

# LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES AL SISTEMA ECONÓMICO DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN CHILE. DEL NEOLIBERALISMO A LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

CARLOS HUNEELUS<sup>1</sup>

*El artículo analiza los cambios introducidos por la nueva democracia al sistema económico implantado por el régimen militar siguiendo el pensamiento neoliberal. A partir de la tesis de que la transformación económica estuvo orientada a servir de legitimación por el rendimiento al autoritarismo, el modelo económico heredado por la democracia tenía diversos componentes que eran incompatibles con un orden pluralista, que obligaron a cambios institucionales. Estos fueron implícitos, es decir, no formalizados en leyes, y formales o explícitos. Se analizan las leyes dictadas entre 1990 y 1996, demostrando que hubo más cambios al orden económico que lo sostenido por quienes hablan de continuidad del modelo económico. Se examina el caso del sector eléctrico en que los cambios fueron incompletos por la estructura de poder creada durante el autoritarismo y por el estilo del principal grupo económico en éste, el grupo ENERSIS.*

## EL PROBLEMA

La democratización en Chile tiene, al menos, dos singularidades muy importantes. En primer lugar, a diferencia de las demás democratizaciones en América Latina, el largo régimen del general Augusto Pinochet (1973-1990) fue el único de los "nuevos autoritarismos"<sup>2</sup> en los años 70 y 80 en América Latina y en el sur de Europa, con la excepción de la España del general Francisco Franco (1939-1975), que terminó pudiendo exhibir un desempeño económico positivo<sup>3</sup>. En segundo lugar, los gobiernos democráticos

1 Profesor del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Este trabajo es posible por el apoyo de Fundación Volkswagen de Alemania, al proyecto de investigación "La transformación económica de Chile en una perspectiva comparada" dirigida por el autor y cuya ayuda se agradece.

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

3 Hay una amplia bibliografía sobre la política económica durante el régimen militar. Véase el libro de su ministro de Hacienda en los años 80, Hernán Büchi, *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica* (Bogotá: Editorial Norma SA, 1993); Patricio Meiler, *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996); Alejandro Foxley, 1982: *Experimentos neoliberales en América Latina*, Estudios CIEPLAN 7.

de la coalición de la Concertación por la Democracia de los presidentes Patricio Aylwin (1990-94) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), ambos demócratacristianos, fueron capaces de dar continuidad al ritmo de crecimiento económico, mejorando incluso los resultados, pues junto con continuar la tasa de crecimiento del 7% anual promedio desde 1985 hasta 1997 pudo bajar fuertemente la inflación del 28% en 1989 hasta llegar al 5% en 1998. No es una casualidad que la Concertación por la Democracia —integrada por los partidos Socialista, Democracia Cristiana y Radical— es la única alianza política en América Latina que en las nuevas democracias de la “tercera ola”<sup>4</sup> ha logrado ser reelegida en las segundas elecciones democráticas y todo indica que será confirmada para un tercer periodo en las elecciones presidenciales de 1999.

Hasta el momento, los analistas han estudiado especialmente los aspectos políticos del cambio de un régimen autoritario a la democracia y no han puesto especial atención al estudio de los cambios en el sistema económico<sup>5</sup>. Esto no puede sorprender pues las principales tareas del primer gobierno de la democracia son primordialmente políticas: conseguir la subordinación de los militares a la autoridad civil, hacer justicia en las violaciones de los derechos humanos cometidos por los órganos del Estado, que estaban integrados mayoritariamente por militares, y fortalecer las instituciones civiles del orden pluralista. Éstos han sido los temas centrales de las transiciones, como lo recordó Stepan<sup>6</sup> hace algunos años y lo volvió a poner de relieve Huntington con posterioridad<sup>7</sup>. Ambos autores parten de la premisa de que los desafíos económicos corresponden más bien a una etapa posterior.

Los temas económicos no ocupan el primer lugar de la agenda democrática, además, cuando un país tiene una economía en buenas condiciones. Esta situación favorece los argumentos en favor del continuismo y no de la reforma económica y no faltan argumentos para concluir que la transición chilena se caracterizaría por la dualidad de haber impulsado un cambio en el orden político y un importante grado de continuidad en el económico.

La transición chilena fue muy singular en lo propiamente político, pues el poderoso dictador siguió como jefe del Ejército durante ocho años de la democracia, hasta marzo de 1998, en que asumió su sucesor y él pasó a ser Senador vitalicio<sup>8</sup>. Junto a ello, se dio una decidida política de tratamiento a las violaciones de los derechos humanos, que tuvieron su principal eje en el trabajo de la Comisión de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig)<sup>9</sup>, nombrada por el Presidente Patricio Aylwin a escasas semanas de haber asumido el car-

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

5 Hemos analizado esto en relación al primer gobierno de la democracia en Carlos Huneus, “En defensa de la transición: el primer gobierno de la democracia en Chile”, en: Dieter Nohlen (comp.) *Democracia y neocrítica en América Latina* (Frankfurt: Vervuert, 1995).

6 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

7 Huntington, *The Third Wave...*, *op.cit.*

8 A fines de octubre de 1997 fue designado por el Presidente Frei de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución, el sucesor de Pinochet, el general el Ricardo Izurieta, que era Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, el principal órgano asesor del ministro de Defensa. Tiene una excelente carrera militar, sin haber ocupado cargos políticos sensibles durante el régimen militar. Fue subsecretario de Guerra en 1989. El nombramiento fue unánimemente saludado por los políticos de la Concertación.

9 Es conocida como la “Comisión Rettig” pues su presidente fue el ex senador y embajador Raúl Rettig, que fue presidente del Partido Radical.

go, el 11 de marzo de 1990, y que entregó un Informe un año más tarde en que expuso los fundamentos de hecho y de derecho de los casos de muerte por la coerción, que ascendieron a 2.179 muertos<sup>10</sup>. Se impulsaron diversas reformas legales (las llamadas "leyes Cumplido", que llevan el nombre del ministro de Justicia, Francisco Cumplido) que permitieron que los tribunales civiles pudieran conocer algunos procesos por violaciones a los derechos humanos que estaban radicados en los tribunales militares, que tuvo su más importante resultado en la condena en 1995 a ocho y seis años de prisión, por la Corte Suprema, del general (R) Manuel Contreras, jefe del aparato de seguridad, la DINA, por la responsabilidad de este organismo en el asesinato en Washington DC de Orlando Letelier, ex-ministro del gobierno de la Unidad Popular, el 21 de septiembre de 1976, y de uno de sus más cercanos colaboradores, el brigadier Pedro Espinoza<sup>11</sup>.

La transición del autoritarismo a la democracia es un proceso que no se limita sólo a las políticas que tienen que ver con las relaciones cívico-militares y al tratamiento a las violaciones de los derechos humanos. También los primeros gobiernos democráticos deben impulsar una política económica que les permita atender las necesidades de empleo, salud, vivienda, educación e ingreso. Los gobiernos democráticos pueden fallar no sólo por su política hacia los militares, sino también por su política económica, que puede conducir a una grave crisis económica que gatille serias convulsiones sociales. Esto le ocurrió al primer gobierno de la democracia en Argentina del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), que debió entregar el cargo seis meses antes del plazo constitucional a su sucesor, el peronista Carlos Menem, por la grave crisis económica que hacía ingobernable el país.

Los políticos de derecha y los dirigentes gremiales del empresariado han resaltado la continuidad en las políticas económicas impulsadas por los primeros gobiernos democráticos para justificar sus éxitos como consecuencia de la política económica del régimen militar. Una opinión similar tienen los economistas de la izquierda radical que están en la oposición al gobierno<sup>12</sup>. El gobierno de la Concertación ha resaltado la continuidad para no provocar incertidumbres en el empresariado, cuyos dirigentes gremiales habían mirado con gran desconfianza a la oposición al régimen de Pinochet.

Nuestra hipótesis es que el establecimiento del orden pluralista, a pesar de las limitaciones institucionales impuestas por la Constitución de 1980, obligó a que se produjeran cambios en el sistema económico. Argumentaremos que los nuevos gobiernos democráticos han hecho importantes cambios al modelo económico establecido por el régimen militar, alejándolo del modelo neoliberal que lo guió hasta el fin del autoritarismo y apuntan a acercarlo a una economía social de mercado. Estos cambios son más amplios y complejos que analizarlos a través del concepto de las regulaciones, que es algo caracte-

10 El trabajo de la Corporación Reparación y Reconciliación creada por ley siguiendo las recomendaciones del Informe Rettig demostró la existencia de un mayor número de víctimas que superó en total 3.000 personas.

11 Cumplen ambos la pena en la cárcel de Punta Peuco, construida especialmente para los uniformados que podían ser condenados por la justicia.

12 Tampoco resaltan mayormente los cambios económicos la mayoría de los trabajos recopilados por Stephan Haggard, Steven B. Webb, *Voting for Reform* (Oxford University Press, 1994) y los contenidos en el libro de Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

rístico de los procesos económicos después de las privatizaciones, como lo ha recordado Majone<sup>13</sup>.

Eckstein<sup>14</sup> planteó en un importante estudio sobre la estabilidad de la democracia que debiera existir una congruencia entre los principios que inspiran al modelo económico y los del sistema político. Naturalmente que el orden económico en democracia se funda en distintos principios que el orden político, pues mientras en este último predomina la igualdad entre los ciudadanos —un hombre, un voto—, el orden económico se constituye a partir de la desigualdad —la competencia entre empresas de distintos tamaño e influencia<sup>15</sup>—. Estas discrepancias eran muy visibles en el caso de Chile por los fundamentos políticos de las reformas económicas. Estas discrepancias no se manifestaron inicialmente por la primacía que tuvo la política hacia los militares y de los derechos humanos, pero sí se hicieron visibles en el segundo gobierno de la democracia. Estas modificaciones demuestran que hubo una transición económica.

El trabajo consta de tres partes. Primeramente se analizan las contradicciones que se produjeron entre el modelo económico neoliberal cuando se inauguró la democracia, viéndose las tensiones que existieron entre el sistema político y el sistema económico. En seguida, se analizan los cambios en el sistema económico, distinguiendo entre los cambios implícitos, provocados por el establecimiento de un orden democrático, y los cambios explícitos o formales producidos por las leyes promulgadas entre 1990 y 1996, para lo cual se hace un análisis cuantitativo de las 492 leyes dictadas en ese período y un análisis cualitativo de las principales leyes económicas<sup>16</sup>. En la tercera parte y final se analizan las limitaciones que tuvo el gobierno para provocar mayores cambios en el orden económico por la existencia de relaciones de poder y el estilo político de los empresarios, lo que ocurrió en el sector eléctrico por el desempeño del grupo empresarial ENERSIS, que era el que dominaba esa industria.

## LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA DEL AUTORITARISMO

Las reformas económicas impulsadas por el régimen militar tuvieron una orientación neoliberal y fueron implementadas por un grupo de tecnócratas, que fueron conocidos como los "Chicago boys"<sup>17</sup>. Ellas buscaban una transformación económica, caracterizada por la drástica reducción del rol del Estado, de manera que no interviniera en la produc-

13 Giandomenico Majone, "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, 1991, vol. 11, Nr. 1, pp. 79-106; "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 1994, vol. 17:3, julio, pp. 77-101; "Paradoxes of privatization and deregulation", *Journal of European Public Policy*, 1994, vol. 1, N° 1, pp. 53-69.

14 Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", *Research Monograph N° 10*, Center of International Studies, Princeton University, 1961, reproducido en su libro *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

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

16 Seguimos la diferenciación de North entre las decisiones formales y las informales, Douglass C. North,, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

17 Arturo Fontaine, *Los economistas y el Presidente Pinochet* (Santiago: Zig-Zag, 1988); Patricio Silva: "Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, vol. 23:2, 1992, pp. 385-410; Juan Gabriel Valdés, *La escuela de Chicago: Operación Chile* (Buenos Aires: Grupo Editorial Zeta S.A., 1989).

ción de bienes y fuera mínima su influencia en la economía, la cual giraría en torno a las reglas del mercado<sup>18</sup>. Conceptos tales como apertura comercial, liberalización de los mercados, desregulaciones y privatizaciones fueron esenciales en esa política económica.

Poco se ha dicho que el programa económico del autoritarismo no era neutral en lo político<sup>19</sup>, sino que constituía una parte fundamental de su estrategia de legitimación del nuevo régimen político, distinto a la democracia tradicional, la "**democracia protegida**"<sup>20</sup>. El éxito económico le daría una legitimidad por el rendimiento, creyéndose que se podía superar la pobreza ante la cual habrían fracasado los diversos gobiernos democráticos hasta 1973.

Esta "**democracia protegida**" se basaba en el pluralismo limitado, excluyendo a los comunistas del sistema electoral, en la existencia de un poder militar independiente y fuerte, consagrado en el Consejo de Seguridad Nacional en el que las Fuerzas Armadas tenían mayoría, y en la continuidad en el poder de la coalición autoritaria y del general Pinochet como Presidente de la República después del plebiscito de 1988. Como éste fue derrotado en esta elección no competitiva, se gatilló el cambio de régimen político.

Uno de los ejes políticos del modelo neoliberal fueron las privatizaciones, particularmente las impulsadas desde 1985. Bajo la dirección del nuevo ministro de Hacienda, Hernán Büchi, se vendieron a sus trabajadores o a inversionistas las principales empresas públicas, incluyendo las eléctricas y las telecomunicaciones, así como también las siderúrgicas (CAP), petroquímica (SOQUIMICH) y los seguros (ISE). Importantes privatizaciones se hicieron después del plebiscito del 5 de octubre de 1988 (Cuadro 1), cuando era evidente que se produciría un cambio de régimen político, porque era de esperar que la oposición ganara las primeras elecciones presidenciales habiendo vencido claramente en esa elección no competitiva.

Era posible que un gobierno democrático suspendiera o quisiera volver atrás con las privatizaciones, lo cual se podía inferir de su discurso crítico a ellos. Fueron privatizaciones sistémicas, en la nomenclatura de Feigenbaum y Henig<sup>21</sup> que, además, se caracterizaron por haber sido hechas con mecanismos que le dieron una amplia legitimidad, a través de recursos populistas como "el capitalismo popular", para hacer de Chile "un país de propietarios"<sup>22</sup>.

18 El concepto de transformación económica ha sido aplicado al cambio de las economías socialistas a economías de mercado, pero es útil usarlo en el caso latinoamericano. Una de las primeras conceptualizaciones la hizo Norbert Klöten, *Die Transformation von Wirtschaftsordnungen*, Tübingen: J.C. Mohr (Paul Sieber) 1991; Lothar Brock: "Lateinamerikanisierung des Ostens? Zur Wechselwirkung zwischen Demokratisierung und wirtschaftlicher Transformation", en: Lothar Brock e Ingomar Hauchler (comp.) *Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Über Chancen und Risiken der Transformation* (Bonn: Eine Welt: Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, 1993), pp. 165-198.

19 Una excepción es el excelente estudio de Pilar Vergara, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile* (Santiago: FLACSO 1985).

20 Un análisis estrictamente económico de la política económica del régimen militar desde una perspectiva de simpatía con ella se encuentra en Tarsicio Castañeda, *Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s* (San Francisco: International Center for Economic Growth, 1992); Cristián Larroulet (ed.) 1994, *Las tareas de hoy* (Santiago: Zig-Zag, 1994) y Daniel L. Wisecarver (ed.) 1992: *El modelo económico chileno* (San Francisco: CINDE, Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile).

21 Harvey B. Feigenbaum y Jeffrey R. Henig, "The Political Underpinning of Privatization", *World Politics*, vol. 46:2, 1994, pp. 185-207.

22 Esto se copió de la política de Margaret Thatcher en la Gran Bretaña, por la cual los trabajadores podían comprar acciones.

## CUADRO 1

Las resoluciones del Directorio de CORFO para la privatización  
de empresas públicas, 1988-1989

Empresa	Acuerdo	Fecha	Área económica
LAN -CHILE	1251	22.06.1988	Linea Aérea
	1082	23.09.1988	
	1373	08.05.1989	
Emelari (Arica)	1314	06.12.1989	Distribución Eléctrica
	1341	01.12.1988	
Elecda (Antofagasta)	1383	16.05.1989	Distribución Eléctrica
Eliq S.A (Iquique)	1383	16.05.1989	Distribución Eléctrica
	832	06.02.1989	
Edelmag (Magallanes)	1383	16.05.1989	Distribución Eléctrica
ENDESA	1304	28.08.1988	Generación Eléctrica
	1305	28.10.1988	
	1405	14.08.1989	
Pehuenche	1286	23.09.1988	Generación Eléctrica
	1420	27.11.1989	
	1442	08.11.1989	
ISE Generales	1298	29.09.1988	Seguros
	1300	29.09.1988	
	1302	10.10.1988	
	1374	08.05.1989	
	1411	14.04.1989	
ISE VIDA	1297	29.09.1988	Seguros
	1299	29.09.1988	
	1302	10.10.1988	
	1411	14.08.1989	
CTC	1201	25.01.1988	Telecomunicaciones
	1349	10.02.1989	
	1350	10.02.1989	
ENTEL	1277	19.08.1988	Telecomunicaciones
	1358	16.03.1989	
	1361	20.03.1989	

## LAS LIMITACIONES DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL

Nuestra tesis es que con la inauguración de la democracia tuvo que introducir cambios en el sistema económico, que eran inevitables por las características institucionales que adquirió durante el autoritarismo, que se hicieron muy visibles con la presencia de un orden institucional distinto —la democracia—, y también lo exigían las limitaciones intrínsecas al sistema económico. Analíticamente, es posible distinguir cuatro debilidades del modelo neoliberal, cada una de las cuales presionaba por cambios institucionales que fueron objeto de atención de las nuevas autoridades. En primer lugar, había una importante limitación en las bases institucionales de la política de competencia, que había favorecido una tendencia a favor de la concentración económica. En segundo lugar, estrechamente vinculada a lo anterior, la debilidad institucional de la mediana y pequeña empresa. En tercer lugar, las relaciones laborales estaban basadas en una relación asimétrica a favor de los empresarios, en un contexto más amplio de provocar el debilitamiento del movimiento sindical a través de la política represiva y por el Plan Laboral de 1979. En cuarto lugar, el modelo neoliberal no asumió el problema medioambiental en un sentido amplio y tampoco lo adoptó como política sectorial. Veamos cada una de estas debilidades.

En primer lugar, la competencia no constituyó uno de los conceptos explícitos que fueran centrales del modelo neoliberal, aun cuando la apertura comercial sí lo era para los diversos sectores productivos que debieran competir con productos importados<sup>23</sup>. La competencia es un elemento central de la economía social de mercado, como lo ha vuelto a explicitar la CDU alemana en su reciente programa de 1994<sup>24</sup>. Si bien es cierto que a las pocas semanas del golpe militar el régimen autoritario promulgó el Decreto Ley N° 211 estableciendo "normas para la defensa de la libre competencia", ello se hizo siguiendo cuando todavía no estaba bien definida la dirección que tomaría la política económica. Había la orientación política que tenía los principios de la política económica estructuralista que pronto sería abandonada. En la práctica, esta ley no tuvo un espacio relevante en el modelo económico cuando los "Chicago boys" impusieron sus ideas. Se vio sólo el papel de la competencia externa pero no se promovió competencia interna. La institucionalidad de la libre competencia fue tolerada, pero no estimulada por el equipo económico neoliberal que dirigió Sergio de Castro. La competencia no formó parte de su discurso y tampoco está presente en sus documentos programáticos<sup>25</sup>, a pesar de que estaba presente en el principal documento programático que sirvió de base al programa económico, "*El Ladrillo*", que contenía planteamientos generales contra "los monopolios"<sup>26</sup>.

El modelo neoliberal promovió la concentración económica bajo el convencimiento de que la apertura de la economía requería de actores poderosos que pudieran competir en el

23 Sobre la política de la competencia desde el autoritarismo, véase Pablo Serra, "La competencia desde un enfoque económico", *Revista de Análisis Económico*, vol. 10, 1995, Nr. 2, pp. 53-69; "La política de competencia en Chile", *Revista de Análisis Económico*, vol. 19, Nr. 2, noviembre 1995, pp. 63-88.

24 "El mercado y la competencia son elementos centrales de nuestro ordenamiento económico y posibilitan la libertad a través de la descentralización del poder", "Libertad con responsabilidad. Bases programáticas de la Unión Cristiano Demócrata (CDU) en Alemania", en *La Democracia Cristiana en el siglo XXI*, Buenos Aires: CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1997, Nr. 68, p. 121.

25 Por ejemplo, las Exposiciones de la Hacienda Pública.

26 Centro de Estudios Públicos, "*El Ladrillo*", prólogo de Sergio de Castro, Santiago 1992, p. 90. La sección lleva el título de "agilizar la ley antimonopolios de modo que cualquier entendimiento entre productores para disminuir la competencia entre sí sea drásticamente sancionado", pp. 89-90.

mercado internacional y miraron con buenos ojos la formación de unos pocos grupos económicos<sup>27</sup>. Esto tuvo que repercutir necesariamente en que hubo un espacio muy limitado para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME). El sistema económico visualizaba las necesidades y las ventajas de la gran empresa y de los conglomerados; los actores sociales en el proceso de *lobbismo* eran los dirigentes de las organizaciones patronales de las grandes empresas (Sociedad de Fomento Fabril, Confederación de la Producción y el Comercio) y no los pertenecientes a los gremios de las PYME. No había una política en contra de ellas, aunque tampoco había una política en su favor para promover su desarrollo, que hubieran formado un segmento de empresas que ocuparan espacios de la economía y hubiesen establecido relaciones con la sociedad y la política más diferenciadas.

*El nuevo gobierno democrático desarrolló una intensa política de promoción de la mediana y la pequeña empresa, desde estímulos crediticios hasta apoyos en el desarrollo de tecnologías y en la promoción de sus exportaciones, aunque sin poder despejar de manera sustancial las deficiencias establecidas por los largos años de vigencia de una política económica que no las apoyó.*

En tercer lugar, uno de los componentes centrales del modelo neoliberal fue su política de establecer una relación de poder asimétrica entre los trabajadores y los empresarios al establecer una legislación que fragmentaba a los sindicatos y limitaba sus derechos. Mientras los primeros eran debilitados institucionalmente, los segundos fueron fortalecidos en sus posiciones de influencia y poder a través de múltiples iniciativas, incluyendo la posibilidad de contratar trabajadores durante una huelga y despedir al trabajador sin necesidad de explicitar la causa. Esta asimetría era buscada como una manera de revertir la situación que hubo durante el gobierno de Allende en que los sindicatos tuvieron un poder ilimitado<sup>28</sup>.

Esta asimetría fue establecida institucionalmente en el Plan Laboral de 1979, promulgado por el régimen militar en difíciles momentos pues estaba amenazado por los sindicatos norteamericanos de decretar un bloqueo económico y el gobierno de los Estados Unidos, con la nueva política exterior del Presidente demócrata Jimmy Carter (1976-80), que presionaba por la entrega de los responsables del asesinato de Letelier en Washington DC. La reforma laboral fue un golpe muy serio al sindicalismo chileno, porque lo debilitó estructuralmente al permitir la formación de varios sindicatos al interior de la empresa. Esto provocó divisiones al interior de la empresa, con lo cual los empresarios pudieron tener varios sindicatos con los cuales negociar en condiciones claramente ventajosas. En muchas empresas ni siquiera se permitió que se organizaran los trabajadores en sindicatos.

*Se justificaron esas políticas para estimular la creación de empleos, pero los objetivos reales eran políticos: neutralizar al movimiento sindical, que era encabezado por dirigen-*

27 Fernando Dahse, *Mapa de la extrema riqueza* (Santiago: Editorial Aconcagua, 1979); Patricio Rozas-Gustavo Marín: *El "Mapa de la extrema riqueza" 10 años después* (Santiago: Ediciones ChileAmérica CESDC, 1989); Luis Arturo Fuentes, *Grandes grupos económicos en Chile y los modelos de propiedad en otros países* (Santiago: Ediciones Dolmen, 1997).

28 Guillermo Campero/José A. Valenzuela, *El movimiento sindical en el régimen militar chileno 1973-1981*, (Santiago: ILET, 1984).

tes claramente identificados en una postura de oposición al régimen de Pinochet. El neoliberalismo chileno estaba muy lejos de la política corporativa del franquismo y su organización sindical, que logró una integración de la clase obrera en que la oposición consiguió bastante influencia<sup>29</sup>.

Con la inauguración de la democracia se buscó corregir políticamente esta asimetría a través de la política de concertación social impulsada por el gobierno, expresada a través de la invitación hecha por el ministro de Hacienda Alejandro Foxley, a las pocas semanas de la inauguración de la democracia, a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y a la Confederación de la Producción y el Comercio para concordar una política común respecto al reajuste de remuneraciones y el salario mínimo<sup>30</sup>. Simultáneamente el gobierno impulsó una política constante de consultas con la CUT sobre los diversos temas laborales, incluyendo la preparación de proyectos de reforma laboral, que sirvieron de estímulo a la debilitada organización sindical.

En cuarto lugar, el modelo económico neoliberal no había asumido los costos que imponía la protección al medio ambiente, que interesa a amplios sectores de los ciudadanos y es cada vez más importante en las relaciones económicas internacionales. Un modelo económico que giraba en gran medida en las exportaciones de materias primas y que daba amplísimas franquicias al capital extranjero estaba provocando enormes costos ecológicos, produciendo un delicado conflicto entre los intereses de defensa del medio ambiente y las condiciones del crecimiento económico, especialmente por la extracción desmedida de los recursos forestales y del mar<sup>31</sup>.

Ha correspondido a los gobiernos de la Concertación encarar las tensiones y conflictos constituidos por cada una de estas condiciones económicas, que se han traducido en sendas reformas legales.

## TENSIONES ENTRE EL SISTEMA ECONÓMICO Y LA DEMOCRATIZACIÓN

¿Es posible de que con la inauguración de la democracia se pueda producir una continuidad del modelo económico o es necesario hacer modificaciones al sistema económico adecuarlo a las condiciones institucionales del orden pluralista?. Esta pregunta es de central importancia porque las reformas económicas se hicieron *antes de la democratización* y en un contexto autoritario que hizo del modelo económico uno de los pilares de su estrategia de legitimación. Por tanto, debió contaminarse con elementos propios del orden autoritario.

Siguiendo a Eckstein<sup>32</sup>, al inaugurarse la democracia el 11 de marzo de 1990 había una incongruencia entre el orden pluralista y el modelo económico establecido durante el

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

30 René Cortázar, *Política laboral en el Chile democrático* (Santiago: Ediciones Dolmen, 1993).

31 La complejidad e implicancias de este tema van más allá de los objetivos de este trabajo, de manera que sólo enunciamos el problema. Las deficiencias medioambientales en el sistema económico ha sido uno de los puntos de mayor trabajo en las negociaciones económicas internacionales de Chile con Canadá y los EE.UU. para la constitución de un acuerdo de libre comercio.

32 Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", *op. cit.*

autoritarismo. El programa económico no era neutral políticamente, sino que apuntaba a apoyar la consolidación de la **democracia protegida y autoritaria**. El sistema económico tenía componentes que tenían sentido sólo en el autoritarismo y que provocaban conflictos latentes<sup>33</sup>, que podían afectar la estabilidad y eficacia del proceso económico. De ahí que era indispensable eliminar esos componentes autoritarios del modelo neoliberal con el fin de que hubiera una congruencia entre el orden económico y la democracia. Esta necesidad de alcanzar congruencia es más necesaria, particularmente habiendo un gobierno de centro-izquierda que planteó como su principal objetivo "crecimiento con equidad" tras admitir que el neoliberalismo había perjudicado a los pobres.

Estos cambios no alcanzaron la rapidez y profundidad que el gobierno hubiese querido porque careció de mayoría en el Senado y por la relación económica y de poder que existía en ciertos sectores de la economía, que obstruyeron las iniciativas de la autoridad para cambiar algunos elementos institucionales.

Uno de los cambios más obvios que debieron encarar los gobiernos de la Concertación fue redefinir el rol del Estado después de privatizaciones, pues con ellas no se produce el fin del papel del Estado en la economía, sino que se requiere un cambio de éste. En efecto, de ser empresario que produce bienes, el Estado se preocupa de cumplir una función de regulador, que garantice la competencia, proteja a los consumidores y vele porque rijan los principios de la economía de mercado. En consecuencia, el papel del Estado en la economía no es menor, sino que es distinto al que cumplió antes de la transformación económica. Nuestro análisis es más allá de este cambio institucional, pues desea examinar las modificaciones más específicas que se dieron en *policies* o en partes de la estructura del Estado.

Existen interesantes análisis de la política económica de la transición, aunque no se explicita cuáles fueron las diferencias con la política económica seguida por el régimen militar<sup>34</sup>. Los énfasis en los cambios en el orden económico se limitaron a la reforma tributaria de 1990 y a éste se redujeron a las políticas sociales contra la pobreza<sup>35</sup>.

La reforma tributaria fue un importante cambio, negociada por el gobierno con el partido opositor Renovación Nacional (RN). Debíó ceder en sus aspiraciones de usar esta iniciativa con fines distributivos que planteaba en el programa de gobierno de la Concertación, por ejemplo la eliminación de algunas de las ventajas tributarias existentes como los beneficios del art. 57 bis de la ley de la renta que favorecían a los propietarios de acciones del "capitalismo popular" usado en la privatización de empresas y la reprivatización de algunos bancos después de la intervención del Estado con ocasión de la crisis financiera de 1982/83. Como el gobierno necesitaba esta reforma para obtener recursos para

33 Seguimos el concepto de Ralf Dahrendorf.

34 Un buen resumen del estado de la economía al asumir el primer gobierno de la democracia se encuentra en Ricardo Ffrench-Davis y Raúl Labán, "Desempeños y logros macroeconómicos en Chile", en Crisóstomo Pizarro, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (Santiago:CIEPLAN-UNICEF, 1995).

35 Crisóstomo Pizarro, "La primera reforma tributaria durante el gobierno de transición: concertación y debate", en Crisóstomo Pizarro, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (Santiago:CIEPLAN-UNICEF, 1995); Mario Marcel, "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", Estudios CIEPLAN N° 45, 1997, pp. 33-84.

financiar sus políticas sociales, debió subir el IVA de un 15% a un 18%, lo cual era contradictorio con una política redistributiva, pues afecta más duramente a los pobres<sup>36</sup>.

Respecto de la política social contra la pobreza, hubo una diferencia de fondo con la seguida por el régimen militar<sup>37</sup>, ya que el autoritarismo impulsó una política muy decidida e innovativa de lucha contra la pobreza y la extrema pobreza, con un marcado énfasis clientelístico con el propósito de conseguir apoyos en los sectores populares, creando dependencias de éstos con las autoridades a nivel del gobierno local. Había déficit en el mundo rural y en los servicios de salud y en la educación<sup>38</sup>.

## LAS CONTRADICCIONES ENTRE EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL Y LA DEMOCRACIA

El primer gobierno de la democracia se encontró con una doble realidad. Por un lado, había una sólida economía, que estaba en un proceso de crecimiento, que le daba condiciones muy favorables para avanzar en el cumplimiento de las tareas políticas de la transición, que, como hemos dicho, son la reinserción profesional de los militares y el tratamiento de las violaciones de los derechos humanos. Durante el régimen militar se aplicó un ambicioso programa de transformación económica que implicó la liberalización de la economía, la apertura comercial y las privatizaciones de las empresas públicas para que el dinamismo se radicara en el sector privado y no en el Estado. Estos cambios estimularon el surgimiento de una numerosa y fuerte clase empresarial, que ha cumplido las metas que se propuso el programa económico.

Por otro lado, el gobierno se encontró con una estructura económica que tenía importantes limitaciones provenientes del enfoque neoliberal que la inspiró. El Estado tenía escasas atribuciones para ejercer las necesarias regulaciones ya que las privatizaciones se hicieron, en general, sin establecer previamente un marco regulatorio que orientara las nuevas relaciones entre los privados y el Estado<sup>39</sup>. Había una administración pública disminuida en sus atribuciones y con un personal mal pagado y desmotivado. Estos factores constituían barreras al propio dinamismo económico y eran factores potenciales de inestabilidad política.

Detrás del panorama positivo presentado por los excelentes indicadores económicos había problemas institucionales importantes provenientes del hecho de que la democratiza-

36 Una presentación bastante positiva hace uno de los negociadores de la reforma tributaria, que fue subdirector de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Mario Marcel, "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", *op. cit.*

37 Un muy buen trabajo con una presentación de las estrategias de lucha contra la pobreza durante el régimen militar y el primer gobierno de la democracia se encuentra en Dagmar Raczynski, "La estrategia para combatir la pobreza en Chile, programas, instituciones y recursos" en el libro editado por la autora *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos* (Santiago: CIEPLAN-Banco Interamericano de Desarrollo, 1995).

38 Pilar Vergara, "Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático, *Estudios Sociales* N° 78, 1993, pp. 105-144.

39 La excepción fue el sector eléctrico, pero la privatización tuvo resultados que se apartaron de los criterios establecidos en la ley eléctrica de 1982 -abrir la competencia en la generación- al permitir en la práctica la concentración monopólica en torno a la principal empresa estatal en el rubro, ENDESA.

ción se hizo *después* de la transformación económica y, por ende, siguiendo los principales elementos del régimen autoritario. Esto también ocurrió en Alemania y en España. En ambos casos, las nuevas democracias, la República de Weimar y la España postfranquista, tuvieron que hacer frente a obstáculos políticos provenientes de esta asimetría que hubo entre los cambios políticos y económicos.

En tercer lugar, había un empresariado muy identificado políticamente con el régimen que terminaba, que miraba con gran desconfianza a los nuevos gobernantes y apoyaban activamente a uno de los partidos de oposición, la Unión Demócrata Independiente (UDI), que era el partido que más claramente reivindicaba la obra del régimen de Pinochet.

Por último, el modelo económico tenía debilidades institucionales que constituían cuellos de botella para poder mantener ese ritmo de desarrollo, como la falta de política medioambiental.

En una palabra, había una enorme discrepancia entre el dinamismo de la economía, especialmente por las exportaciones, y una debilidad o fragilidad de la institucionalidad económica, que podía provocar tensiones que afectaran su capacidad de mantener el ritmo de crecimiento. Estas discrepancias eran más nítidas cuando se contrastaban los principales elementos del sistema económico con algunos propios de la democracia, como la presencia de los sindicatos en las relaciones laborales, que habían sido excluidos drásticamente de ellas por el régimen militar<sup>40</sup>.

Una amplia bibliografía sobre la República de Weimar (1918-1933) atribuye las causas del fracaso de la democracia a las condiciones institucionales establecidas por la transformación económica impulsada durante la Alemania guillermina en los años 70 y 80 del siglo XIX<sup>41</sup>. Se ha puesto de relieve que una de las dificultades que tuvo el sistema político en los años 20 de este siglo para tener gobiernos estables que acometieran las difíciles condiciones económicas y políticas impuestas por la derrota en la I Guerra Mundial y por el Tratado de Versalles proviene de la integración negativa de la clase obrera impulsada por el Canciller Bismarck. De acuerdo a ésta, se le reconocieron los derechos sociales a los trabajadores, pero ello se hizo a costa de restringirle su ciudadanía política, al prohibirles participar en las elecciones en igualdad de condiciones que los sectores medios y la burguesía<sup>42</sup>. Ellos podían organizar sindicatos y éstos, agruparse en una poderosa agrupación unitaria, además tener imprentas y publicar revistas y periódicos para informar a sus afiliados, pero no podían tener los derechos de la ciudadanía política. Los trabajadores fueron encapsulados en un subsistema autónomo, muy diferenciados institucionalmente, pero tuvieron una posición subordinada en el sistema político. Esto creó una relación asimétrica con los empresarios y sus organizaciones de interés, que pudieron actuar sin tener que enfrentar a una organización de trabajadores con capacidad de producir un cambio de gobierno, por lo cual fue débil para exigir mejores condiciones económicas. Esto predispuso a los grandes empresarios a tener una actitud política de sospecha y hasta rechazo hacia el orden pluralista, que se expresó después en el débil apoyo

40 Usamos el concepto de congruencia en el sentido de Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", *op. cit.*

41 Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1964); *Bread and Democracy in Germany*, Nueva York, 1966. Para el caso de España, véase José María Maravall, *La política de la transición* (Madrid: Taurus, 1982).

42 Dieter Roth, *Social Democrats in Imperial Germany. A Study in Working Class Isolation and National Integration*, Totowa, 1963; Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, (Colonia: DTV, 1971).

que le dieron a la nueva democracia inaugurada abruptamente al momento de la derrota militar y en la facilidad con que se volcaron a apoyar a la extrema derecha a finales de los años 20<sup>43</sup>.

El impacto de las condiciones institucionales del autoritarismo en España fue menor que en Alemania porque el empresariado no tuvo las desconfianzas políticas hacia la democracia que hubo en ésta, en parte por el impacto del regionalismo, en que el empresariado vasco y catalán tuvo, en general, una posición crítica y de oposición al orden político<sup>44</sup>.

La democracia fue inaugurada con una coalición de centro-izquierda que había estado en la oposición al régimen de Pinochet. En esos años, los partidos y sus economistas habían rechazado tajantemente el modelo económico neoliberal por su carácter retrógrado en lo social, por la falta de transparencia en las privatizaciones y por las enormes desigualdades socioeconómicas que habría producido<sup>45</sup>. Ese discurso programático apuntaba hacia la definición de un programa económico del nuevo gobierno que debería haber buscado hacer importantes reformas al sistema económico. Sin embargo, las difíciles condiciones políticas de la transición aconsejaron moderar las propuestas de cambios institucionales al orden económico.

Como las reformas económicas hechas por el neoliberalismo chileno establecían las bases de una economía de mercado que mostraba tener un buen estado de salud, los cambios institucionales impulsados por los gobiernos democráticos fueron menos espectaculares que los implementados en países en que la democratización se hizo simultáneamente con las reformas económicas, como ocurrió con el segundo gobierno de la democracia en Argentina con el Presidente Carlos Menem (1989-94). Siguiendo la nomenclatura de los estudios sobre la transición, mientras en Argentina hubo una *ruptura* económica, en Chile hubo más bien una *reforma*.

## LOS CAMBIOS IMPLÍCITOS AL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL

Siguiendo a North<sup>46</sup>, los cambios al sistema económico pueden ser formales, que son aquellos que tienen una manifestación legal o reglamentaria, que podemos calificar como *explícitos*, y pueden también ser de carácter informal, es decir, modificar los patrones de comportamiento de los agentes económicos, sin que sea necesario para ello hacer reformas jurídicas, por lo cual los calificamos como cambios *implícitos*. Ambos tipos de cambios adquieren una dimensión institucional, es decir, se convierten en pautas de comportamiento que son seguidas por los agentes económicos. Estos cambios pueden implicar adoptar determinados comportamientos o bien, por el contrario, pueden requerir sólo inhibiciones de los agentes económicos, es decir, dejar de actuar de la manera como lo hacían durante el autoritarismo.

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

44 Esto se ilustra en que el presidente elegido de la Generalitat después del cambio de régimen, Josep Pujol, era un próspero banquero y conocido opositor al régimen de Franco.

45 Baste remitirse a las publicaciones de los principales centros de estudios económicos, como CIEPLAN y el Programa de Economía del Trabajo (PET), más vinculado a economistas DC el primero, y a socialistas, el segundo.

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

La inauguración de la democracia provocó un cambio muy importante, pues terminó un elemento central del autoritarismo: la centralización de la autoridad y el poder en el general Pinochet. Este había permitido a las autoridades del sector económico durante el autoritarismo tomar decisiones con gran independencia de las presiones de los grupos de interés y de agencias estatales. Cuando el general Pinochet afirmaba que "no se mueve una hoja" sin su autorización, aludía no sólo a su autoridad en relación al sistema político, sino también a su alta capacidad para influir en el sistema económico. El ministro de Hacienda impartía decisiones que importaban pasar por alto las competencias de la Contraloría General de la República, referidas al control de la administración pública. Estas tensiones se agravaron, provocando un delicado conflicto con el gobierno cuando éste quiso imponer su decisión de convocar a la "consulta", forzando a la renuncia del Contralor a fines de 1977 y la designación de una persona de confianza política de Pinochet<sup>47</sup>.

La centralización de la autoridad provocó el desvanecimiento de las barreras que separaban los ámbitos de los intereses públicos y los intereses privados, lo cual abrió el camino a una política caracterizada por la presencia de fuertes componentes clientelísticos, al permitir que los particulares que adherían al régimen militar cooperaran estrechamente con la autoridad, lo que les permitió acceder a valiosa información reservada. En ese contexto no existía el rechazo al tráfico de influencias, pues los empresarios apoyaban la implementación de las políticas con el fin de que la transformación económica pudiera avanzar fluidamente. Estas condiciones contextuales del autoritarismo abrieron un amplio espacio para la corrupción, pues se establecieron relaciones que debilitaron las barreras que separaron los bienes públicos y los intereses privados<sup>48</sup>. Esto se manifestó en las privatizaciones, que fueron impulsadas de manera descentralizada, bajo la dirección de los altos ejecutivos de las empresas públicas, que pudieron comprar importantes paquetes de acciones en condiciones muy favorables.

El establecimiento del orden pluralista implicó un cambio muy radical en el escenario institucional, porque se separó claramente el interés público del interés privado, al establecerse la separación de poderes, que limitó la discrecionalidad del gobierno. Estos cambios fueron implícitos, es decir, no tuvieron una formalización a través de normas jurídicas, pues formaban parte de la arquitectura institucional de la nueva democracia. Este cambio explica que la política de privatizaciones que se hicieron en democracia se guiara por criterios muy distintos a los que tuvo el autoritarismo, estableciendo una gran transparencia en la información sobre las condiciones de venta de sus activos y separando los intereses públicos de los privados, de manera que los ejecutivos de las empresas públicas no pudieron adquirir acciones<sup>49</sup>.

47 La renuncia del Contralor Héctor Humeres fue por su oposición a tramitar el decreto a fines de 1977. Humeres justificó su renuncia por decretos anteriores del ministro de Hacienda, Sergio de Castro, que cancelaban "las auditorías operativas en todos los organismos del sector público" y que justificó para dar más eficiencia a la reforma económica. "Razones de su retiro: Contralor: no niego ni afirmo nada". *El Mercurio*, 17 diciembre 1977, p. 37 Fue nombrado Sergio Fernández, que era el ministro del Trabajo, y que después será ministro del Interior en dos ocasiones: para el plebiscito de 1980 y para el de 1988.

48 Emilio Lamo de Espinosa, "Corrupción política y ética económica", en: Javier Tusell, Emilio Lamo de Espinosa y Rafael Pardo (eds.) *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española* (Madrid: Alianza Editorial, 1996), especialmente pp. 527-528.

49 Diversas empresas públicas fueron privatizadas con la democracia, como la Línea Aérea Nacional (LAN), la empresa eléctrica EDELNOR, las centrales Colbún, filial de CORFO, y Tocopilla, perteneciente a CODELCO.

También se produjeron cambios implícitos porque la introducción de las libertades públicas creó nuevas condiciones para el pleno funcionamiento del mercado. En el autoritarismo se producen distorsiones en el funcionamiento del mercado, por la posibilidad de interferencias políticas que se permiten con la centralización de la autoridad y por la cancelación de la libertad política, que impide que haya igualdad de participación en el proceso económico. Existe una libertad económica que favorece a los que colaboran con el régimen y perjudica a las organizaciones e individuos que están en la oposición.

En democracia no es posible la existencia de desigualdades en beneficio de ciertos agentes económicos, sino que se debe garantizar la igualdad de derechos de todos. Hay una presión hacia un escenario de igualdad en el mercado que se apoya en nuevas bases éticas en las relaciones entre la autoridad y los privados. En una palabra, en democracia se hacen visibles con mayor fuerza las exigencias éticas que son inherentes al desarrollo de la economía de mercado. Un autor español ha puesto de relieve esto con argumentos que se pueden aplicar a Chile: "La propia lógica de los funcionamientos de los mercados exigió, cada vez más, una homogeneización del campo de juego para la competencia, la transparencia de las transacciones y la limitación de la corrupción; en otras palabras, exigió la aplicación de normas éticas más exigentes a las relaciones entre los agentes económicos y los políticos y funcionarios encargados de regular sus actividades o contratar sus servicios"<sup>50</sup>.

## LOS CAMBIOS EXPLÍCITOS O FORMALES AL SISTEMA ECONÓMICO:

### UN ANÁLISIS CUANTITATIVO

Hemos dicho que con la inauguración de la democracia se produjeron cambios *implícitos* o informales como consecuencia del establecimiento del nuevo contexto político y cambios *explícitos* o formales que corresponden a las nuevas políticas implementadas de acuerdo al programa económico de la Concertación. Estos cambios estaban dirigidos a eliminar algunos componentes centrales del modelo neoliberal. También se justificaban para conseguir un mayor dinamismo económico exigido por la creciente complejidad adquirida por el sistema económico. En las páginas siguientes se analizarán los cambios formales hechos a través de numerosas leyes.

En los primeros seis años de democracia, es decir, del gobierno de Patricio Aylwin (1990-94) y una parte de la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), hubo una intensa labor legislativa, dictándose un total de 492 leyes. El texto de las leyes es heterogéneo, de manera que la identificación de una ley con un determinado fin se hace tomando en cuenta el objetivo central que tuvo el legislador de ella. De acuerdo a un análisis de contenido de ellas siguiendo la tipología de Blondel<sup>51</sup>, pueden agruparse en dos grandes grupos, regulatorias y distributivas. Las regulatorias son muy numerosas y heterogéneas y pueden subdividirse, a lo menos, en tres subgrupos: las que buscan objetivos políticos, económicos y sociales. También es posible hacer una clasificación de acuerdo a una

50 Víctor Pérez Díaz, *España puesta a prueba. 1976-1986* (Madrid: Alianza, 1996), p. 95.

51 Jean Blondel, "Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-national Measurement", en Phillip Norton (ed.) *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

profundización de la democratización, es decir, un perfeccionamiento del orden político-institucional; algunas leyes se propusieron un perfeccionamiento menor del sistema político o económico y hubo un tercer grupo de leyes referidas al funcionamiento de la administración pública, buscando perfeccionar su organización o agilizar sus procedimientos.

**Las leyes de carácter regulatorias** pueden subdividirse en tres grupos, de acuerdo al ámbito sobre el cual legislan.

a) **Regulatorias Políticas**<sup>52</sup>. Corresponden a las leyes que tienen por objeto influir en el perfil y en las acciones de las instituciones del Estado, como la creación de ministerios<sup>53</sup> y agencias públicas autónomas o bien destinadas a beneficiar a sus funcionarios<sup>54</sup>. Como la transición tiene un fuerte componente político, éstas son las de mayor cantidad y las más importantes, siendo 143, un 29% del total de las leyes que estamos analizando.

b) **Regulatorias Económicas**<sup>55</sup>. En esta categoría se agrupan las leyes destinadas a regular el proceso económico, sean éstas las acciones que realizan los empresarios y los particulares, como también las referidas a definir las competencias de la autoridad. Su número es considerablemente alto —99, es decir, el 20%—, lo que es un reflejo de la importancia que tuvieron las modificaciones institucionales al sistema económico.

c) **Regulatorias Sociales**<sup>56</sup>. Incluye las leyes que se refieren al reconocimiento o el ejercicio de derechos de las personas en los más diversos ámbitos de sus relaciones sociales y que no tienen que ver directamente con sus derechos políticos y su intervención en las relaciones económicas. Estas también son el resultado de la transición, pues el gobierno dio una alta prioridad a las políticas sociales. También son numerosas las leyes que se pueden agrupar en esta categoría, 75,15%.

Esta clasificación permite una mayor precisión en función de los objetivos de la democratización, de manera que se puede nuevamente subdividir en tres categorías distintas cada uno de los grupos de leyes de tipo regulatorio: puede perseguir objetivos de democratiza-

52 La que crea la Dirección de Seguridad Pública (N° 19.212), las que modifican el Constitución en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal (N° 19.097 de elección popular de los alcaldes), la que modifica el período de duración en el cargo del Presidente de la República (N° 19.295) y las que crean comunas (N°s 19.435, 19.436 y 19.437).

53 Ley N° 18.989 que crea el Ministerio de Planificación (Mideplan), N° 18.993 que crea Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la que crea la Oficina Nacional de Retorno (N°18.994), la que crea el Servicio Nacional de la Mujer, con rango de ministerio (SERNAM) (N° 19.023), la que crea el Instituto Nacional de la Juventud (N° 19.042).

54 Las que establecen nuevas plantas para servicios públicos o ministerios (N°s 19.179, 19.224, 19.226, 19.254), la que modifica el estatuto del personal de las FF.AA. N° 19.151 y la ley N° 19.006 que aumenta la planta del Cuerpo de Carabineros de Chile.

55 Más adelante se reseñarán las leyes que parecen más importantes en este ámbito, sin perjuicio de que existen también existen otras como las modificaciones a la ley de pesca (N°19.079, N°19.210), las que modifican el estatuto de la inversión extranjera (N° 19.207), 19.396 sobre la deuda subordinada, las que preparan la enajenación de empresas estatales (N° 19.315 de Radio Nacional y N° 19.319 de Empremar).

56 Representativas de este grupo son: Ley sobre arrepentimiento eficaz (N° 19.172), las "leyes Cumplido" (N° 19.047), para investigar y juzgar las violaciones a los derechos humanos, la ley N° 19.077, las que legislan sobre delitos determinados (N° 19.449 sobre hurto y robo, N° 19.204 sobre delito de lesiones), sobre incorporación de discapacitados (N° 19.284), sobre exonerados políticos hecho por el régimen militar N° 19.234, las que modifican la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N°s 19.130, 19.388), la que modifica la ley de abusos de publicidad (N° 19.048), la que modifica la ley sobre conductas terroristas que el autoritarismo habría ampliado demasiado para castigar a la oposición (N° 19.027), N° 19.114 que se refiere a los delitos de motivación política, N° 19.304 que dispone normas para la mejor protección de menores víctimas de delitos, N° 19.221 que determina los 18 años para la mayoría de edad, etc.

ción, de desarrollo institucional o ser meramente de interés para la mejor administración del Estado:

i) **Democratización.** Dadas las características del período considerado, un numeroso grupo de leyes tiene por objeto encarar los problemas propios de la instauración y consolidación del nuevo orden político, como también de la eliminación de los componentes institucionales propios de una dictadura.

ii) **Desarrollo institucional.** No tienen por objeto apoyar el cambio de régimen político, sino más bien se proponen contribuir al desarrollo de la institucionalidad democrática, mejorando las normas existentes o regulando nuevas realidades que no estaban consideradas porque el contexto político era diferente.

iii) **Administración.** Corresponden a aquellas que sólo buscan resolver problemas menores en relación a la materia en que se legisla, que no caen en las categorías anteriores de desarrollo ni tampoco de democratización.

El segundo grupo de leyes son distributivas<sup>57</sup>. Acá se incluyen diversas leyes que tienen por objeto entregar beneficios a los individuos, sean éstos de carácter económico o que tuvieran un contenido no-material.

Hay ciertas leyes que no se pueden ubicar en ninguna de las categorías anteriores, pues se refieren a aspectos muy puntuales, que son el resultado de la singularidad del proceso legislativo de Chile, que exige una ley para diversos actos jurídicos, como la concesión de nacionalidad por gracia y el cambio de nombre a instituciones. Estas leyes representan una minoría no despreciable, 13%. Son leyes **particularistas**.

## CUADRO 2

*Clasificación de las leyes promulgadas entre  
el 12 de marzo de 1990 y agosto de 1996*

	Democratización	Desarrollo institucional	Administración	Total
1. Regulatorias				
Políticas	17	74	52	143- 29,0%
Económicas	5	74	20	99- 20,2%
Sociales	20	41	14	75- 15,2%
2. Distributivas				112- 22,8%
3. Particularistas				63- 12,8%
Total				492- 100 %

57 Este grupo incluye, en general, leyes que conceden aguinaldos de fiestas patrias (N°s 18.998, 19.082, 19.167), de Navidad (N°s 19.181, 19.267), reajustes de asignación familiar (N°s 19.073, 19.152, 19.228), reajustan el ingreso mínimo (N°s 18.981, 19.060, 19.142, 19.122), la que establece subsidio al consumo de agua potable (N° 19.338), las que establecen prórrogas para determinados pagos, (N° 19.349), y, por último, las que establecen la erección de monumentos en beneficio de determinadas personas.

## LOS CAMBIOS EXPLÍCITOS AL SISTEMA ECONÓMICO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO

Este análisis cuantitativo no refleja toda la profundidad y amplitud del cambio institucional producido por la democratización porque, como hemos dicho, por un lado, las leyes son heterogéneas y, por otro, se parte del supuesto de que cada ley tiene igual importancia que las demás, lo que es una simplificación analítica, pues hay enormes diferencias en su relevancia entre ellas. Un análisis de su contenido demuestra que ciertas leyes tuvieron un enorme alcance porque afectaban partes importantes de la institucionalidad económica. A continuación se analizarán algunas que tuvieron una gran trascendencia en modificar la institucionalidad económica.

En primer lugar, se encuentra la ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada algunos días antes del término del primer gobierno de la democracia, el 11 de marzo de 1994. Este fue un avance muy importante en el esfuerzo porque se propuso llenar un gran vacío en la institucionalidad económica ya que la protección al medio ambiente no constituyó una preocupación prioritaria en el modelo neoliberal. Los proyectos de inversión no eran evaluados por su impacto ambiental, especialmente en la minería, en la actividad forestal y en la pesca, que provocaban considerables daños al medio ambiente. Existían normas ambientales muy generales y dispersas en diversas leyes, cuyo cumplimiento era controlado por distintos órganos públicos, pertenecientes a diferentes ministerios, que contaban con pocos funcionarios y tenían una limitada competencia para aplicar sanciones efectivas por infringir las normas jurídicas.

*En virtud de la ley, se creó la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) para dirigir la política de protección al medio ambiente, adscrita al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que está directamente vinculado al Presidente, para significar la importancia asignada a esta política. La CONAMA es dirigida por un consejo integrado por diversos ministros que tienen que ver con los recursos naturales y tiene un director ejecutivo, designado por el Presidente de la República*<sup>58</sup>.

La principal tarea de la CONAMA es analizar los estudios de impacto ambiental de cada uno de los proyectos de inversión que sean susceptibles de tener consecuencias ecológicas negativas, pudiendo rechazar aquellos que lo dañaban o exigiendo correcciones a su formulación por temer que producirían un impacto negativo en éste. La ley establece un procedimiento bastante simple: cada inversionista realiza directamente el estudio de impacto ambiental (EIA) a través de consultores privados y sus resultados son entregados a la autoridad para su revisión posterior. La CONAMA ha debido realizar una muy intensa labor en este sentido, ya que ha habido un enorme flujo de inversión extranjera desde 1990, revisando miles de proyectos de inversión, muchos de los cuales son de gran envergadura. Importantes proyectos de inversión se han detenido por las objeciones de la CONAMA.

En segundo lugar, se han introducido diversas desregulaciones al marco jurídico de las privatizaciones hechas por el régimen militar. Esos cambios apuntaban a perfeccionar sus alcances y limitar sus deficiencias y vacíos. Las privatizaciones no implican el térmi-

58 El consejo directivo lo componen diez ministros: Secretario General de la Presidencia, que lo preside, Economía, Obras Públicas, Agricultura, Bienes Nacionales, Salud, Minería, Vivienda, Transportes y Planificación Nacional. La CONAMA es dirigida por un secretario ejecutivo.

no del rol del Estado en la economía, sino que un cambio de su función, asumiendo importantes tareas regulatorias para proteger a los consumidores, para velar por la competencia y para verificar que se cumplan los contratos de concesiones en el caso de los monopolios naturales<sup>59</sup>.

Estas reformas legales fueron necesarias porque en diversas privatizaciones las empresas privadas mantuvieron el carácter monopolístico que tenían, como ocurrió con las telecomunicaciones. Se había entregado el monopolio de la telefonía de larga distancia a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), que había sido creada por el Estado, y la telefonía local estaba controlada por la Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC), una empresa privada estatizada por el gobierno de Allende y reprivatizada por el régimen militar a finales de los años 80<sup>60</sup>. La ley N° 19.302 abrió la competencia a las telecomunicaciones de larga distancia, creando el marco institucional para la entrada de importantes empresas al mercado, lo que ha repercutido en una baja de las tarifas y en una mayor eficiencia del sistema. La principal debilidad de este sector es la ausencia de un ente regulador autónomo. La Subsecretaría de Telecomunicaciones ejerce esa función, pero es inadecuada, porque es juez y parte.

La telefonía local continúa fuertemente controlada por CTC, tendencia que se acentúa por las dificultades que han tenido las otras empresas en consolidar su posición en la telefonía de larga distancia, en la cual pudo ingresar CTC a través de una empresa con administración autónoma, CTC Mundo, que tiene subsidios cruzados con aquellas que son muy difíciles de medir por la autoridad. La crisis del sector ha llevado a la fusión de empresas, que incluyó la adquisición que hizo CTC de una de las empresas que había ingresado a la telefonía de larga distancia, VTR, lo cual acentuará las tendencias monopolísticas que se habían establecido con las privatizaciones y que la ley había tratado de atenuar a través de la apertura a la competencia<sup>61</sup>.

En tercer lugar, se han introducido importantes reformas legales al sistema privado de pensiones del DL 3.500 de 1980 que dio origen a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades privadas con fines de lucro que tenían a su cargo pagar las jubilaciones<sup>62</sup>. El sistema creó un enorme fondo de inversiones que en 1997 alcanzó US\$ 33.000 millones, que representan aproximadamente el 40% del PIB (Cuadro 3). Estos recursos han sido de fundamental importancia para el desarrollo del mercado de capitales, pues se destinan a inversiones en empresas previamente calificadas para recibir estos aportes. El desarrollo del sistema de pensiones requirió reformas no sólo por su mayor tamaño por la importancia económica de las inversiones hechas por el Fondo, sino también por las imperfecciones que tuvo al crearse este nuevo sistema, como la ausencia de normas claras y efectivas que regularan el conflicto de intereses entre los propietarios de las AFP y las empresas en las cuales éstas invertían. Tampoco se reguló suficiente-

59 En esto seguimos los argumentos de Majone. Véanse los artículos citados en la nota 13.

60 Fue inicialmente adquirida por el magnate australiano Alan Bond, quien después la vendió a la Telefónica de España.

61 Concentra el 90% de la telefonía local, véase José Ricardo Melo y Pablo Serra, "Competencia y regulación en telecomunicaciones: la experiencia chilena", Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, mimeo, setiembre 1996.

62 Esta fue una de las privatizaciones más importantes del régimen militar. Sergio Baeza y Francisco Margozzini (eds.) *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1995); Héctor Humeres, "El nuevo sistema de pensiones chileno", Ponencia al Tercer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Cartagena, Colombia, 1994.

mente la protección de los derechos de los afiliados ante las decisiones de las empresas en las cuales las AFP tenían un importante porcentaje accionario. Los dueños de las AFP podían influir su dirección a través de la elección de directores en las juntas de accionistas guiándose por sus propios intereses, pues no se les exigía dar a conocer por qué director votaban.

Hubo diversas reformas a las AFP, siendo las más relevantes las contenidas en la ley N° 19.301, que introdujo importantes modificaciones a la ley del mercado de capitales. Por una parte, se busca evitar los conflictos de intereses con ocasión de las votaciones de las AFP en los directorios de las empresas a favor de socios minoritarios, los cuales, con el apoyo de aquéllas, pueden alcanzar el carácter de controladores. El D.L. 3500 no obligaba a las AFP a comunicar públicamente por quién votaban en las juntas de accionistas de las empresas en las que tenían acciones. Establece, además, quiénes no pueden ser elegidos como directores de empresas con los votos de las AFP y perfecciona las disposiciones que regulan la responsabilidad de las AFP, materias en las que antes no había normas o ellas eran muy vagas, permitiendo incurrir en abusos. También se buscó el perfeccionamiento de las AFP a través de aumentar el número de instrumentos en los cuales pueden invertir los recursos del Fondo, así como también se modificaron los límites a invertir según instrumento, con el objeto de entregar más oportunidades de inversión.

En cuarto lugar, se consiguieron algunas reformas laborales para mejorar las condiciones económicas de los trabajadores. Estas han sido las más difíciles de conseguir porque la derecha y los empresarios se han resistido firmemente a cambiar el Plan Laboral. Destacan las leyes que dictan nuevas normas sobre terminación de contrato de trabajo (N° 19.010), sobre centrales sindicales (N° 19.049), sobre Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva (N° 19.069) y otra que establece nuevas normas sobre contrato de trabajo (N° 19.250)<sup>63</sup> logró mejorar la situación de los asalariados en los casos de quiebra de la empresa. En general, no han significado un cambio sustancial en las relaciones capital-trabajo, pues la oposición ha bloqueado otros proyectos de reforma que proponían conseguir un mayor equilibrio en las relaciones entre empresarios y trabajadores.

En quinto lugar, respecto del sistema de salud privado creado en 1981 que estableció las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) y que constituye otra de las privatizaciones del régimen militar, el gobierno de la Concertación promovió cambios, los cuales se materializaron en la ley N° 19.381. Esta ley introdujo correcciones al funcionamiento del sistema, especialmente relacionadas con el fortalecimiento del órgano regulador, la Superintendencia de Isapres, aumentando la planta del personal y estableciendo regulaciones más estrictas para asegurar una mayor protección de las personas en los contratos de salud y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos que los afiliados entregan a través de sus cotizaciones. Esto se consigue a través de normas que flexibilizan la desafiliación de los usuarios, busca una mayor claridad en la regulación del destino de los excedentes que se producían en los contratos y termina con ciertas exclusiones establecidas por las ISAPRES respecto de ciertas prestaciones, que, por ser costosas, se negaban a pagar a los usuarios y que, por ello, debían costearlas personalmente<sup>64</sup>.

63 Véase Cortázar, *Política laboral en el Chile democrático*, op. cit.

64 Un interesante análisis de las reformas a las ISAPRES hechas en el gobierno de la Concertación hace Philip Musgrove, "Reformas al sector salud en Chile. Contexto, lógica y posibles caminos", en Juan Giaconi G. (ed.) *La salud en el siglo XXI* (Santiago: Centro de Estudios Públicos 1995).

## CUADRO 3

*Crecimiento real del Fondo de Pensiones  
(en millones de US\$ de marzo de 1995).*

Años	Valor de los Fondos de Pensiones		Crecimiento del Valor de los Fondos %
	Millones de US\$	% del PIB	
1981	276,43	0,86	-
1982	871,00	3,36	215,12
1983	1582,14	5,97	81,62
1984	2062,68	7,88	30,38
1985	2881,54	10,22	39,69
1986	3775,84	12,48	31,04
1987	4625,50	14,49	22,49
1988	5640,05	15,39	21,94
1989	6970,49	18,46	23,59
1990	9243,57	24,73	32,61
1991	13082,19	32,17	41,53
1992	14587,29	32,24	11,50
1993	18744,30	39,39	28,50
1994	22663,69	41,18	20,91
1995	25433,17	40,06	12,22
1996	29476,43	39,45	15,90
1997	33000,45	40,00*	11,95

Fuente: Julio Bustamante, "Principales cambios legales al DL 3.500 en el período noviembre 1990-mayo 1995 y desafíos pendientes", en Baeza, Sergio y Margozzini, Francisco (eds.) *Quince Años Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones* (Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1995), p. 256. Para 1996, 1997 y 1997, información de la Superintendencia de AFP 1997 es a setiembre.

\*Aproximadamente.

En sexto lugar, y aun cuando no se encuentra incluida en el cuadro analizado porque la ley fue aprobada en 1997, es importante destacar la "Ley del Consumidor", que demoró seis años en ser aprobada por el Congreso, por la tenaz oposición de los gremios del comercio, que obligó al gobierno a hacer numerosas concesiones que debilitaron considerablemente los alcances iniciales del proyecto de ley<sup>65</sup>. Sin embargo, implicó un importante avance en materia de protección a los consumidores. Se creó una institución pública encargada de velar por el cumplimiento de la ley, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), que tiene por especial función velar por los derechos de los consumidores. Se

65 Ingresó a tramitación el 21 de agosto de 1991 y sólo fue publicada el 7 de marzo de 1997.

establecieron los derechos básicos del consumidor ante el vendedor o proveedor de un servicio, prohibición de cláusulas abusivas en ciertos tipos de contratos, la posibilidad que se constituyan asociaciones de consumidores con algunas facultades, la existencia de normas relativas a información y publicidad, la imposición de sanciones pecuniarias a los proveedores cuando no cumplen sus obligaciones legales.

En consecuencia, en los primeros seis años de la nueva democracia se hicieron importantes cambios institucionales al sistema económico. Sin duda ellos no alteran su naturaleza ni modifican elementos centrales del mismo, pero constituyen modificaciones muy relevantes a su carácter. Hablar de que ha habido un continuismo en el sistema económico constituye una apreciación errada de lo ocurrido.

## LAS LIMITACIONES A LAS REFORMAS ECONÓMICAS POR LAS CONDICIONES DE PODER: EL SECTOR ELÉCTRICO

Los cambios introducidos por la nueva democracia al modelo económico neoliberal no han sido suficientemente profundos no sólo porque la coalición gobernante no tuvo mayoría en el Senado. También fue porque las condiciones económicas y las relaciones de poder establecidas por el modelo neoliberal pusieron barreras que los impidieron. Un ejemplo de esta realidad lo constituye el sector eléctrico y específicamente los enormes obstáculos que enfrentó el gobierno para conseguir mejorar la competencia en el Sistema Interconectado Central (SIC)<sup>66</sup>. La concentración económica de las empresas del grupo ENERSIS, en una relación de integración vertical entre ellas, obligó al gobierno a tener que excluir de las privatizaciones de tres empresas generadoras que quedaban en poder del Estado –Edelnor, Tocopilla y Colbún– y promover la competencia en la generación a través de apoyar la construcción de un gasoducto para aumentar la capacidad de generación térmica. El grupo ENERSIS desarrolló un activo *lobbismo* y una campaña a través de los medios de comunicación para cambiar estas decisiones, lo que puso de relieve el empleo de un estilo empresarial adquirido en el autoritarismo.

El grupo ENERSIS fue creado por un ex funcionario de ODEPLAN, José Yuraszeck, y era acompañado por un puñado de ejecutivos que había colaborado con el régimen militar<sup>67</sup>. A este *holding* pertenecían: ENDESA, que tiene el 60% de la generación del SIC, la cual, a su vez, es dueña de la empresa que tiene a su cargo la transmisión –TRANSELEC, la cual tiene las líneas de transmisión desde las plantas hidroeléctricas generadoras a Santiago– y controla la empresa encargada de la distribución en la Región Metropolitana –CHILECTRA–, en la cual habita el 40% de la población y se concentra una gran parte de la actividad económica del país. Estas empresas fueron privatizadas a finales del régimen militar y se hizo de tal manera que los altos ejecutivos de CHILECTRA pudieran adquirir importantes paquetes de acciones de ésta, para lo cual se organizaron en sociedades junto a los trabajadores. Una vez conseguido esto, comenzaron a comprar las acciones de

66 Se extiende a lo largo de gran parte del territorio nacional, desde Taltal en el norte hasta Puerto Montt en el sur.

67 Uno de ellos, Arsenio Molina, había llegado a ocupar el importante cargo de Superintendente de Sociedades Anónimas.

ENDESA, llegando a tener una importante participación en su propiedad, iniciativa en la cual también movilizaron a los trabajadores. El "capitalismo popular" fue utilizado como recurso para bloquear el acceso de inversionistas ajenos y lograr así el control de la empresa. En ambas sociedades había disposiciones en sus estatutos que establecían la descentralización de la propiedad con el objetivo de impedir su control por los grupos económicos. El resultado fue facilitar su control por accionistas que tenían una parte minoritaria del capital, formando una mayoría en el directorio con los votos de los numerosos accionistas minoritarios. La fragmentación de la propiedad de ENDESA y de CHILECTRA estuvo facilitada por el alto porcentaje de acciones adquiridas por las AFP.

La privatización de ENDESA se hizo después que CORFO había asumido una parte considerable de su endeudamiento, lo que la dejaba en excelentes condiciones de desarrollarse y así mejorar su situación económica<sup>68</sup>. Las acciones, además, fueron vendidas a muy bajo precio, comenzando a subir de precio por el estímulo provocado por las compras que hicieron las AFP y por el buen desempeño de la empresa. Para consolidar el control político de la empresa ENDESA emitió ADR, cuyos derechos políticos en las juntas de accionistas están en poder del presidente de la empresa<sup>69</sup>.

La posición dominante de ENDESA en el SIC aumentó cuando ésta, bajo el control de Yuraszcek, ganó la licitación hecha por CORFO de la importante central hidroeléctrica Pehuenche. Esta fue privatizada por la CORFO después del plebiscito del 5 de octubre de 1988 y había sido independizada anteriormente de ENDESA con el fin de privatizarla separadamente, para que fuera comprada por un operador distinto y permitir de esa manera cambiar la competencia en la generación.

Uno de los principales recursos de ENDESA era los derechos de aguas que había obtenido del Estado a lo largo de su vida, previendo las futuras construcciones de centrales hidroeléctricas para atender la demanda. Esto constituía una poderosa barrera de entrada al mercado de la generación hidroeléctrica. Con la privatización, el grupo de Yuraszcek intensificó las peticiones de derechos de aguas. En el SIC tenía en 1997 derechos de aguas que le permitirían duplicar su capacidad de generación, que era de 2.600 MW. En la VI y IX Región contaba con derechos de aguas no utilizados con una capacidad potencial superior a 3.500 MW. Además, había recibido derechos de aguas en Aysén por un total de 2.800 MW con una capacidad potencial equivalente al 47% del total de la zona. Como si eso no fuera suficiente había solicitado más de 70 nuevos derechos de aguas en diversas cuencas del país, que fueron denegados por la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio

68 Este es un buen ejemplo de cómo una regulación hecha mucho antes de la privatización terminó desbordada por la estrategia de poder de los altos funcionarios del régimen que compraron las empresas públicas del sector eléctrico. Para una visión oficial de la regulación eléctrica, véase el trabajo del ex secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía y uno de los autores de la ley eléctrica de 1982, Sebastian Bernstein, "La política eléctrica aplicada en Chile a partir de 1980 y sus resultados", mimeo, s/f.

69 El gerente general de CHILECTRA había sido un alto funcionario del régimen militar en ODEPLAN, José Yuraszcek, desde 1978, cuando fue nombrado jefe de la oficina de ODEPLAN en Aysén (SERPLAC), siendo después subdirector regional en 1982 y llegando a ser subdirector nacional en 1983, cuando Hernán Büchi era ministro de ODEPLAN. Desde este cargo fue nombrado gerente general a CHILECTRA para impulsar su privatización y que en esos momentos era una empresa estatal dependiente de CORFO, desplazando a la gerencia de finanzas a Marcos Zylberberg, que ocupaba ese cargo hasta ese momento. Con la ayuda de un crédito del Banco del Estado, un banco estatal, Yuraszcek y Zylberberg, acompañados de 12 ejecutivos más, lograron adquirir un importante paquete de acciones que les permitió controlar esta empresa.

## CUADRO 4

La división de ENDESA durante el régimen militar

	Actividad	Sistema	Capacidad	Forma de privatización
Edelmar	Generación	SING	240 MW	
Emalari	Distribuidora Arica	SING	180.000 clientes	Venta a trabajadores
Eliosa	Distribuidora Iquique			Venta a trabajadores
Elecda	Distribuidora Antofagasta			Venta a trabajadores
Colbún	Generación	SIC	490 MW	Licitación
Pehuenche	Generación	SIC	585 MW	1996
Pilmaiquén	Generación	SIC	35 MW	1989
Pullinque	Generación	SIC	49 MW	Licitación
Emelat	Distribuidora	SIC	50.000 clientes	1988/89 trabajadores
Emec	Distribuidora	SIC	143.000 clientes	Licitación
Emel	Distribuidor	SIC	121.000 clientes	Venta a trabajadores
Edelaysen	Generación y Distribuidora	Aysén	15.000 clientes	Licitación
Edelmag	Generación y Distribuidora	Magallanes	35.000 clientes	Venta a trabajadores
Endesa continuadora	Generación y Distribuidora	SIC	1.832 clientes	Venta a trabajadores

Fuente: Sebastián Bernstein, "La política eléctrica aplicada en Chile a partir de 1980 y sus resultados", mimeo.

de Obras Públicas. Estas solicitudes no eran respaldadas por los estudios técnicos que las justificaran y tampoco tenían estudios de impacto ambiental, que eran requeridos por la Ley de Bases del Medio Ambiente<sup>70</sup>. De acuerdo a las estimaciones de la Comisión Nacional de Energía, si se le hubieran concedido, la capacidad total de explotación en el SIC se habría incrementado a 5.800 MW, lo cual equivale al 68% de los principales recursos disponibles. En el caso de Aysén, las peticiones de nuevos derechos de aguas le habrían permitido disponer de una capacidad potencial de 4.400 MW, equivalente al 74% del total de la zona.

Con la inauguración de la democracia el grupo ENERSIS se expandió con gran éxito en el extranjero, participando en las privatizaciones de las empresas eléctricas en Argentina, Brasil y Colombia. Asimismo, amplió sus inversiones en Chile en tareas vinculadas al sector público, como los grandes proyectos inmobiliarios, que requieren de cambios en los planos reguladores por parte de las municipalidades y del Ministerio de la Vivienda<sup>71</sup>, y participó en las licitaciones de las concesiones viales convocadas por el Ministerio de

70 "Gobierno debe garantizar un desarrollo eficiente y competitivo del potencial hidroeléctrico del país", comunicado de prensa, Comisión Nacional de Energía, 20 enero de 1997.

71 A través de la empresa Manso de Velasco.

Obras Públicas<sup>72</sup>. En estos años Yuraszeck mantuvo una pragmática relación con los políticos de la Concertación<sup>73</sup>.

Durante la democracia el grupo ENERSIS tuvo un comportamiento que infringió normas éticas fundamentales en una economía de mercado y que respondían a una estrategia de poder monopólico. El análisis de su comportamiento muestra cómo la concentración económica cuando tiene integración vertical en un monopolio natural adquiere un enorme poder económico y político. A través de CHILECTRA puso trabas a los clientes libres que querían adquirir electricidad directamente a las generadoras existentes en el SIC. El caso más notable fueron los problemas que puso a la empresa estatal Colbún cuando ésta, en 1996, ganó la licitación para el suministro de electricidad del Metro de Santiago. También fue ilegal la acción desarrollada a través de TRANSELEC en contra de Colbún, imponiéndole peajes de transmisión tan excesivos que obligaron a la entonces empresa generadora estatal a construir su propia línea de transmisión a Santiago porque en pocos años se pagaba la inversión<sup>74</sup>. En otros casos, la política de TRANSELEC era muy sutil, no entregando a tiempo a la empresa generadora que era invitada a una licitación la información del peaje que le cobraría por la transmisión de la energía, de manera que ENDESA podía adjudicarse el contrato sin competencia, pues aquella no podía adjuntar toda la información.

La principal iniciativa política del grupo ENERSIS fue para defenderse del requerimiento presentado por la Fiscalía Nacional Económica en contra de cada una de las cuatro empresas, por representar una amenaza a la libre competencia. Durante el largo juicio ENERSIS desarrolló una intensa campaña de imagen corporativa a través de los medios de comunicación, resaltando su exitoso desarrollo y los aportes hechos al progreso del país. Esa labor estuvo también dirigida a congraciarse con los políticos de la coalición oficialista, llevando a cabo múltiples iniciativas con el fin de tener buenas relaciones con ésta. También abarcó acciones con entidades del ámbito de asesoría y académicos vinculados a los partidos oficialistas, que incluyó apoyos económicos a dos centros de estudios, la FLACSO y la Corporación Tiempo 2000, para financiar una investigación de educación<sup>75</sup>.

Después de un largo proceso ante la Comisión Antimonopolios, la Comisión Resolutiva falló en forma unánime en contra del Fiscal Económico, rechazando que ellas constituirían una amenaza a la libre competencia. Es sorprendente que esta postura haya sido compartida por dos miembros que son funcionarios de confianza del Presidente<sup>76</sup>. El proceso puso de relieve la gran desigualdad de recursos económicos que hubo entre un débil aparato estatal, que sólo pudo apoyar su requerimiento en el trabajo de los abogados de

72 A través de la empresa Infraestructura 2000. También quiso expandirse a la minería del cobre a través de la construcción de una refinería asociada a una firma finlandesa, pero esta decisión no fue respaldada por el directorio de ENDESA.

73 En 1992 nombraron como presidente de CHILECTRA a Edmundo Pérez Yoma, un destacado militante del principal partido de gobierno, que más tarde fue ministro de Defensa en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

74 Debíó cortar una línea de transmisión de 250 km desde la VII Región hasta Santiago.

75 Esta investigación también incluyó la participación del Instituto Libertad y Desarrollo, que apoya a los partidos de oposición en el Congreso Nacional. Se publicó el libro *Educación en Chile: Un desafío de calidad*, ENERSIS, Santiago, 1996.

76 El director del Instituto Nacional de Estadísticas, militante del PS, y el director general de Aduanas, militante del PDC.

la Fiscalía, y las poderosas empresas, que contrataron a las más prestigiosas firmas de abogados de Chile para defender sus posiciones.

Pese al rechazo del seguimiento, el fallo admitió algunos de los planteamientos del requerimiento. En primer lugar, TRANSELEC debía convertirse en una empresa autónoma y debía abrirse a la Bolsa para permitir que otras empresas generadoras entraran a su propiedad; en segundo lugar, los contratos de suministro de CHILECTRA debían licitarse, para que comprara electricidad no sólo a ENDESA, como lo estaba haciendo, sino también de las demás empresas generadoras. Dos años después del fallo, ENDESA no libera la propiedad de TRANSELEC y las adquisiciones de electricidad tampoco se ciñen a los criterios de libre competencia contenidos en el fallo.

El gobierno de la Concertación tomó algunas medidas para hacer frente a la concentración eléctrica, estableciendo condiciones de privatización muy distintas a las que hubo bajo el régimen militar. Se buscó que entraran nuevos operadores al sistema, por lo cual las principales operadoras –CHILGENER y ENDESA– no pudieron participar en ninguna de las dos licitaciones. Explicitó que ello era así precisamente para ampliar la competencia en el sector y no sólo para conseguir nuevos recursos para el Estado. No podían adquirir acciones los ejecutivos de cada una de las tres generadoras o de las empresas que las controlaban –EDELNOR, Colbún y Tocopilla de propiedad de CODELCO, la empresa estatal extractora de cobre, que está integrada al Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). En los últimos casos se dejó un porcentaje menor del capital para ser adquirido por sus trabajadores, para ser vendido en una fase posterior, una vez que el principal socio adquirente hubiera asumido el control de la empresa. En el caso de Tocopilla, también se justificó su venta porque los ingresos se destinarían a atender sus necesidades de inversión y concretamente la apertura del yacimiento cuprífero Radomiro Tomic, pues el Ministerio de Hacienda se oponía a entregar recursos del presupuesto.

*La privatización fue exitosa en el caso de la generadora Tocopilla porque ENDESA no tenía presencia en el SING. Sin embargo, fue complicado el desarrollo de la privatización de Colbún, que pertenecía al SIC. La presencia de TRANSELEC y CHILECTRA inhibió a los consorcios internacionales que manifestaron interés en participar en la privatización. En efecto, en las entrevistas que tuvieron con los ejecutivos de CHILECTRA los consorcios extranjeros fueron advertidos que recibirían un tratamiento agresivo por parte de ésta, ante lo cual sintieron que les faltaban las condiciones de igualdad para competir en el suministro de energía<sup>77</sup>. Temieron tener que enfrentarse a un conflicto permanente con CHILECTRA y no se sintieron suficientemente respaldados por la autoridad económica, que admitió la existencia de limitaciones institucionales y mostró escaso interés en crear condiciones para forzar a CHILECTRA a actuar correctamente.*

Esto explica que, de los cinco consorcios precalificados, en definitiva quedó sólo uno, formado por una empresa belga y una empresa chilena perteneciente al grupo Matte, que se adjudicó la licitación.

*Bloqueadas las posibilidades de ampliar la competencia en la generación hidroeléctrica, el gobierno tuvo que ampliar la competencia a través de promover el desarrollo de*

77 Esto fue informado por altos ejecutivos de las dos principales empresas generadoras inglesas, National Power y Power Gen, en entrevistas realizadas en Londres, septiembre de 1998, cada una de las cuales se presentó a la licitación, desistiendo al final estas empresas por los obstáculos antes mencionados.

generadoras térmicas. La principal medida en esa dirección fue apoyar la construcción de un gasoducto que traería gas desde Argentina. ENDESA participó en este nuevo campo, formando un consorcio con una empresa norteamericana, TENECO, y con una empresa estatal chilena, ENAP. Esto era sorprendente porque una empresa estatal apoyaba un proyecto que, de haber tenido éxito, habría permitido a ENDESA tener el monopolio de las dos principales fuentes de energía, la hidroeléctrica y la térmica. Su proyecto era muy costoso porque implicaba traer el gas desde la VII Región en que se construirá el gasoducto a Argentina y probablemente por eso debió recurrir al apoyo de una empresa estatal, esperando así comprometerse al gobierno en el proyecto. Yuraszcek desplegó una intensa campaña de publicidad y realizó un fuerte *lobby* ante las autoridades en ese sentido, pero no tuvo resultados.

La principal competidora de ENDESA, CHILGENER, que es dueña de plantas de generación térmica, participó en la licitación con una empresa canadiense. Se produjo una competencia entre ambos proyectos, que fue ampliamente difundida por los medios de comunicación, siendo conocida como "la guerra de los gasoductos". El proyecto de CHILGENER era más simple y más barato porque requería construir un gasoducto por el Cajón del Maipo, para traer gas desde Mendoza, aprovechando el ducto existente entre los yacimientos de Neuquén, en el sur de Argentina.

El grupo ENERSIS había seguido una constante estrategia de poder para fortalecer el desarrollo de sus negocios, expandiéndose a ámbitos muy distintos al sector eléctrico. Yuraszcek ambicionó crecer más allá de lo que podía alcanzar una empresa chilena. Este poder político comenzó a convertirse en un obstáculo para su propio desarrollo, pues fue acumulando sucesivas derrotas a sus planes de crecimiento. El mercado eléctrico internacional a mediados de los años 90 era muy distinto, pues evitaron las grandes empresas norteamericanas y británicas, que recibieron las autorizaciones de sus entes reguladores para extender sus actividades al extranjero. Además, la privatización eléctrica en España impulsada por el gobierno de centro-derecha de José María Aznar, elegido en 1996, añadió un nuevo actor, ENDESA España, la cual privilegió el mercado latinoamericano y eligió comenzar en Chile. Para ello negoció directamente con José Yuraszcek la compra de sus derechos en ENERSIS, operación que en definitiva culminó con el control de la empresa española del *holding*, lo que incluía ENDESA y CHILECTRA. La venta constituyó un escándalo de proporciones, porque Yuraszcek inició esta operación sin informar al directorio, en el cual había representantes elegidos por las AFP. Además, infringió la legislación existente de conflicto de intereses, pues vendió sus derechos políticos sobre el *holding* a un precio considerablemente superior al de los demás accionistas<sup>78</sup>.

## CONCLUSIONES

Durante los primeros seis años de la nueva democracia en Chile el gobierno de la Concertación ha introducido considerables reformas al modelo económico establecido por el régimen militar, que ha perdido importantes componentes neoliberales y ha asumido ele-

78 Había creado sociedades formadas por los principales ejecutivos, las empresas Chispas que eran las que tenían la mayoría del directorio. Con ese recurso jurídico, Yuraszcek se apropió de considerables recursos económicos de los accionistas, que les fueron pagados por los españoles cuando la adquirieron.

mentos que son propios de la economía social de mercado. Estas reformas han sido parciales no sólo porque la Concertación no tenía mayoría en el Senado, sino también por la necesaria prudencia política que requirió el delicado contexto de la transición, cuya mayor singularidad fue la continuidad del dictador en la dirección del Ejército. Debe recordarse que esta institución, a diferencia de Argentina, no salió debilitada institucionalmente del poder, pues había tenido una experiencia de gobierno que tuvo un buen desempeño económico y Pinochet obtuvo una altísima votación en el plebiscito de 1988. El equipo económico temió que la desconfianza de los empresarios se pudiera convertir en un obstáculo a su gestión. Esto último era un temor bien fundamentado, a la luz de la estrecha identificación de los empresarios con el régimen militar y con el general Pinochet.

El trabajo ha tratado de mostrar cuán profundos y amplios han sido los cambios explícitos e implícitos, formales e informales, que tiene el sistema económico, que nos permiten concluir que no se puede hablar de continuismo. De allí que la institucionalidad económica no sólo es distinta a la que hubo durante el autoritarismo, sino que también ha ganado calidad en diferenciación y en complejidad, conceptos fundamentales para medir el nivel de desarrollo político<sup>79</sup>.

79 Estos son los criterios básicos del desarrollo político, de acuerdo al clásico libro de Samuel P. Huntington *Political Order in Changing Society* (New Haven: Yale University Press, 1968).