

# El comportamiento político de los empresarios en Chile

*Carlos Huneeus*

## RESUMEN

Este trabajo analiza, desde la ciencia política, algunas de las condicionantes del comportamiento político de los empresarios en Chile en la nueva democracia inaugurada en 1990 y las implicancias para su consolidación. Se argumenta que este tema se comprende a la luz de la transformación económica realizada por el régimen autoritario del general Augusto Pinochet (1973-1990). Se señala que no es indiferente el contexto político en que se impulsan las reformas económicas, pues las contagia con diversos componentes propios de éste. Estas reformas tuvieron como efecto que la elite empresarial sea políticamente monocolor, con preferencias derechistas, se reconoce como "pinochetista" y sus historias de vida están identificadas con el régimen militar. Se examina el impacto del régimen político en las privatizaciones y se analiza empíricamente el comportamiento de los empresarios observando las votaciones de las AFP entre 1995 y 1997 en las empresas privatizadas, que formaban parte del estado empresario. Los directores elegidos por sus representantes corresponden al perfil político antes indicado. Sólo una de las cuarenta personas elegidas como directores en las juntas de accionistas de nueve sociedades anónimas en el período estudiado hace excepción a este perfil. Se analizan las consecuencias de este estilo en el comportamiento político de los empresarios durante la democracia y sus implicancias en su consolidación y en la legitimidad del orden económico.

■ **Carlos Huneeus** es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, MA en ciencia política por la Universidad de Essex y Ph.D. de la Universidad de Heidelberg. Actualmente es profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y director ejecutivo de la Corporación CERC. Ha sido profesor visitante de las universidades de Siena y Columbia. Entre sus publicaciones recientes se cuentan: "How to Build a Modern Party: Helmut Kohl's Leadership and the Transformation of the CDU", *German Politics*, diciembre 1996, (en castellano en *Estudios Públicos* N° 68, 1997); *A Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983-1995)*, en: Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America* (Londres: MacMillan, 1998); "Technocrats and Politicians in an Authoritarian Regime. The 'Odeplan boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile", *Journal of Latin American Studies*, mayo 2000 y el libro "El régimen de Pinochet" (Santiago: Editorial Sudamericana, 2001).

---

**CARLOS HUNEEUS**, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicuña Mackena 4860, Santiago, Chile.  
Correo electrónico: chuneeus@puc.cl.

## El problema

El régimen de Pinochet no fue una experiencia no-democrática que fracasó en su gestión económica, como ocurrió con las dictaduras en América Latina, en que los militares debieron abandonar el poder en medio del desprestigio social. Tuvo un buen desempeño económico, aunque ello se logró en un contexto de falta de libertad, en que se impusieron severas condiciones políticas y sociales. Fue la única dictadura modernizante,<sup>1</sup> junto a la España autoritaria del general Francisco Franco (1939-1975), que logró echar las bases del desarrollo económico, que fueron un importante apoyo a la consolidación de la democracia.

Los empresarios estaban identificados con el régimen autoritario no sólo por el contenido de sus reformas, sino también por la experiencia traumática del gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular (1970-1973), especialmente por su política de estatización de las empresas. Esta adhesión se ha mantenido después del cambio de régimen a la democracia y los empresarios lo han admitido abiertamente. En una entrevista realizada por una revista económica de amplia circulación nacional a 28 destacados empresarios ante la pregunta por el chileno que más admiraban, 14 respondieron mencionando al general Augusto Pinochet. Entre éstos se encontraba el ex presidente de la máxima organización empresarial y que agrupa a las principales organizaciones empresariales –la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)–, un ex presidente de la influyente Sociedad de Fomento Fabril (SFF), que agrupa a los empresarios industriales y otros importantes hombres de negocios.<sup>2</sup>

Durante 1997, cuando el general Pinochet había iniciado una cuidadosa campaña para abandonar con honores el cargo de comandante en jefe, que había ejercido ininterrumpidamente desde fines de agosto de 1973 y se preparaba para asumir como “senador vitalicio”, las principales organizaciones empresariales se sumaron a las ceremonias de homenaje organizadas por el Ejército. Dos importantes gremios lo condecoraron por sus servicios prestados al país en ceremonias públicas, que fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación: la Sociedad Nacional de Minería y la Cámara Nacional de Comercio.

Los alcances de la identificación de los empresarios con el régimen autoritario y la persona del general Pinochet se comprenden, porque sus reformas económicas no fueron neutrales políticamente, sino que buscaban colaborar al cumplimiento de sus objetivos, constituyéndose en un componente central de su estrategia de legitimación. Los nuevos gobernantes decidieron establecer un sistema político distinto a la democracia occidental, que consideraban fracasado por su debilidad ante el comunismo, **la democracia protegida y autoritaria.**<sup>3</sup>

La identificación del empresariado con el régimen de Pinochet tiene su origen en el apoyo al golpe de Estado de 1973, porque puso fin al gobierno de la Unidad Popular. Este respaldo se tradujo en una estrecha cooperación entre el empresariado y el orden político y un significativo número de los

---

1 Usamos el concepto de von Beyme (1971).

2 *Capital*, N° 12, julio de 1997, pp. 33-37.

3 Sus principales componentes institucionales, establecidos en la Constitución de 1980, fueron el pluralismo limitado, la desconfianza hacia el sufragio universal y las instituciones representativas, especialmente los partidos políticos, y, en tercer lugar, en la tutela militar, con un Consejo de Seguridad Nacional conformado con mayoría castrense e instituciones castrenses dotadas de una amplia autonomía institucional frente al Gobierno.

más importantes ejecutivos y hombres de negocios ocupó altos cargos en el régimen militar. Por otro lado, los altos funcionarios del equipo económico que abandonaba el gobierno se incorporaron a la empresa privada, ya sea como altos ejecutivos de alguna ya existente, o como empresarios con control de la propiedad, como ocurrió con los altos ejecutivos de las empresas públicas que fueron privatizadas. También los dirigentes de las organizaciones empresariales ocuparon cargos del régimen militar. El presidente y el secretario general de la SFF, Felipe Lamarca y Andrés Concha, fueron director del Servicio de Impuestos Internos y de ProChile, respectivamente; el presidente de la CPC, Walter Riesco, fue miembro de las Comisiones Legislativas que apoyaban el trabajo de la Junta de Gobierno.

Estas condiciones explican que el empresariado haya desarrollado un fuerte sentido corporativo, que los empuja a asumir un rol político en un sentido bastante más amplio que la defensa de sus intereses económicos.

El rol político de los empresarios se ha manifestado durante las administraciones de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Esto se ha visto confirmado en los primeros meses de la administración del presidente Ricardo Lagos, quien, a diferencia de sus antecesores, que eran demócratacristinos, es un político de izquierda. Después de una actitud pragmática durante el primer gobierno democrático, la CPC, bajo el liderazgo de José Antonio Guzmán y su sucesor, Walter Riesco, retomaron una activa posición de defensa del modelo económico establecido en el régimen autoritario.

Las declaraciones y acciones de los empresarios han tenido importantes consecuencias en el sistema político, pues las relaciones entre gobierno y oposición se expresan no sólo a través de los partidos, sino que también por intermedio de los grupos de interés. Esta postura se ha manifestado en asuntos tan variados como los referidos al tema medioambiental o los destinados a corregir la asimetría existente en las relaciones entre trabajadores y empresarios. Esto configura un nuevo escenario para la representación de intereses económicos y políticos por el protagonismo de estos grupos de presión, que plantea dificultades para enfrentar las tareas pendientes de la profundización de la democracia y el perfeccionamiento del sistema económico.

Existe un conflicto latente constituido por la tensión entre una elite política que es pluralista en su composición, en la cual la oposición tiene una importante cuota de poder en el Parlamento y en los gobiernos locales, y una elite empresarial que es monocolor, que se caracteriza por ser de derecha, que se reconoce como “pinochetista” y cuyas historias de vida están identificadas con el régimen militar.

Esta identificación política del empresariado con el régimen autoritario no es algo que se encuentre en las nuevas democracias surgidas en los años 70 y 80. En el caso español, en que el régimen de Franco logró una profunda modernización económica y social, ello no ocurrió, pues el empresariado no se identificó con el régimen autoritario. Tampoco hubo identificación política en el empresariado en el Brasil durante el régimen militar (1964-1985) y éstos se empeñaron en impulsar la liberalización y la democratización usando un discurso que tuvo contenidos similares a las propuestas de los partidos de oposición.<sup>4</sup>

---

4 Cardozo (1988). Para una visión general del régimen militar en Brasil, véase Skidmore (1988).

La importancia de analizar el rol político de los empresarios no proviene sólo de sus causas *internas*, es decir, por el nuevo carácter del sistema económico, que los convirtió en sus principales actores. También está influido por causas *externas*, que se encuentran en un contexto institucional que les proporciona mayores recursos por el debilitamiento de la autoridad del Estado como consecuencia de las privatizaciones y la crisis del estado benefactor y por los cambios de valores y actitudes de los ciudadanos como consecuencia de la revolución de la información y las telecomunicaciones. Está expresada en la baja confianza en las instituciones y la primacía de los intereses particularistas e individualistas, que han provocado el debilitamiento de las organizaciones e instituciones, con la consiguiente caída en la afiliación de los partidos, los sindicatos, las Iglesias y en las asociaciones voluntarias. Y es que las grandes empresas disponen ahora de mayores posibilidades de influir en el proceso político que antes, cuando había organizaciones políticas fuertes, partidos políticos con activistas que llevaban a cabo una importante labor en las campañas electorales y los sindicatos tenían un alto nivel organizativo y una relevante afiliación.

El presente trabajo consta de cuatro partes. Primeramente se analizan las interpretaciones sobre el impacto del crecimiento económico en la democracia. En seguida, se examina el componente político de las reformas económicas, para lo cual se analizarán las privatizaciones. En la tercera parte, se ilustra el comportamiento político de los empresarios a través del análisis del sistema privado de pensiones que introdujeron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), una de las principales reformas económicas realizadas por el régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990). Finalmente, se analizan las consecuencias para la democracia de este comportamiento político.

### **Los estudios politológicos sobre las relaciones entre desarrollo económico y democratización**

La teoría democrática empírica que estudia el aporte del desarrollo económico en la democratización no examina el rol de los empresarios; tampoco lo han hecho los estudiosos de la transición del autoritarismo a la democracia, ni la bibliografía que analiza el rol de las elites en la transición y consolidación de la democracia en el sur de Europa y América Latina.<sup>5</sup> Diversas investigaciones patrocinadas por el Banco Mundial sobre las reformas económicas también han esquivado considerar el rol político de los empresarios en la democracia.<sup>6</sup> Hay una mayor preocupación por el rol del movimiento sindical, aunque se enfatizan más bien las consecuencias adversas de su protesta ante los altos costos sociales de las políticas de estabilización y reforma económica, que constituirían trabas a la implementación de los programas de cambio económico, prefiriendo un escenario sin estas manifestaciones críticas.

Desde que Seymour Martin Lipset publicara su clásico trabajo sobre las bases económicas de la democracia, concluyendo que “cuanto más próspera sea una nación, tanto mayores son las posibilidades que mantendrá la democracia”,<sup>7</sup> una amplia bibliografía ha analizado las complejas relaciones entre el desarrollo económico y la estabilidad democrática. Esta literatura se hizo eco en buena medida de las

---

5 Por ejemplo, Higley y Burton (1989).

6 Haggard y Kaufman (1992) y Haggard y Webb (1994).

7 Lipset (1959 y 1993).

premisas optimistas de la teoría de la modernización de los años 50 y comienzos de los años 60, que fue el fundamento de la política exterior del gobierno de los Estados Unidos en esos años. Esta sostenía que la promoción del desarrollo contribuiría de manera sustantiva al surgimiento de democracias pluralistas, superando así a los gobiernos militares que dominaban en el Tercer Mundo.

La interpretación sobre el aporte positivo del crecimiento económico en el desarrollo democrático, también estuvo presente en la reflexión económica de fines de los años 50 en América Latina, especialmente entre los economistas de la llamada escuela “estructuralista”.<sup>8</sup> Aníbal Pinto, en su conocido estudio de la economía chilena escrito antes que el de Lipset, constató con sorpresa la “gran contradicción” existente entre “el **subcrecimiento** en lo **económico** y el relativo **sobrepogreso** en lo **político**”, lo cual constituía “la fuente de roces, frustraciones y desequilibrios” que, de no corregirse, podrían poner en peligro la estabilidad de la democracia.<sup>9</sup>

El enfoque sobre las precondiciones de la democracia fue cuestionado, entre otros motivos, porque daba una aproximación estática de la compleja relación entre desarrollo económico y democracia. A fines de los años 60, Rustow planteó un enfoque genético de la democratización, sosteniendo que había que atender a las condiciones específicas que permitieran un cambio a este sistema de gobierno, introduciendo el concepto que se convertiría en el eje de los estudios de las democratizaciones: la transición a la democracia.<sup>10</sup>

Un segundo cuestionamiento se produjo en los años 70 a raíz de la protesta de los estudiantes principalmente en Francia y Alemania, países que habían tenido varios lustros de crecimiento sostenido y proporcionado bienestar para la mayoría de su población. Los conflictos estudiantiles pusieron de manifiesto que el desarrollo económico alcanzado después de la II guerra mundial tenía no sólo consecuencias positivas, sino también efectos conflictivos en el desarrollo político. El bienestar material logrado por amplios sectores de la población en esos años influyó en la socialización política de la juventud, ya que vivieron en buenas condiciones, lo que les permitió valorizar necesidades no atendidas por el sistema económico, tales como la calidad de vida, la protección del medio ambiente y una economía más igualitaria.

### **La transformación económica en el autoritarismo: un modelo prusiano al desarrollo**

Decíamos que el rol político de los empresarios se debe comprender en el contexto de las reformas económicas impulsadas por el régimen del general Pinochet, las cuales no fueron neutrales políticamente, sino que estaban integradas a la estrategia de legitimación del orden autoritario. De ahí que no corresponde examinar las *policies* como iniciativas que perseguían sólo objetivos económicos, sino que se las debe evaluar considerando también sus funciones políticas, que eran reconstruir las bases de la economía y del Estado con la finalidad de apoyar el establecimiento de la **democracia protegida y autoritaria**.

---

8 Grundwald (1961).

9 Pinto (1957: 9).

10 Rustow (1970) (traducción al castellano en nuestro libro Huneeus (1987)).

El pensamiento neoliberal que guió las reformas fue mucho más que un conjunto aislado de medidas “técnicas”. Se trató de un programa amplio y coherente, que abarcó desde la apertura comercial, el fomento de las exportaciones y la liberalización de los mercados, hasta un amplio proceso de privatización de empresas públicas que incluyó la devolución o venta de las empresas intervenidas o requisadas por el gobierno de la Unidad Popular y, en los años 80, la venta de las principales empresas públicas. También se propuso terminar con el estado benefactor a través de disminuir su influencia en los sectores sociales de educación, salud y previsión, para lo cual se privatizaron estas dos últimas funciones, surgiendo las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) y las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, ambas entidades privadas con fines de lucros.<sup>11</sup>

Así, el neoliberalismo se convirtió en una cosmovisión,<sup>12</sup> pues todo fue explicado a través de sus categorías, desde una visión idealizada del mercado y satanizada del Estado. La política fue sometida a las reglas del mercado, por lo cual el ciudadano fue visto como un consumidor; las instituciones políticas fueron consideradas como organizaciones económicas, en las que sólo contaban su “eficiencia” y su funcionalidad al dinamismo empresarial. Hubo un radical rechazo al papel del Estado, que se quiso ver alejado de la economía, por lo cual ya no comenzaron a ser bien vistas las regulaciones que defendieran a los consumidores y aseguraran la competencia. Esto porque implicaba cuestionar la autonomía del mercado y la libertad de los empresarios.

Los componentes políticos de la transformación económica también provienen del perfil del equipo de tecnócratas que se hizo cargo de la conducción del sector económico del gobierno, conocido como “los Chicago boys”.<sup>13</sup> Los partidarios del régimen militar los presentan como un eficaz grupo de tecnócratas, alejados de la política y sin atender a ninguna consideración sobre el desarrollo del poder. Esquivan resaltar la influencia de sus experiencias de vida, en las cuales sobresale una activa participación política durante la reforma de la Universidad Católica (1967-1968) y en la oposición al gobierno de la Unidad Popular, colaborando en la preparación del programa económico alternativo, *El Ladrillo*.<sup>14</sup> Esa experiencia histórica reafirmó la visión fuertemente ideológica del papel del Estado en la economía, cuestionando incluso el sentido de las políticas sociales que se aplicaron en Chile, por distintos gobiernos, desde comienzos del siglo XX.

No es indiferente el contexto político en que se realiza la transformación económica, pues éste influye en su contenido, en la forma de realización y en sus principales beneficiarios. No es lo mismo una modernización en democracia, que aquella que se hace en un régimen autoritario, como fue la experiencia de Chile.<sup>15</sup> Por este motivo, en términos conceptuales, corresponde a lo que llama el modelo prusiano al desarrollo, que ha sido formulado a la luz de otras experiencias de modernización económica realizadas en contextos no-democráticos, como el caso de Alemania y la España del régimen

---

11 Hay una amplia bibliografía sobre el nuevo sistema de pensiones. Baeza y Margozzini (1995) y Cheyre (1988). Desde una perspectiva crítica de su desempeño, Ruiz-Tagle (1997).

12 Usamos el término cosmovisión siguiendo a Dahrendorf (1997).

13 Lo hemos analizado en Huneus (2000).

14 Véase el importante y documentado estudio de Valdés (1989).

15 Hemos desarrollado estas diferencias en relación a las reformas económicas hechas en durante la democracia en Argentina, Huneus (1998).

autoritario del general Francisco Franco,<sup>16</sup> que condujo un país predominantemente agrícola a un país moderno, con un poderoso sector industrial y de servicios.<sup>17</sup>

El contexto autoritario impone condiciones que, si bien es cierto favorecen el cambio de ciertas partes del sistema económico, imponen considerables limitaciones en otras. La concentración de la autoridad y el poder en el jefe de estado que caracteriza este tipo de régimen también tiene consecuencias en el sistema económico, provocando una menor separación entre los intereses públicos y privados. Esto tiene como resultado que surjan espacios para decisiones discriminatorias a favor de los individuos y grupos que participan del poder o tienen acceso privilegiado a éste. Se establecen condiciones muy favorables para que sus altos funcionarios y sus colaboradores hagan uso de la información privilegiada en su beneficio. Ella permite abusos de enormes dimensiones, que constituyen casos de corrupción en democracia, como ocurrió con las privatizaciones.

Por estos motivos, las modernizaciones autoritarias son parciales, no afectan al conjunto de la economía y el sistema social, sino que cambian ciertas partes de la institucionalidad económica y social y mantienen otras que son tradicionales o semimodernos, según los intereses de los sectores más vinculados a los gobernantes. Como argumentara Rüschemeyer,<sup>18</sup> este tipo de modernización compensa los cambios y las inseguridades provocadas por el proceso de reformas a través de un ordenamiento político que restringe las libertades públicas y mantiene componentes tradicionales en la estructura de autoridad. Si los empresarios consiguen enormes ventajas, los trabajadores y los sindicatos son perjudicados, excluyéndolos del sistema político.

La modernización económica de “los Chicago boys” fue parcial, produciendo avances en algunas partes, mientras que en otras hubo una situación de atraso. La política laboral, por ejemplo, privilegió la posición de los empresarios y perjudicó a los sindicatos con el propósito de evitar que tuvieran un activo protagonismo en su campo y a nivel de la política nacional.<sup>19</sup> El fortalecimiento de los empresarios privilegió a los grandes, en desmedro de los medianos y pequeños, frenando el surgimiento de instituciones reguladoras que hubieran protegido al consumidor. La estructura económica tendió hacia la concentración en conglomerados que controlan los principales sectores de la economía, como los bancos, la prensa y las AFP. Como se desatendió el establecimiento de marcos regulatorios, el poder económico de éstos fue muy superior, complicando aún más las relaciones entre el sistema económico y político. Hubo una visión tradicional en el aprovechamiento de los recursos naturales, por lo cual no estuvo presente la protección al medio ambiente. En términos sociales se descuidó a los estratos bajos, que vieron afectados sus niveles de vida porque las políticas de estabilización se hicieron a costa de disminuir los recursos destinados a la educación, la salud y vivienda. Los componentes tradicionales de decisión tuvieron como consecuencia que hubiera relaciones de clientelismo y patronazgo, que se hicieron visibles en las privatizaciones, las que permitieron el beneficio personal de altos ejecutivos de las empresas públicas y de asesores o colaboradores del Gobierno.

---

16 Maravall (1978) analiza el caso de España de acuerdo al enfoque del modelo prusiano al desarrollo.

17 Sobre la política económica del franquismo, Anderson (1970) y González (1979).

18 Rüschemeyer (1969).

19 En esto me remito al documentado estudio Campero y Valenzuela (1984).

Esta modernización parcial produjo un desarrollo institucional con profundos desequilibrios, con partes modernas, partes premodernas y tradicionales, que provocaron profundos desajustes que se pusieron de manifiesto en la democracia, constituyendo una fuente de tensiones y conflictos.

### Las reformas económicas y sus componentes políticos: el caso de las privatizaciones

Hemos dicho que no es indiferente que el despegue económico de Chile se haya desarrollado durante un régimen autoritario, pues el contexto político impuso algunos de los contenidos del programa económico, lo cual influyó en que el sistema económico tuviera una alta congruencia con su orden político. Estos condicionamientos se aprecian con claridad cuando se examina una de sus principales reformas económicas, las privatizaciones. Existe una amplia bibliografía desarrollada principalmente a partir de las privatizaciones impulsadas por el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1992), que destaca que esta política debe ser analizada no sólo en su dimensión económica, sino también examinando sus objetivos políticos, que fueron muy importantes.<sup>20</sup> Se ha argumentado que las privatizaciones apuntaron a debilitar algunas de las bases del estado benefactor inglés por estimar que ellas habían favorecido electoralmente al Partido Laborista.<sup>21</sup> Esto se tradujo en políticas destinadas a debilitar el poder de los sindicatos, lo cual se realizó a través de la privatización de las empresas públicas, que eran las que tenían mayor organización e influencia política, asumiendo que la perderían cuando fueran empresas privadas. Otras privatizaciones se propusieron romper el clima de valores “colectivistas” que habría impuesto el “socialismo”, para lo cual se estimularon los valores individualistas a través de enfatizar la propiedad privada. Esto se tradujo en el discurso político del “capitalismo popular”, que crearía millones de accionistas que serían propietarios de las empresas y a través de la privatización de las viviendas sociales, todo lo cual favorecería en las elecciones al Partido Conservador.<sup>22</sup>

Feigenbaum y Henig<sup>23</sup> formularon un interesante esquema analítico, distinguiendo entre una privatización de tipo *pragmática*, que busca alcanzar objetivos de corto plazo y que ocurre, por ejemplo, cuando una municipalidad privatiza la recolección de basura; privatizaciones de carácter *táctico*, con las cuales se busca conseguir un objetivo político de mediano plazo, como puede ser ganar una elección parlamentaria, y privatizaciones *sistémicas*, que tienen amplios objetivos políticos, pues se proponen redefinir las bases del orden institucional económico, como las impulsadas en los países de Europa del este.

Esta conceptualización es útil para comprender las privatizaciones del régimen militar.<sup>24</sup> Pueden ser consideradas como *pragmáticas* las realizadas en los años 70 para corregir las anomalías en los traspasos al área de propiedad social por la política de intervenciones y requisiciones impulsada por el gobierno de la Unidad Popular. Fueron privatizaciones *tácticas* las de los años 80, que buscaron crear

---

20 Por ejemplo, Swan (1988) y Saunders y Harris (1994).

21 Dobek (1993).

22 Esto ha sido confirmado en los estudios electorales, por ejemplo, Saunders y Harris (1994).

23 Feigenbaum y Henig (1993; 1994).

24 Hay una amplia bibliografía económica sobre las privatizaciones. Hachette y Lüders (1992); Marcel (1989); Sáez (1993); Larroulet (1994).



la confianza en el empresariado con el doble propósito de estimular su desempeño en un momento de crisis económica y mantener su lealtad política de cara al plebiscito sucesorio de 1988 y en el cual había que reelegir al general Pinochet por un nuevo período como Presidente.<sup>25</sup>

Los objetivos políticos en las privatizaciones de los años 80 se hacen visibles al examinar los fundamentos económicos. Este proceso comenzó cuando todavía se dejaban sentir los efectos de la grave crisis de 1982/83 que provocó un conflicto político que se expresó en una intensa conflictividad social, creándose un clima de inseguridad que desalentó a los inversionistas extranjeros. La oposición criticó las privatizaciones por su escasa transparencia, advirtiendo que serían revisadas cuando el país retornara a la democracia. El que el país no dispusiera de los recursos económicos para comprar las acciones, sin embargo, no fue obstáculo para la autoridad que impulsó diversos mecanismos dirigidos a conseguir su venta de cualquier manera.

Tampoco se encuentran justificaciones económicas cuando se examina la eficiencia alcanzada por las empresas públicas al momento del cambio de propiedad. Estas fueron modernizadas según el nuevo programa económico y debían actuar como empresas privadas, teniendo una base de autofinanciamiento. Sin embargo, se ha demostrado que las empresas privatizadas no lograron un desempeño mejor al que alcanzaron mientras estuvieron en poder de la Corfo en la segunda mitad de los años 70.<sup>26</sup> Otros estudios llegaron a resultados similares, señalando que si bien es efectivo que “las empresas del sector privado son en cierto modo más rentables que las empresas estatales, las diferencias, aunque estadísticamente significativas, son pequeñas”.<sup>27</sup>

El gobierno no dispuso de un programa de privatizaciones que hubiera velado por un estricta separación de los intereses públicos y privados, que habría contribuido, además, a maximizar los beneficios económicos. Por el contrario, hubo impulsos desordenados, a partir de resoluciones tomadas por el directorio de Corfo, que dejaban un amplio margen de acción para que se produjera una alta personalización del proceso de venta, por cuanto la implementación de las decisiones de Corfo era entregada a los ejecutivos de cada empresa, permitiéndoles actuar con gran libertad, pudiendo privilegiar sus intereses. Eso explica que el directorio de Corfo tomó resoluciones a veces erráticas, cambiando sobre la marcha las condiciones de venta con el fin de enajenar ciertas compañías de cualquier modo y permitir que sus altos ejecutivos se convirtieran en los socios controladores.

No es sorprendente que, una vez terminado el régimen militar, su elite política, especialmente la que ocupó los más altos cargos en el sector económico, se hubiera incorporado al sector privado que es el destino natural del personal político de los gobiernos conservadores. Tampoco debiera sorprender que existiera una continuidad en los altos ejecutivos de las empresas públicas cuando fueron privatizadas; es lo recomendable para asegurar el éxito de la gestión y la experiencia comparada lo demuestra, como ocurrió en Gran Bretaña. También es posible imaginar que se den incentivos a sus trabajadores para

---

25 Los fundamentos dados por el gobierno para justificar la reforma previsional de 1980 apuntan a que buscaban alcanzar objetivos de largo plazo, queriendo cambiar los valores de los chilenos, por lo cual correspondería más bien a una privatización *sistémica*.

26 Mandakovic y Lima (1989).

27 Hachette y Lüders (1992:251).

que adquieran acciones, lo que también ocurrió en Gran Bretaña con el “capitalismo popular”.<sup>28</sup> Sin embargo, ello se hizo de acuerdo a límites precisos, que no permitieron que los altos ejecutivos que intervinieron en las decisiones de venta de las empresas se convirtieran en los socios controladores de sus empresas, con o sin la cooperación de otros inversionistas. En una democracia existen resguardos para evitar los casos de corrupción, pero en el autoritarismo, la situación es diferente ya que no existe una separación tajante entre los intereses públicos y privados como consecuencia de la alta centralización de la autoridad permitiendo cometer abusos que constituyen casos de corrupción.

En importantes empresas públicas privatizadas sus principales ejecutivos se convirtieron en sus socios controladores: en el sector eléctrico, en la siderurgia, en la industria petroquímica y en otras. Los casos más emblemáticos en este sentido se dieron en las empresas de electricidad con los altos ejecutivos de Chilectra, que formaron el grupo Enersis a partir del control de aquella, bajo el liderazgo de José Yuraszek, un alto funcionario político del régimen, que llegó a ser subdirector nacional de Odeplan. Pudieron luego adquirir acciones de la principal empresa generadora de electricidad del país, Endesa, hasta lograr su control, algunos años más tarde, después de la inauguración de la democracia. En este proceso lograron el fortalecimiento de Endesa, al conseguir que la central hidroeléctrica Pehuenche le fuera adjudicada en una licitación de Corfo efectuada después del plebiscito de 1988.

Estos ejecutivos lograron constituir el principal grupo económico del país, participando en las privatizaciones eléctricas de diversos países de América Latina, especialmente en Argentina, y terminaron vendiendo sus acciones de Enersis a Endesa de España en 1997, de una manera que fue conocida como “el escándalo del siglo”.<sup>29</sup>

Un proceso similar ocurrió con la principal empresa pública del sector petroquímico, Soquimich, en que su gerente general, Julio Ponce Lerou, yerno del general Pinochet, impulsó su privatización y quien ahora es el que tiene un peso decisivo en su propiedad.

Estos rasgos de la privatización establecen una base muy sólida entre los empresarios y el régimen político, generando un tipo de relación de intereses políticos y económicos muy fuertes entre la elite empresarial y el régimen autoritario que debe ser tenido en cuenta al examinarse el comportamiento político de los empresarios durante la democracia.

### **El comportamiento político de los empresarios: las AFP**

Hemos dicho que una manera de conocer el comportamiento político de los empresarios durante la democracia es analizando su comportamiento en las AFP. Se trata de una industria de enorme importancia en el sistema económico, que afecta los intereses de millones de trabajadores. Estas han alcanzado un enorme tamaño, pues el Fondo de Pensiones ascendía al 29 de agosto de 1997 a la

---

28 Swan (1989); Saunders y Harris (1994).

29 La Superintendencia de Valores impugnó la venta por el conflicto de intereses pues los principales ejecutivos de Enersis privilegiaron la venta de sus acciones de las empresas que controlaban a éste, que, teniendo un 0,06% del capital, les permitió tener el control de la dirección de la empresa, perjudicando los derechos de los demás accionistas.

extraordinaria suma de U\$ 32.841,56 millones, que era equivalente al 45% del PIB. Una parte de estos recursos está invertida en instrumentos de renta fija, especialmente del Estado, y un porcentaje significativo se encuentra en acciones de un número reducido de empresas debidamente calificadas por un organismo público especializado. En consecuencia, las decisiones de inversión de las AFP tienen un gran impacto económico y hay una amplia zona en que se pueden provocar conflictos de intereses entre los dueños de las AFP –principalmente grupos económicos– y los intereses de los cotizantes. Volveremos sobre este tema más adelante.

Diversos factores hacían pensar que los empresarios que controlan a las AFP tendrían especial cuidado para actuar de una manera respetuosa de los intereses de los cotizantes. En primer lugar, se trata de una industria que reemplaza una función tradicional del Estado social y sus promotores la consideran como un producto de exportación a otros países que están realizando reformas económicas. En segundo lugar, pese a que es una industria que está bien establecida institucionalmente, tiene debilidades que crean espacios para conflictos de intereses que pueden perjudicar a los afiliados. El sistema tiene un alto costo para los cotizantes, abarca una parte de la población activa, especialmente a la de ingresos medios y altos, y no considera adecuadamente a los trabajadores por cuenta propia. Desde el punto de vista de la población en general, existe un bajo nivel de confianza en las AFP y se teme que no entregarán pensiones adecuadas a las necesidades de los jubilados. En tercer lugar, se trata de una industria que está altamente concentrada y en la que varias AFP están vinculadas a un grupo económico.

La debilidad regulatoria del sistema privado de pensiones dejó espacios para que las AFP pudieran ser utilizadas por sus grupos controladores para favorecer sus intereses. Sus dueños podían ejercer con bastante autonomía los derechos políticos que tenían en las sociedades en que poseen inversión, lo cual les proporcionaba ventajas económicas, pudiendo influir en la formación de mayorías para el control de la dirección de empresas. Como el sistema de pensiones es una modernización parcial, dispuso de un marco regulatorio insuficiente, que no se planteaba los amplios márgenes de conflictos de intereses entre los controladores de las AFP y los cotizantes. No se exigía por ley que las AFP dieran a conocer por qué los directores votaban en las juntas de accionistas de empresas en que tenían inversiones y, en la práctica, se apoyaba a los candidatos de los accionistas mayoritarios de la respectiva empresa, sin que el criterio principal fuera respaldar a quienes defendían mejor los intereses de los cotizantes.

El primer gobierno de la democracia del Presidente Patricio Aylwin se propuso perfeccionar la institucionalidad regulatoria de las AFP, pero los partidos de derecha se opusieron a ello, especialmente en aquellas propuestas que apuntaban a separar los intereses de éstas con los de los cotizantes. Dos propuestas apuntaban en esa dirección. En primer lugar, el Gobierno no pudo conseguir que las AFP no votaran por directores que estuvieran vinculados a la misma AFP o a su grupo controlador, para separar los intereses de la AFP de los cotizantes. En segundo lugar, tampoco se aceptó una disposición que existe en los EE.UU. y en el sistema mexicano de pensiones en el sentido de que hubiera un mínimo de directores de las AFP que fueran independientes (30%), para que, entre otras tareas, se preocuparan de la forma en que éstas deberían votar en las elecciones de los directorios de las empresas y controlaran su actuación en relación a las decisiones de sus directorios referidos a la marcha de éstas. Después de difíciles negociaciones, se promulgó la ley 19.301 de mayo de 1994 que modificó la

Ley del Mercado de Capitales e introdujo un título especial al Decreto Ley 3.500, el XIV, sobre “regulación de conflicto de intereses”, en que se busca que haya transparencia en la participación de las AFP en las juntas de accionistas, juntas de tenedores de bonos y asambleas de aportantes de fondos de inversión.

A pesar de los cambios legales y de las señales enviadas por la autoridad económica para separar los intereses entre las AFP y sus controladores, estas entidades privadas con fines de lucro tienen un comportamiento que no ha roto las identificaciones políticas que caracterizan a los empresarios. Para demostrar esta afirmación se analizaron las elecciones de directores de las empresas públicas que fueron privatizadas por el régimen militar al final de los años 80 y que se caracterizaron precisamente porque sus dueños fueron altos ejecutivos de ellas. Se trata de empresas de telecomunicaciones, en que se privatizaron las empresas de telefonía local (CTC) y de larga distancia nacional e internacional (Entel), el sector eléctrico, que abarca empresas generadoras y distribuidoras (Endesa, Enersis, Chilgener (hoy Gener), Chilquinta y Pilmaiquén, la siderurgia (la Compañía de Acero del Pacífico, CAP) y la petroquímica, iniciada en los años 60 con la creación de Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich).

Hay dos elementos adicionales que justifican aun más la selección de estas empresas. De una parte, el hecho de que, según datos de agosto de 1997, en estas empresas se encuentra invertido el 20,6% de los recursos del Fondo, lo que es especialmente relevante si se considera, además, que sólo el 28,08% de los recursos del Fondo de Pensiones se encuentra invertido en acciones de empresas. Es decir, del total de los recursos invertidos en acciones de sociedades anónimas, el 73,36% se localiza en las empresas analizadas.

Por otra parte, en las sociedades que se analizan las AFP tienen una alta presencia accionaria, lo que las convierte en actores esenciales en la definición de las políticas administrativas de cada una de ellas. La más alta presencia accionaria de las AFP en una empresa se encontraba en Chilgener, la cual ascendía al 57,05%, a la que, en orden decreciente, le seguían: Enersis (32,37%); Soquimich A (28,87%) Endesa (28,82%); Soquimich B (28,42%); Pilmaiquén (26,76%); Entel (25,69%); CTC A (25,13%); Chilquinta (19,77%) y CTC B (18,46%).<sup>30</sup>

Las juntas de accionistas analizadas son las correspondientes a los años 1995, 1996 y 1997, incluyendo las extraordinarias de Enersis y Endesa de noviembre de 1997 y convocadas por su venta a una empresa española. No se ha podido analizar sobre las elecciones anteriores, porque no existe información disponible, ya que, como dijimos, la ley no exigía que las AFP informaran por quién votaban en las juntas de accionistas.

En 1995 las AFP apoyaron a 63 candidatos en las 44 elecciones en que participaron, con los cuales se postulaba llenar 95 cargos de director. De ellos, 56 resultaron elegidos, es decir, el 89% que ocupó un total de 71 cargos (75%).<sup>31</sup>

---

30 Según información de agosto de 1997, Superintendencia de AFP.

31 Superintendencia de AFP, *Boletín Estadístico* N° 128, p. 34.

En 1996 las AFP apoyaron a 38 candidatos en las 34 elecciones en que participaron, con los cuales se postulaban a llenar 60 cargos de director. De ellos, 31 resultaron elegidos, es decir, el 82%, que ocuparon un total de 34 cargos (57%).<sup>32</sup>

En 1997, las administradoras participaron en 46 elecciones de directorio, en las que correspondía llenar 87 cargos de director. En ellas, las AFP apoyaron a un total 45 candidatos, de los cuales 36, el 80%, resultaron finalmente elegidos, y ocupando un total de 49 cargos (56%).<sup>33</sup>

En las nueve empresas seleccionadas, en los tres años analizados, se realizaron 15 juntas de accionistas en las que se celebraron elecciones de directorio. De éstas, 40 personas fueron elegidas para ocupar 59 cargos. Un análisis de las biografías muestra que las AFP han votado por individuos que reúnen tres características: ser políticamente de derecha, haber ocupado altos cargos en el régimen militar y ser importantes ejecutivos de las empresas relacionadas con el correspondiente grupo que controlaba la AFP. De hecho, ningún director ligado a alguno de los partidos de la Concertación fue elegido y sólo hubo un académico que tenía un cargo de confianza política en el Gobierno de la Concertación quien además era simpatizante de uno de los partidos ésta (Cuadro 1).

## Cuadro 1

### El perfil de los directores de las empresas privatizadas elegidos con votos de las AFP, 1995-1998

Actividad Actual	Derecha				Total
	Cargo en Régimen Militar Ministro o Subsecretario	Otro	Sin Cargo	Concertación	
Empresario		3	8	1	12
Alto Ejecutivo	4	4	7		15
Consultor	1	6	3		10
Académico		1	1	1	3
Total	5	14	19	2	40

Casi la mitad de estas personas –19– fueron altos funcionarios del régimen militar. Entre ellos se encuentran tres ministros de Hacienda: Sergio de la Cuadra (1982-1983), elegido por la AFP Provida en el directorio de Soquimich; Carlos Cáceres (1984-1985), quien luego se convertiría en Ministro del Interior (1988-90) y que fue apoyado por las AFP Santa María, Qualitas y Bansander para integrar el directorio de la empresa Enersis, y Hernán Büchi (1985-1989), que fue elegido por varias AFP, entre ellas Cuprum y Habitat, en los directorios de Pilmaiquén y Soquimich.

32 Superintendencia de AFP, *Boletín Estadístico* N° 133, p. 30.

33 Superintendencia de AFP, *Boletín Estadístico* N° 139, p. 29.

Diversos altos funcionarios del sector económico del régimen militar han sido elegidos por las AFP, como el ex Superintendente de AFP, Juan Ariztía, apoyado por Provida como director de Entel; Jorge Selume, ex director de Presupuesto y vinculado al grupo Saiéh, quien fuera director de Enersis con el importante apoyo de Provida; Juan Carlos Méndez, ex director de Presupuesto, director de CAP con los votos de 8 AFP, siendo las principales Habitat y Santa María; Fernando Alvear, ex Superintendente de Valores, quien también llegó a ser director de CAP, en lo cual fue apoyado por la AFP Summa.<sup>34</sup>

Los directores que no tuvieron cargos en el régimen militar también han estado fuertemente ligados al equipo económico, como ha sido el caso de Ernesto Fontaine, que está en tres directorios. En efecto, él fue colega de Sergio de Castro y Pablo Baraona como profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Católica, en los estudios de postgrado en la Universidad de Chicago y desde el Instituto de Economía de la Universidad Católica desde donde dirigió un importante programa de perfeccionamiento del personal de la administración pública que fue apoyado por Odeplan.

La empresa con mayor participación de las AFP, Chilgener, que manejaba más del 57% de sus acciones los 7 directores apoyados en 1995 por aquellas tenían en común haber ocupado cargos en el régimen militar, con la excepción de Patricio Claro Grez. Sergio de la Cuadra había sido Ministro de Hacienda; Bruno Philippi fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía; Andrés Concha, director de ProChile; Francisco Labbé, jefe del departamento de Inversiones de Odeplan (1981-1982); Francisco Silva, director de operaciones internacionales del Banco Central, y Guillermo Ramírez había sido Superintendente de Valores.<sup>35</sup>

Es interesante examinar quiénes fueron los directores que no tuvieron cargos en el régimen militar. En general, se trata de personas que están vinculadas a los grupos económicos y a las AFP. Así, por ejemplo, Rodrigo Errázuriz, gerente general de Infisa, fue elegido en 1997 director de Endesa, principalmente con los votos de Provida, aseguradora vinculada al grupo que controla Infisa, y Emilio Pellegrini, vinculado al grupo Matte, fue elegido en 1995 director de Endesa, para lo cual contó con el apoyo de Summa y Santa María. En esta categoría también aparecen Arsenio Molina y Luis Fernando Mackenna, del grupo Enersis, que en 1996 estuvieron en el directorio de Endesa. Vinculado a este grupo, finalmente, también está Enrique Barriga, cuyo nombramiento en Endesa fue rechazado por la Superintendencia de AFP por trabajar en una empresa filial de Enersis.<sup>36</sup>

La única excepción en el comportamiento de las AFP la constituye la elección de los directores de CTC, en la que no se seleccionó a personas con un pasado político. En ella, el apoyo fue para el economista de derecha Felipe Montt, que en 1997 fue director de Enersis y que llegó al nuevo cargo sin estar vinculado a ninguno de los grupos económicos, gracias a los votos especialmente Protección y Summa, y para el ingeniero y profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Nicolás Majluf.

---

34 Los apoyos de las AFP para la elección de un director no desconocen el hecho de que ellos también tienen votos por sus acciones como empresarios, como es el caso de Juan Hurtado, que también colaboró con el régimen militar y estuvo ligado a las privatizaciones de varias empresas públicas, es director con ayuda de las AFP pero también obtiene esos cargos en su calidad de empresario.

35 La elección fue de consenso entre los distintos accionistas, incluidas las AFP.

36 Era presidente de la Compañía Eléctrica del Río Maipo S.A.

En la elección del directorio de Endesa, celebrada en noviembre de 1997, como consecuencia de la venta de su principal controlador, Enersis, por primera vez las AFP votaron con una cierta independencia al elegir al economista Sergio Undurraga Saavedra, aunque coincidía con el perfil político de los directores de las AFP pues ocupó cargos en el régimen militar. Su nombramiento se hizo efectivo ya que había cuestionado la venta de Enersis porque perjudicaba los intereses de sus accionistas minoritarios, entre las cuales estaban las AFP. También apoyaron a los empresarios Tomás Müller (Provida y Summa) y Leonidas Vial (especialmente Cuprum). Las AFP patrocinaron a una persona que reúne no sólo el perfil político de los directores de las AFP que se analizan, sino que también está vinculado a un grupo económico: Ernesto Silva B, subdirector nacional de Odeplan en los años 70 y miembro de la comisión política de la Unión Demócrata Independiente (UDI) (apoyado principalmente por Unión); Rodrigo Errázuriz, ejecutivo del grupo Abumohor-Saiéh, apoyado por accionistas minoritarios, y José Antonio Guzmán, ex presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, elegido como candidato de consenso entre las AFP y Endesa España, que eligió otros tres directores.<sup>37</sup>

En la elección de Enersis también se puso de manifiesto el comportamiento político de las AFP: Provida apoyó al ex Ministro de Vivienda y Urbanismo y ex Ministro Secretario General de Gobierno del régimen militar, Miguel Angel Poduje, un abogado ligado al grupo controlador de Provida; Cuprum, vinculada al grupo Penta, apoyó a Ernesto Silva B. a quien hemos aludido antes; José Antonio Guzmán fue apoyado principalmente por Summa y Juan Eduardo Errázuriz, un destacado empresario vinculado estrechamente a Renovación Nacional (RN), recibió principalmente los votos de la AFP Santa María.<sup>38</sup>

Así, el comportamiento político de los empresarios que controlan las AFP se confirma cuando se examinan las votaciones de las principales AFP en las empresas seleccionadas. Como se dijo, las cuatro principales AFP eran en ese momento Provida, Cuprum, Habitat y Santa María, las que en conjunto tenían el 75,28% de los afiliados al sistema y actualmente manejan más del 67% de los recursos del Fondo de Pensiones.

Como lo confirma el cuadro siguiente, estas cuatro AFP tienen, a pesar de sus distintos controladores, un comportamiento electoral muy similar basado en criterios comunes. De todas las personas por las cuales optaron votar en los directorios de las empresas seleccionadas, en su gran mayoría se inclinaron por hombres de derecha, de los cuales casi la mitad fueron personas que ocuparon cargos en el régimen militar, mientras que sólo dos AFP votaron alguna vez por alguna persona partidaria de la Concertación.

En síntesis, en el sistema privado de pensiones, que tiene por función velar por los intereses de los trabajadores chilenos y que se muestra por los empresarios como la mejor reforma del régimen militar, sus controladores eligen a personas políticamente de derecha que tienen una carrera profesional vinculada al régimen militar. De esta forma, no hay pluralismo en la selección de los directores de empresa, sino que predominan las preferencias políticas que responden a un comportamiento de los empresarios influido por su participación en aquel régimen militar.

---

37 Véase *El Mercurio*, 28 de noviembre de 1997, p. B4.

38 *El Mercurio*, 29 de noviembre de 1997, p. B3.

## Cuadro 2

### El perfil político de los directores elegidos por las principales AFP

AFP	Derecha		Concertación	Total
	Con cargo	Sin cargo		
Provida	5	6	—	11
Habitat	5	4	1	10
Cuprum	6	4	1	11
Santa María	5	7	—	12

### Las implicancias para el desarrollo de la democracia

Decíamos al comienzo que buscamos responder las causas e implicancias del comportamiento político de los empresarios en democracia, en que llama la atención su definida orientación en favor del general Pinochet y su sectarismo en sus relaciones profesionales, siguiendo una política de cooperación con profesionales de derecha que tienen una biografía ligada al régimen autoritario.

La influencia más directa, aunque no necesariamente más explícita, se produce en el sistema de partidos y específicamente en las colectividades de derecha como son la UDI y RN. El resurgimiento del bipartidismo en la derecha plantea el problema de optar entre ellos y la decisión ha favorecido a la UDI por su mayor vinculación con el régimen autoritario y a que sus principales figuras tuvieron altas responsabilidades en éste. Esta preferencia se ha visto reforzada por la decisión de RN en los primeros años de la nueva democracia de impulsar una política de relativa independencia respecto del régimen militar, la que fue criticada por los empresarios. Esta mayor cercanía del empresariado con la UDI le ha reportado mayores recursos económicos para las campañas electorales en las cuales sus candidatos compiten con los de RN en un sistema electoral binominal.

El segundo nivel de influencia está relacionada a la estructura de poder y tiene que ver más bien con las consecuencias del tipo de modernización económica que tuvo el país en un contexto autoritario y en el cual los empresarios fueron ampliamente beneficiados. Este tipo de desarrollo ha influido en la imagen de la estructura de poder en la sociedad. Cuando en una democracia joven, que busca concluir exitosamente su transición sobre la base de conseguir la reinserción profesional de los militares y superar el trauma de las violaciones a los derechos humanos, hay actitudes en el empresariado que expresan adhesión con ese pasado y proporciona a los críticos de la reinstaurada democracia argumentos en el sentido que poco o nada ha cambiado desde la inauguración del orden pluralista. Y en esta situación, la ciudadanía tiene la impresión de que el país es gobernado en beneficio de una minoría y no para beneficio de todo el pueblo.

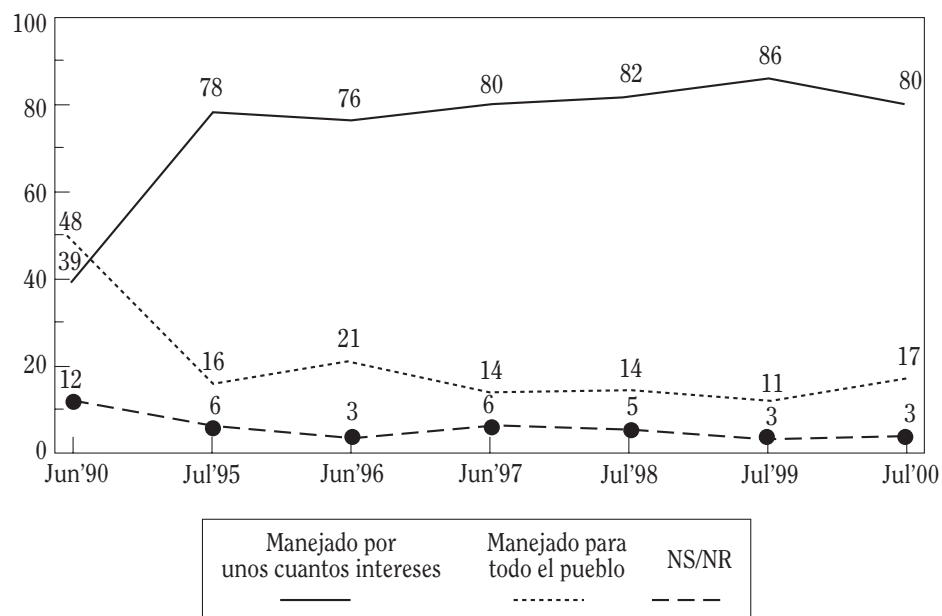
Cuando se inauguró la democracia en 1990 existía una percepción ciudadana mayoritaria —48%— de que el país estaba manejado para el beneficio de todo el pueblo, en contraposición a un 39% que opinaba que Chile era manejado por unos cuantos grandes intereses que buscaban su propio beneficio. Esto era reflejo de la mística que existió después de la movilización política que llevó a la



victoria de la oposición en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 y en las elecciones parlamentarias y presidenciales un año más tarde. En 1994, cuando se volvió a aplicar esta pregunta, la situación era diametralmente opuesta: la inmensa mayoría –76%– opinaba que el país estaba manejado por unos cuantos grandes intereses y sólo el 16% consideraba que lo era en beneficio de todo el pueblo. Es decir, se había producido el desplome de las opiniones que veían una estructura de poder favorable a las mayorías. Este perfil de opiniones se ha mantenido en las posteriores mediciones, lo cual demuestra que se trata de una posición firmemente establecida en la población (gráfico 1).

## Gráfico 1

La imagen de la estructura de poder, 1990-2000



P. *Hablando en general, ¿diría usted que este país está manejado sólo por unos cuantos grandes intereses que buscan su beneficio propio, o que es manejado para el beneficio de todo el pueblo?*

Fuente: Encuestas Nacionales CERC.

Podría argumentarse que este cambio se produjo como consecuencia de las acciones del general Pinochet y del Ejército durante el gobierno del Presidente Aylwin, en que buscó influir en decisiones políticas (“ejercicio de enlace” y “boinazo”). Sin embargo, esta interpretación sobreestima el rol político del ex jefe de Estado. Además, durante el segundo gobierno democrático, el general Pinochet se mantuvo relativamente alejado de la arena política en comparación al primero de ellos y el orden político se vio reforzado cuando la justicia en 1995 condenó a los máximos responsables de la Dina por el asesinato de Orlando Letelier. De ahí que la imagen del poder está influida por las percepciones sobre la transformación económica del autoritarismo y por el comportamiento de los empresarios y sus dirigentes gremiales.

El tercer plano de la influencia del tipo de modernización económica y el comportamiento político del empresariado en Chile es el de la cultura cívica y, en éste, la imagen del crecimiento y sus

beneficiarios. Estos son aspectos muy relevantes pues afectan la legitimidad de la democracia, que es definida, entre otros motivos, por la percepción de eficacia del sistema político.<sup>39</sup> A pesar de los excelentes indicadores macroeconómicos, hay una imagen crítica de la situación económica personal y de la economía del país. Pareciera que hubiera una barrera que perturbara la evaluación que hacen las personas de la economía, siendo impermeables ante los avances económicos. El esfuerzo de los empresarios, y muy especialmente de los dirigentes gremiales, de que el buen estado de la economía es una consecuencia directa de su trabajo y que los buenos resultados económicos obedecen a las reformas económicas hechas en los años 70 y 80 tiene como consecuencia desconocer los logros de la conducción económica de los gobiernos democráticos.

En efecto, las encuestas muestran que sólo al comienzo de la democratización se produjo una evaluación positiva de la situación económica, viendo que ella mejoraba en forma sostenida, alcanzado su mejor momento cuando se produjo el cambio al segundo gobierno democrático. En la encuesta de abril de 1994, el 37% de la población calificó la situación económica como buena. Desde ese momento, sin embargo, la evaluación ciudadana bajó bruscamente al 20% y ésta se ha mantenido estable en torno a este porcentaje, subiendo –por el contrario– quienes la califican como mala, desde fines de 1997 por efecto de la crisis asiática y alcanzando al 45% al término de 1999 y a comienzos del 2000. Esta imagen crítica del desarrollo económico afecta la imagen de las expectativas sobre el futuro financiero de las personas, ya que, con excepción de los individuos de más altos ingresos (gráfico 2), los individuos son críticos. En efecto, mientras el saldo neto de la diferencia entre las respuestas que ven mejor el futuro económico personal y aquellas que lo ven peor está en los individuos de más altos ingresos quienes se muestran extraordinariamente optimistas –50 de ellos–, los más pobres están tremendamente pesimistas –5–, lo que es muy inferior a la media que se ubica en 30. El futuro económico personal de los chilenos, en tanto, se mantiene relativamente estable, salvo algunas ocasiones en que el saldo neto sube, hasta llegar a 42 como sucedió en marzo de 1997 y partir del cual comienza a descender.

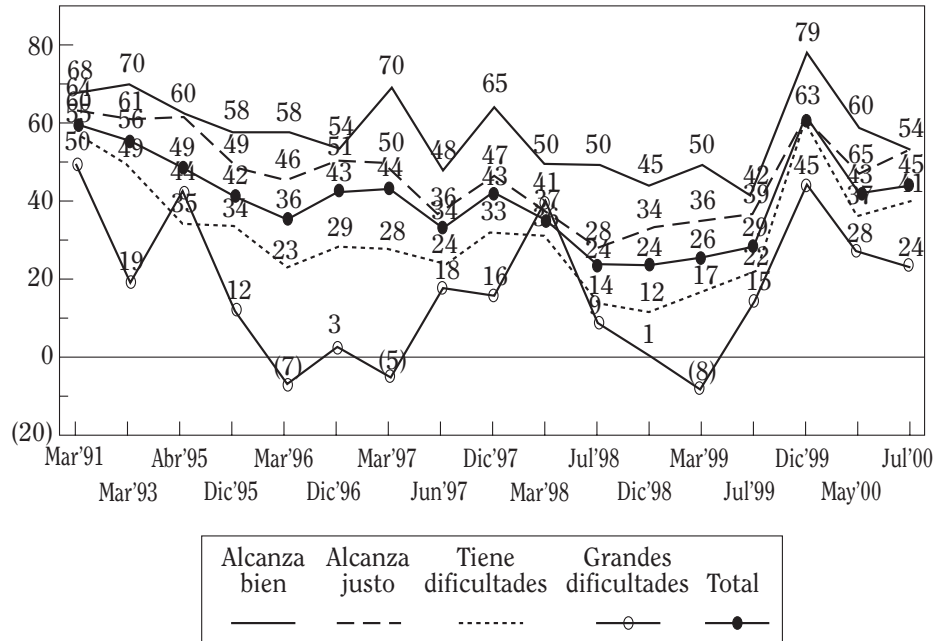
La modernización económica iniciada durante el régimen autoritario ha afectado la legitimidad del sistema económico, contribuyendo a perjudicar la percepción sobre la distribución de los beneficios del crecimiento. Este trasfondo histórico puede explicar que la política de “crecimiento con equidad” impulsada por el gobierno del presidente Aylwin, y asumido implícitamente por la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, no logró penetrar en las percepciones de la población. En efecto, si en 1993 el 39% de los chilenos opinaba que el desarrollo económico lo estaba beneficiando, en 1997 se desplomó al 15%, manteniéndose al año siguiente y subiendo al 21% en 1999. El pequeño segmento de chilenos que cree que el desarrollo está beneficiando a los pobres, también ha disminuido (26% en 1993, 11% en 1997 y 12 % en 1999). Esto quiere decir que la política social no ha logrado cambiar la percepción de los ciudadanos, a pesar del aumento del gasto social y el énfasis de los partidos de la Concertación por privilegiar la lucha contra la pobreza. Por el contrario, la inmensa mayoría considera que el desarrollo beneficia a los más ricos –un 76% en 1996– y esta percepción se ha acentuado, llegando a constituir el 85% en 1997 y bajando al 79% en 1999 (gráfico 3).

---

39 Linz (1988).

## Gráfico 2

### Situación económica personal a futuro 1991-2000



P. Y en los próximos años, ¿piensa Ud. que su situación económica y la de su familia será mejor, igual o peor que la que hoy tiene?. Diferencia entre “mejor y peor”.

\* Corresponde al ingreso subjetivo cuya pregunta es: “El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, ¿le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra Ud.?: Les alcanza bien, puede ahorrar; les alcanza justo, sin grandes dificultades; no les alcanza, tienen dificultades; no les alcanza, sufren penurias”.

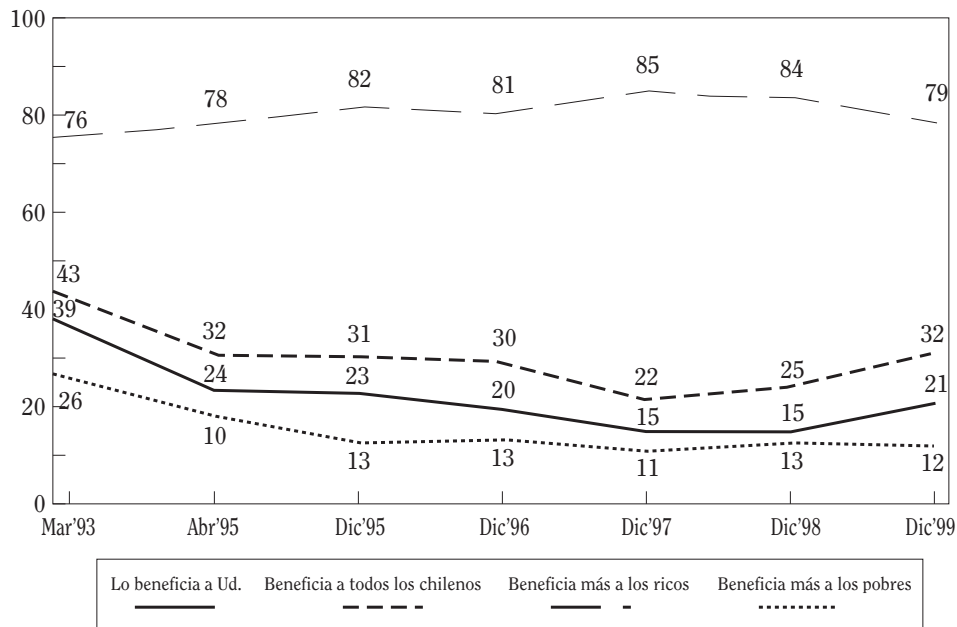
Fuente: Encuestas Nacionales Cerc.

Estas tres influencias de los empresarios en el sistema democrático influyen en que no haya una adecuada sincronización entre el sistema político y el sistema económico. Eckstein argumentó que la estabilidad de la democracia requiere que la estructura de autoridad existente en sus distintas partes se oriente de acuerdo a principios democráticos comunes y no antagónicos. Cuando se produce un antagonismo entre algunas partes del sistema político, por ejemplo, entre los grupos de interés y el sistema de partidos, se producen tensiones que afectan la estabilidad de la democracia, lo cual ilustra Eckstein<sup>40</sup> con los casos de la tercera república de Francia y la república de Weimar. No es indiferente al sistema político que a nivel de la empresa privada y de las organizaciones de interés de este sector predominen posiciones e intereses que tienen sintonía con los componentes institucionales del régimen autoritario. Ello provoca tensiones porque no tiene congruencia un subsistema que tiene componentes propios de un régimen que terminó con una democracia que se organiza con otros componentes institucionales.

40 Eckstein (1961).

### Gráfico 3

#### Quién se beneficia con el desarrollo económico, 1993-1999



P. El desarrollo económico que está teniendo Chile, ¿a quién cree Ud. que beneficia? (Sólo respuestas "Sí").

Fuente: Encuestas Nacionales Cerc.

### Conclusiones

Hemos argumentado que la transformación económica de Chile comenzó durante un régimen autoritario que la contagió con algunos de sus componentes políticos, que exigen analizar las reformas dentro de ese escenario institucional. Son distintas las reformas económicas hechas en una democracia, como la del gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña en los años 80 y las del gobierno de Carlos Menem en la Argentina en los años 90, que las realizadas bajo una dictadura, como fue el caso de la España de Franco y el Chile del general Pinochet. Las restricciones políticas tienen consecuencia en el orden económico, que incluyen un desvanecimiento de la separación entre los intereses públicos y privados, que se expresó en las privatizaciones de las empresas públicas en el aprovechamiento realizado por sus altos ejecutivos, que se convirtieron en sus socios controladores. Un análisis político ofrece una visión más compleja de los resultados de tales reformas y sus consecuencias en la nueva institucionalidad económica porque se trató de una modernización parcial, que dejó considerables lagunas tradicionales o semimodernas que constituyen limitaciones del nuevo orden económico y dificultan la consolidación de la democracia.

La politización del empresariado por la identificación con el régimen de Pinochet tiene impacto en su estilo decisorio, sectario en las designaciones profesionales y de una marcada intervención en la política. Se crearon relaciones personales y profesionales entre la elite política y económica del régimen anterior que tienen importantes consecuencias en las acciones de los empresarios durante la democracia,

como se ha demostrado en el análisis del comportamiento de las AFP en las elecciones de directores por las juntas de accionistas de las sociedades en que tienen acciones. Como recién en 1994 se obligó por ley a las AFP a informar cómo votaban en las juntas de accionistas, podemos inferir que este comportamiento sectario era aún mayor con anterioridad, desde que se reformó el DL 3500 a mediados de los años 80, autorizándoseles a invertir en acciones.

Si bien es cierto que la politización del empresariado no comenzó durante el régimen anterior, ahora adquirió una mayor fuerza y visibilidad por la mayor confianza por el destacado desempeño de la empresa privada en el despegue de la economía. Esto les predispone a una actitud crítica al desempeño de los gobiernos democráticos y a una postura adversa hacia sus principales políticas. Estos rasgos del empresariado deben tomarse en consideración para comprender las limitaciones a la legitimación del sistema económico de mercado y de la democracia que se manifiesta en las encuestas de opinión y que se expresa, esta última, en una baja confianza en las instituciones y en la política. La consolidación del orden pluralista requiere un comportamiento pluralista del empresariado y no sólo cambios en el comportamiento de las instituciones y los actores políticos. Ese cambio también tendrá consecuencias positivas en el sistema económico.

## REFERENCIAS

- Anderson, Ch. W. (1970). *The Political Economy of Modern Spain*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Baeza, S. y Margozzini, F. (eds.) (1995) *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Beyme, K. von (1971): *Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur - Machtelite und Opposition in Spanien*, München: Piper.
- Büchi, H. (1993). *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*, Bogotá: Editorial Norma SA.
- Campero, G. y Valenzuela J. A. (1984). *El movimiento sindical en el régimen militar chileno 1973-1981*, Santiago: ILET.
- Cardozo, F. H. (1988), "Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño", en: O'Donnell G., Philippe C. Schmitter y Whitehead L. (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tres Perspectivas Comparadas* (Buenos Aires: Paidós).
- Castañeda, T. (1992), *Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s*, San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Cheyre, H. (1988) "La previsión en Chile. Impacto de una reforma". Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Dahrendorf, R. (1997). *After 1989. Morals, Revolution and Civil Society*, Londres: MacMillan.
- Dobek, M. M. (1993): "Privatization as a Political Priority: the British Experience", *Political Studies*, vol. XLI:1, pp. 24-40.

- Eckstein, H. (1961): "A Theory of Stable Democracy", Research Monograph N° 10, Center of International Studies, Princeton University, reproducido en su libro *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*, Princeton: Princeton University Press.
- Feigenbaum, H. B & Henig, J. R. (1993). "Privatization and Democracy, Governance", vol. 6, N° 3, pp. 438-453.
- Feigenbaum, H. B. & Henig, J. R. (1994). "The Political Underpinning of Privatization", *World Politics* vol. 46:2, 1994, pp.185-207.
- Grundwald, J. (1961). "The structuralist school of Price Stabilization and Economic Development: the Chilean Case", en: Hirschman, A.: *Latin American Issues*, New York, pp. 95-123.
- Hachette, D. y Lüders, R. (1992). *La privatización en Chile*, Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Cinde.
- Haggard S. y Kaufman R. (ed.) 1992: *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S. y Webb, S. (ed.) (1994) *Voting for Reform*, New York: Oxford University Press.
- Higley, J. & Burton, M. G., (1989). "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns," *American Sociological Review*, vol. 54, No. 1, pp. 17-32.
- Huneus, C. (1998). "Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983-1995)" en: Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*, Londres: MacMillan.
- Huneus C. (2000). "Technocrats and Politicians in an Authoritarian Regime. The 'Odeplan Boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, N° 2, pp. 461-501.
- Huneus C. (2001). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Larroulet, C. (1994) "Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989)", *Estudios Públicos* N° 54, pp. 175-222.
- Linz, J. (1988). "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System", en: M. Dogan (ed.) *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 65-97.
- Lipset, S. M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. LIII: 1, pp. 69-105.
- Lipset S. M. (1993). "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review* vol. 59, pp. 1-22.
- Mandakovic, T. y Lima, M. (1989). "Privatization in Chile: Management Effectiveness Analysis", en: D. Gayle y J. Goodrich (eds.) *Privatization and Deregulation in Global Perspectives*, Nueva York: Greenwood Press.
- Maravall, J. M. (1982). *La política de la transición*, Madrid: Taurus.
- Marcel, M. "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988", *Notas Técnicas* N° 125, Cieplan.
- Pinto, A. (1957). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago: Editorial Universitaria S.A..
- Ruiz-Tagle, J. (ed.) (1997), *Seminario 1996: el nuevo sistema de pensiones*, Santiago: PET, Friedrich Ebert Stiftung.
- Rüschemeyer, D. (1969). *Partielle Modernisierung*, en: Wolfgang Zapf (ed.) *Theorien sozialer Wandel*, Colonia, Kiepenheuer & Witsch.

- Rustow, D. (1970): "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 1:2 , pp. 337-363.
- Sáez, R. E. (1993). "La privatización de empresas en Chile" en: Muñoz, O. (ed.) *Hacia el estado regulador*, Santiago: Cieplan, pp. 75-110.
- Saunders, P. y Harris, C. (1994). *Privatization and Popular Capitalism*. (Open University Press, Buckingham, Philadelphia).
- Swan, D. (1988). *The Retreat of the State. Deregulation and Privatisation in the UK and US*, Hertfordshire: Harvester - Wheatsheaf).
- Valdés, J. G. (1989). *La escuela de Chicago: Operación Chile*, Buenos Aires: Grupo Editorial Zeta S.A.

