos como institucionales. Muy por el contrario, la dinámica del nuevo sistema de partidos, impacto del mercado y rol de los militares dejan entrever la construcción de un nuevo orden político cualitativamente distinto, que implica una redistribución de poder entre los actores tradicionales del sistema político chileno. A partir de estas tendencias, resulta plausible argumentar que por primera vez en la historia de Chile se ha abierto la posibilidad de consolidar una "democracia capitalista", cuestionándose solamente si el nuevo rol asumido por los militares es compatible con dicho modelo.