

EL CASO CHILENO PRE Y POST TRANSICIÓN; LA POLÍTICA EN LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA

por Antonio Cirigliano*

Introducción

Aún visto sin mayores exigencias analíticas, el caso chileno presenta diferencias claras respecto del resto de la región latinoamericana.

Escenario de procesos sin precedentes tales como el acceso al poder gubernamental de un frente partidario de neta inspiración marxista, mediante una elección democrática (la "vía chilena al socialismo", como se la llamó en ese momento) o la posterior implantación de un modelo liberal ortodoxo en tiempos en que aún se privilegiaba el papel del Estado benefactor en las políticas regionales, Chile aparece como importante sujeto de análisis para el conjunto de las ciencias sociales¹. Se vuelve necesaria, por consiguiente, la adopción de una perspectiva metodológica lo suficientemente abarcativa de los diferentes niveles de análisis, ya sean políticos, económicos, institucionales o socio-culturales, a fin de alcanzar cierta comprensión de un proceso fuertemente polémico tanto dentro como fuera del continente.

En esta perspectiva privilegiaremos un enfoque diacrónico que permita visualizar -en términos sumarios, dado el carácter de estas publicaciones- el comportamiento de los distintos actores del sistema político chileno a partir de la instauración de la dictadura militar del general Pinochet.

* Actual titular de la Cátedra Política y Estado en América Latina (ex-titular: Mario R. dos Santos), Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Sociología. El presente trabajo fue realizado en el marco de la serie de *Ensayos introductorios: Democratización y reestructuración económica en casos nacionales latinoamericanos*, en noviembre/diciembre de 1994. Material preparado especialmente para la labor docente.

¹ La anticipación de este modelo puede extenderse también hacia el centro, ya que el agotamiento del keynesianismo es posterior a la primera crisis petrolera del '73.

Con este propósito mencionaremos las diferentes políticas estatales antes, durante y después de la crisis, y las incidencias y reacciones que las mismas generaron en el seno de la sociedad chilena, en el comportamiento de los diversos actores sociales.

En un segundo apartado, haremos referencia al subsistema de partidos, para concluir aludiendo a algunos aspectos, tanto políticos como económicos, que informan la problemática del actual Chile democrático.

Finalmente, de acuerdo con los objetivos didácticos de estos cuadernos, cerraremos esta introducción suministrando una bibliografía que permita aclarar y desarrollar los diversos temas que aquí sólo esquemáticamente han sido tratados.

I.

Las fuerzas armadas que derrocaron en 1973 al presidente constitucional Salvador Allende carecían de un proyecto para gobernar, exceptuando claro está, la Doctrina de Seguridad Nacional difundida ya en el continente en la década del '60. Contaban en cambio con una ideología "en disponibilidad": el liberalismo ortodoxo del grupo de Chicago. La experiencia no era nueva, ya que a mediados de los '50, en el marco del programa Fullbright de asistencia técnica se celebró un contrato entre la Universidad Católica Chilena y su par de Chicago, mediante el cual esta última envió un grupo de profesores con el fin de sondear las posibilidades de la empresa privada en la economía nacional, argumentando el carácter desventajoso de la sustitución de importaciones, entonces en auge. Reforzó la escalada el diario *El Mercurio* promoviendo la contratación de la misión Klein-Saks para combatir la inflación y a la vez -decía- buscando "economistas objetivos y no sociólogos con preceptos ideológicos que terminarían introduciendo el socialismo"².

La misión, que contaba con el apoyo de los partidos Liberal y Conservador y el franco rechazo de la Confederación Unica de Trabajadores (CUT) no logró sus objetivos (reducción del gasto público, achicamiento

² CORREA, SOFÍA, "La derecha en la política chilena de la década de 1950", en *Opciones*, Nº 9, Santiago de Chile, Editor C. Gazmuri, 1986, pág. 34.

burocrático y rechazo a reajustes salariales) al ser impugnado su plan en el Parlamento por la presión del recién constituido Frente Revolucionario de Acción Popular (FRAP) -1956- y la ya ascendente Democracia Cristiana. Quince años más tarde, el régimen militar hizo suyo aquel proyecto, pero profundizándolo con políticas mucho más drásticas y estructurales que las tímidas medidas ya mencionadas. En realidad, se formó de hecho un nuevo polo hegemónico entre las fuerzas armadas y los tecnócratas inspirados en la Escuela de Chicago, que al excluir no sólo a la izquierda (antes nucleada en el FRAP), sino también al centro político (la Democracia Cristiana) impusieron su propio programa. Lo basaron en la doctrina de un liberalismo absoluto. Si bien los principios económicos esenciales de este liberalismo (privilegio del mercado y encauzamiento de la acumulación capitalista hacia los sectores de ventajas comparativas) guiaron permanentemente -incluso hasta hoy- la acción del Estado, no es menos cierto que éste se vio forzado a modificar su estrategia ante la emergencia de la crisis en los comienzos de la década del 80. Adoptando el criterio de Pilar Vergara, Rodrigo Baño y Eugenio Tironi, a los que seguiremos casi puntualmente en las próximas líneas, distinguiremos entonces a un Estado pre-crisis (1973-1981), también llamado por algunos autores Estado mínimo³, un Estado frente a la crisis (1981-1985) y un Estado post-crisis, denominado Estado activo⁴.

1.1.

En los primeros ocho años de gestión militar -en la fase del Estado mínimo- la dictadura puso fin a la experiencia planificadora comenzada en 1939 con la creación de la Corporación del Fomento de la Producción (CORFO), modificando a la vez toda la matriz sociopolítica chilena, mediante la adopción de medidas de neto corte liberal entre las que hay que señalar:

³ Se lo entiende como opuesto a Estado Benefactor, sin las connotaciones que el concepto tiene en Kant, Stuart Mill y posteriormente en Popper.

⁴ TIRONI, EUGENIO, VERGARA, PILAR y BAÑO, RODRIGO, "Chile en la postcrisis. Estado subsidiario y fragmentación social", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización/Modernización y actores sociopolíticos*, Buenos Aires, Clacso, 1988, Vol. I.

- a) La privatización de doscientas sesenta y seis empresas de la ya citada CORFO, permaneciendo sólo doce bajo control mayoritario del Estado.
- b) La devolución a sus antiguos dueños del 29 por ciento de las tierras expropiadas por el gobierno de Salvador Allende, en tanto que otro 16 por ciento fueron transferidas a no campesinos. En cuanto al 55 por ciento restante de las tierras otorgadas con anterioridad, terminaron siendo vendidas por los adjudicatarios por falta de crédito⁵. En pocas palabras, se liquidó la reforma agraria iniciada por el FRAP en 1970.
- c) El privilegio de la banca privada sobre la estatal a partir de la desregulación del crédito: los bancos particulares que en 1970 controlaban el 48 por ciento de los créditos aumentaron su participación en los mismos al 85,4 por ciento en 1982, con lo que esos bancos lograron de hecho el dominio monopólico del mercado financiero.⁶
- d) Una política impositiva regresiva orientada -según se dijo- a incrementar la inversión.⁷
- e) Una amplia apertura comercial: el arancel bajó del 90 por ciento al 10 por ciento.⁸
- f) La privatización de los servicios sociales básicos: salud, vivienda, educación y previsión social.
- g) Una política de subsidios para los excluidos que no podían acceder al mercado.

⁵ RUIZ TAGLE, JAIME, "Crisis y políticas económicas y sociales en Chile. Posición de los actores y escenarios futuros", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización/Modernización y actores sociopolíticos*, Buenos Aires, Clacso, 1988, Vol. III, pág. 117.

⁶ *Ibidem.*

⁷ TIRONI, EUGENIO, VERGARA, PILAR y BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.*, pág. 63.

⁸ RUIZ TAGLE, JAIME, *ob. cit.*, pág. 117.

- h) La sanción de una nueva ley laboral, llamada Plan Laboral, que prohibía las huelgas y la participación en las negociaciones de los convenios de la federaciones y confederaciones, buscando atomizar las organizaciones sindicales y focalizar la acción sindical en el ámbito micro de la empresa.⁹

Estas drásticas medidas se ejecutaron en el marco de una institucionalidad que tendía claramente a separar lo político de lo social, propiciando una sociedad apolitizada. La misma se basaba en tres pilares: el principio de la subsidiariedad, una descentralización *ad-hoc* y una reorganización de las fuerzas armadas funcional a los nuevos roles gubernamentales que éstas debían cumplir.

El principio de subsidiariedad establecía que el Estado sólo podía tomar a su cargo lo que el sector privado no podía ni debía hacer, o todo aquello en que demostrara su ineficiencia (en este caso el Estado actuaría "en subsidio", en forma correctiva, no alterando su posición no intervencionista en la sociedad). Además, el Estado se reservaba para sí aquellas actividades que por su coordinación se relacionaban con la esfera que no podía abandonar (caso del cobre, considerado sector estratégico).¹⁰

La descentralización, por su parte, se proyectaba en una dimensión tanto territorial como funcional.

Por la descentralización territorial se dividía el país en comunas gobernadas por alcaldes, las que a su vez se agrupaban en provincias regidas por gobernadores, reagrupadas en regiones a cargo de intendentes regionales, que dependían directamente del presidente.

La descentralización funcional pretendía simular una inexistente división de poder. El órgano depositario de la soberanía era el Consejo de Seguridad Nacional compuesto por el presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Suprema Corte, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Marina y la Aeronáutica y el Director General de Carabineros.¹¹

⁹ TIRONI, EUGENIO, VERGARA, PILAR y BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.*, pág. 83.

¹⁰ *Idem*, pág. 69.

¹¹ *Idem*, pág. 75.

El Congreso carecía de facultades para controlar al Ejecutivo, pudiendo en cambio ser disuelto por éste. Esta indefensión legislativa se acentuaba por la integración del Senado, en donde además de los senadores elegidos por región, se agregaban dos ex-presidentes de la República, dos ex-ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta, un ex-Contralor General de la República, también elegido por la Corte Suprema, un ex-Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex-Director General de Carabineros, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, un ex-Rector de la Universidad y un ex-Ministro de Estado elegidos por el Presidente. Además, del total de senadores, un 25 por ciento debía corresponder a militares.

En cuanto a la Corte Suprema de Justicia, cooptada por el régimen, tenía representantes en el Consejo de Seguridad Nacional y en el Senado, pudiendo designar al mismo tiempo tres miembros del Tribunal Constitucional, instancia política-jurídica suprema facultada para dirimir cualquier problema que se suscitara entre los tres poderes (además de estos tres miembros designados por la Corte, este tribunal se completaba con dos miembros nombrados por el Consejo, otro por el presidente y el restante por el Senado).¹²

Como se aprecia fácilmente, este complejo aparato burocrático enmascaraba una verdadera suma del poder público en el Presidente y las fuerzas armadas. Cuando nos referimos a las fuerzas armadas, aludimos al Ejército, ya que tanto la Marina como la Fuerza Aérea sólo adquirieron relevancia en los primeros tramos del proceso. La presencia del Ejército, en cambio, en los cargos públicos, tuvo una magnitud única en la historia¹³. Esto generó profundas modificaciones en la estructura interna del arma, como el aumento notable en el número de generales (de 23 pasaron a 57), la creación del cargo de brigadier para los coroneles no ascendidos o el privilegio del rol político-gubernamental sobre el profesional: el oficial designado para un cargo público tenía más autoridad que otro de igual graduación pero sin cargo, aun cuando este último tuviese mayor antigüedad. Además, el involucramiento de oficiales en funciones de gobierno se proyectaba tanto horizontalmente (ministerios, asesorías, todas controladas por la Secretaría General de la Presidencia, como verticalmente (también son oficiales del Ejército los intendentes y gobernadores y estos oficiales, mientras se desempeñaban en esos cargos, retenían la jefatura de las unidades militares de cada jurisdicción).¹⁴

¹² *Ibidem.*

¹³ En la España de Franco, por ejemplo, esta presencia se agotó en los primeros años.

¹⁴ *Ibidem.*

Sin embargo, a pesar de esta participación masiva del Ejército en los puestos claves del gobierno, es preciso señalar una diferencia significativa entre el caso chileno y otros regímenes burocrático-autoritarios del Continente. Mientras que Onganía, Lanusse o Videla en la Argentina, o en Brasil Garrastazu Medici, Castelo Branco o Geisel eran designados presidentes por las fuerzas armadas conservando éstas el control último del poder; en Chile, en cambio, los distintos sectores castrenses se aglutinaban subordinándose al gran caudillo. En la Argentina y en el Brasil el *dominium imperii* pertenecía a las fuerzas armadas; en Chile se encarnaba en Pinochet. Quizás por esto Manuel Antonio Garretón, aun admitiendo la manipulación fraudulenta realizada en torno de los resultados del plebiscito de 1980, rescató de ello -como un hecho positivo- la desvinculación de la permanencia del líder, de la duración del régimen.

Como ya dijimos, el Estado mínimo marca el comienzo de profundas modificaciones en la economía chilena. El anterior perfil keynesiano que acentuaba la importancia del mercado interno cedió paso a una nueva política que centraba el crecimiento en el aumento de los volúmenes exportables, a partir de un creciente desarrollo del sector agro-industrial.

La estructura social, como es lógico, registró ostensiblemente el cambio en todos sus niveles. La reasignación de recursos hacia el comercio exterior, que supone aquel modelo, no fue el resultado de nuevas estrategias del empresariado anterior, sino que precisó de la instalación en el país de modernas empresas multinacionales dedicadas a la agro-industria, provistas de adecuada tecnología. De esta manera la reconversión se hizo a expensas de sectores tradicionales como la construcción y las industrias manufactureras, doblemente afectada esta última por la falta de protección arancelaria.¹⁵

En ese contexto de pronunciada desindustrialización el desempleo fabril fue consecuencia obligada: la tasa del mismo ascendió en todo este período al 20 por ciento¹⁶, y la cantidad de obreros desocupados triplicó el número de trabajadores sindicalizados. La nueva racionalidad económica afectó profundamente la estructura de la clase obrera, no sólo porque disminuyó su volumen cuantitativo en la PEA, sino también porque la envejeció al reducir sensiblemente

¹⁵ ABRAMO, LUIS, "El empresariado como actor social", en *Proposiciones* N° 20, Santiago de Chile, Sur Ediciones, 1991, págs. 132/133.

¹⁶ RUIZ TAGLE, JAIME, *ob. cit.*, pág. 118.

el número de trabajadores jóvenes que se incorporaron a ella.¹⁷ La desocupación se extendió simultáneamente al sector rural, aunque por razones diferentes. El deterioro de los fundos trigueros y ganaderos a raíz de la apertura comercial, las expropiaciones privatizadoras y las políticas oficiales respecto del régimen de tenencia de tierras ya mencionadas, generaron crecientes contingentes de campesinos desposeídos entre los minifundistas, inquilinos, asalariados rurales y afuerinos (trabajadores voluntarios generalmente ocasionales que reciben una ración de alimentos además del salario) del anterior sistema. Desocupados tanto rurales como urbanos comenzaron a asentarse en las ciudades (especialmente en Santiago), agrupándose en los llamados barrios de pobladores, soportando condiciones de pobreza cercanas a la indigencia. Los sectores medios, en tanto, mostraban una estructura dual. Por una parte, el grueso del sector terciario, empleados administrativos públicos y privados, percibían bajísimos salarios; por la otra, una burocracia tecnocrática, tanto en agencias estatales como en empresas particulares, estaban muy bien remuneradas.¹⁸

En el empresariado, la heterogeneidad era aún mayor. A la emergencia del dinámico sector agro-exportador ya mencionado, se le sumaba un gran desarrollo de empresas pequeñas y medianas de servicios pero, como contraparte, disminuía ostensiblemente el empresariado industrial ligado al mercado interno.¹⁹ De todos modos, estos clarosucos, se diluían ante el sostenido crecimiento económico que durante los primeros siete años de dictadura mantuvo un promedio del 6 por ciento del Producto Bruto Interno.²⁰ Sin embargo, este guarismo tan celebrado por la ortodoxia liberal como invocado por el régimen militar en la campaña previa al primer plebiscito, no reflejaba la verdadera situación económica chilena, ya que el mismo resultaba de un formidable endeudamiento. El flujo de créditos externos en 1981 alcanzó la cifra record de 14.738 millones de dólares, en tanto que el endeudamiento interno privado se expresaba en altísimas tasas de interés cercanas al 39 por ciento anual, descontada la inflación.^{21,22}

¹⁷ TIRONI, EUGENIO, VERGARA, PILAR y BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.*, pág. 82.

¹⁸ *Idem*, pág. 85.

¹⁹ CAMPERO, GUILLERMO, "Los empresarios ante la alternativa democrática: el caso de Chile", en *Empresarios y Estado en América Latina*, Celso Garrido coordinador, México, Eon Editores, 1988, págs. 248/9.

²⁰ RUIZ TAGLE, JAIME, *ob. cit.*, pág. 117.

²¹ *Idem*, pág. 118.

²² Comparativamente en la Argentina, durante la vigencia de los programas heterodoxos, los rendimientos financieros de pequeños inversores y de los bancos estatales

1.2.

El brusco cambio en el manejo de las finanzas internacionales en el inicio de la década del ochenta incidió negativamente, como era lógico, en un esquema tan vulnerable.²³ El crédito externo disminuyó en 1982 a 831 millones de dólares y descendió abruptamente a sólo 340 millones en el año siguiente²⁴. El sistema bancario quedó en rojo y peligrosamente comprometido, ya que la cartera vencida de los bancos superaba en un 75% el total de sus capitales y recursos²⁵. La receta de Chicago, religiosamente seguida por el gobierno militar hasta ese momento, culminaba en un desastre financiero de consecuencias imprevisibles para la estabilidad misma del sistema político.

Al compás de la crisis ya instalada, la situación social se deterioró rápidamente: la desocupación, a pesar de los planes de empleo de emergencia, alcanzó al 34,8% del PEA en 1983, los salarios reales disminuyeron un 37% y aún en las empresas más modernizadas se registraron caídas superiores del 10%²⁶.

Pese a los encomios de *El Mercurio*, el *laissez faire* ya no servía ni al dominante ni al dominado. El Estado vicario de la voluntad capitalista -diría Habermas- debía intervenir más allá de toda ideología, en defensa del sistema. Y lo hizo.

Las medidas anticíclicas que entonces adoptó pueden resumirse en:

- a) política impositiva regresiva, eliminando impuesto a personas y empresas, con lo que se transfería recursos del sector público al privado;
- b) mayores inversiones en las empresas públicas, acompañadas por una reducción del personal y un aumento de las tarifas;
- c) operaciones de salvataje vía créditos y subsidios a bancos y otras empresas, algunas de las cuales fueron momentáneamente reestatizadas;

terminaron siendo licuados por la inflación, en tanto que los del interempresario y aún el *call money*, desindexados fueron inferiores al rendimiento chileno.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

- d) socialización de la deuda mediante el otorgamiento de avales estatales y dólares preferenciales a los deudores privados, posibilidades para desc dolarizar parte de los montos y finalmente la renegociación de aquélla con el FMI²⁷.

Si bien la crisis desatada en 1981 afectó a toda la estructura social, fueron los pobladores asentados en Santiago los que manifestaron las reacciones más ostensibles. Las mismas consistieron en movimientos activos tales como cacerolazos o actos relámpagos y también en actitudes pasivas como no hacer compras, no enviar chicos al colegio ni solicitar servicios. En realidad, estos movimientos urbanos sólo constituyeron revueltas contra símbolos no instrumentales, ya que no atacaron adversarios sociales, lo que es explicable dada la naturaleza de los actores: excluidos, sin referentes simbólicos, con una autoimagen deteriorada por el desempleo y carecientes de espacio para expresar sus demandas²⁸.

Además, en los liderazgos constituidos espontáneamente en la práctica de los estallidos urbanos, coexistían lógicas heterogéneas y aún contradictorias: revolucionarias anticapitalistas, reivindicativas de carácter clasista, populistas, interpelando a la nación, y comunitarias o milenaristas exaltando a los pobres y perseguidos como pueblo "elegido" para salvar a la sociedad²⁹.

Pese a estas limitaciones, la creciente participación que acompañó a las primeras movilizaciones suscitó en la escena pública la creencia de que estas protestas constituían el germen de un gran movimiento social, una especie de gran protosujeto popular erigido como polo condensador de todas las fuerzas contestatarias a la dictadura.

No obstante, los hechos posteriores diluyeron estas expectativas. Abandonados por sus convocantes, los sindicatos y los partidos (de los que nos ocuparemos luego), por los pequeños empresarios que no se veían representados y por los sectores medios temerosos de su radicalización, el movimiento de pobladores fue perdiendo paulatinamente su dinamismo y

²⁷ TIRONI, EUGENIO, VERGARA, PILAR y BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.*, pág. 61.

²⁸ *Idem*, pág. 79.

²⁹ *Idem*, pág. 80.

terminó por ser funcional al sistema, al facilitar la acción represiva del régimen³⁰.

El protagonismo que, pese a su posterior declinación, adquirieron los movimientos de pobladores urbanos en la escena pública manifestó, por el contrario, la ausencia en ellos de los movimientos clásicos. El sindicalismo chileno, uno de los ejes decisivos de la reivindicación popular en las dos décadas anteriores al régimen militar, se encontraba sumido en la indefensión, tanto en los años del Estado mínimo como en los de la crisis. Como prueba de ello basta con citar las reiteradas negativas de las bases a acompañar las huelgas generales y paros parciales inútilmente convocados por las cúpulas sindicales³¹. Razones bien precisas explicaban estos comportamientos. A los efectos cuantitativos y etarios ya mencionados, que producía la desindustrialización sobre los activos físicos de la masa obrera, se le agregaba la pronunciada heterogeneidad salarial existente entre los obreros de pequeñas empresas amenazadas por la competencia y los ocupados en la industria agroexportadora³².

Por otra parte, el Plan Laboral, sancionado al inicio de su gestión por el régimen militar, terminó por acotar la acción sindical a la negociación de un mínimo de materias en el ámbito único de la empresa. Deteriorado su poder intimidatorio ante el empresariado, la dirigencia sindical, no pudo superar la rígida trama institucional diseñada por el gobierno de Pinochet, y su lucha contra éste se limitó a apoyar las movilizaciones de pobladores, en tanto que en lo específicamente gremial sus objetivos se centraron en la canalización de reclamos sectoriales en el espacio micro de cada establecimiento fabril. La lógica corporativa subrogaba así a la lógica política³³.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Idem*, pág. 81.

³² *Idem*, pág. 82.

³³ *Idem*, pág. 84.

I.3.

Superada hacia 1985 la crisis económica, el Estado renovó su apuesta intervencionista³⁴, pero no en el sentido keynesiano produciendo bienes y servicios y fijando precios relativos, sino, por el contrario reactivando el mercado para aumentar la tasa de acumulación. La nueva estrategia incluía:

- a) reprivatización de empresas públicas y privadas, incluyendo bancos;
- b) aumento del gasto estatal (la relación de éste con el PBI alcanzaba en 1988 el 30%);
- c) medidas para la capitalización de la deuda interna y externa, tales como la aceptación de títulos de la deuda con un 30% de descuento, canje de títulos por acciones de empresas públicas y compra de equipos viejos a precios de nuevos;
- d) política impositiva selectiva para facilitar la repatriación de utilidades.³⁵

Pero si en lo económico el Estado ya no retornó al bajo perfil que se había impuesto antes de la crisis, profundizó en cambio su política social consolidando institucionalmente los principios básicos establecidos en la constitución del 80.

De acuerdo con ella, se efectivizaron programas para erradicar la pobreza crítica a través de subsidios (mallas de seguridad), pero cuidando siempre que la entrega de mercancías y servicios fuera ejercida por empresas privadas, para salvaguardar el ya citado principio de subsidiariedad³⁶. Con ese mismo criterio se encararon las modernizaciones que en lo fundamental consistían en trasladar servicios básicos al mercado. Asimismo, en el área de la salud se descentralizó el antiguo Servicio Nacional de Salud en 27 servicios regionales en los que se introdujo el sistema de medicina paga, ya que los servicios sanitarios proporcionados dependían de los aportes económicos de

³⁴ El debate teórico sobre las funciones que el Estado debe cumplir en el capitalismo tardío excede los límites de este trabajo.

³⁵ *Idem*, pág. 64/5.

³⁶ *Idem*, pág. 69.

cada afiliado; en educación se traspasaron las escuelas a las municipalidades, privatizándose al mismo tiempo las escuelas tecnoprofesionales; en materia habitacional, la construcción de viviendas sociales quedó a cargo de empresas privadas, reservándose el Estado solamente la función de adjudicar subsidios y créditos a los sectores medios y altos con capacidad de ahorro (excepcionalmente, algunos pobladores marginales se beneficiaron con estos subsidios); finalmente en política previsional se instauró por primera vez en la región un sistema optativo de jubilaciones privadas, por medio de sociedades anónimas autorizadas. La modernización también se proyectó a la esfera laboral al modificarse el plan anterior, permitiéndose huelgas y convenios colectivos en las empresas privadas, pero sin la mediación del Estado ni la intervención de federaciones y/o confederaciones³⁷.

En definitiva, la política social del Estado en la crisis y luego de ella, no integrababa sino que, por el contrario, propiciaba la exclusión social. Como señalan Tironi, Vergara y Baño, coexistían dos Estados: uno que preservaba el mercado y otro que asistía mínimamente a los cada vez más numerosos sectores de la población que no podían acceder al mismo³⁸.

Un modelo tan decididamente excluyente (desde la crisis el índice de pobreza se mantuvo en magnitudes cercanas al 40%)³⁹ contó, sin embargo, con sólidos y previsibles respaldos. La banca acreedora y los organismos internacionales (FMI y BM) no podían negar su apoyo a un régimen que cumplía puntualmente sus obligaciones en una década, en la que, por contraste, las heterodoxias, los atrasos en los pagos y las moratorias encubiertas signaban la conducta financiera de la región. Análogo aliento recibía de los Estados Unidos, aunque en este caso con las reservas que suscitaba un gobierno autoritario, no precisamente coincidente con el diseño político institucional que la metrópoli consideraba adecuado para su *hinterland*. Junto a esos aliados externos, el empresariado chileno completaba la tríada en la que se sustentaba la dictadura militar.

La adhesión incondicional del empresariado iba más allá de las diferencias que mantenían -y aún hoy mantienen- los grandes empresarios

³⁷ *Idem*, pág. 66.

³⁸ *Idem*, pág. 68.

³⁹ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO y ESPINOSA, MALVA, "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica?", en *Documento de Trabajo Flacso*, Programa Chile, Serie Estudios Sociales N° 30, Santiago de Chile, 1992, pág. 15.

ligados a las multinacionales detentadoras del poder monopólico y el acceso al crédito (reunidos en la Confederación de la Producción y el Comercio), con los pequeños y medianos empresarios del Consejo de la Producción, el Transporte y el Comercio más ligados al mercado interno y a una lógica productiva antes que financiera⁴⁰. Como subraya Campero, la heterogeneidad del universo empresarial se homogeneizaba, por el contrario, en torno a los intereses de clases emblemáticos en la vigencia irrestricta del mercado y la iniciativa privada⁴¹. Desde esta perspectiva común a todo el empresariado, la pobreza, la marginación y el desempleo eran condiciones necesarias del ajuste, lectura a la que no eran ajenas las mayores ganancias derivadas de los bajos salarios⁴². Además, la reivindicación moral de la ganancia, tan cuestionada en tiempos del FRAP, y la exégesis del papel empresarial en la recuperación nacional, contribuían desde el campo ideológico cultural a reflejar el comportamiento político del sector⁴³.

Por su parte, los sectores medios, favorecidos por el nuevo proceso, contribuían a reforzar el bloque que sostenía a la dictadura. Empero, contrabalanceando estos apoyos, al promediar la crisis se fueron produciendo ciertos "descuelgues", según la gráfica expresión de R. Baño. El cuestionamiento al modelo económico liberal de parte del empresariado productivo ligado al mercado interno, la actitud combativa de los centros estudiantiles, las demandas corporativas de gremios de sectores medios del comercio y del transporte, el distanciamiento de ciertos sectores de la derecha y los intentos de independencia del Poder Judicial a partir de la designación de R. Retamal como presidente de la Corte Suprema, contribuyeron al deterioro progresivo del régimen, reforzándose así el arco opositor anterior, integrado por los sindicatos, los pobladores y las dirigencias partidarias del centro y la izquierda⁴⁴.

Defensores y detractores pudieron al fin confrontar electoralmente en el plebiscito de 1988. Allí Pinochet demandó la prosecución de mandato como

⁴⁰ CAMPERO, GUILLERMO, *ob. cit.*, pág. 249.

⁴¹ *Idem*, pág. 251.

⁴² *Idem*, pág. 258.

⁴³ *Idem*, págs. 262/3.

⁴⁴ BAÑO, RODRIGO, "Elementos de análisis de la crisis política en Chile", en CALDERÓN, FERNANDO y DOS SANTOS, MARIO R. (comp.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, Buenos Aires, Clacso, 1987, págs. 198/9.

Jefe de Gobierno. A diferencia del '80, esta vez la urnas se la negaron: el 55% de los votantes rechazó el proyecto continuista. Como consecuencia, al año siguiente, tras una veda electoral que duró más una década y media, la sociedad chilena eligió a sus representantes. Comenzaba entonces la difícil transición a la democracia.

II.

La centralidad del sistema político se desplegaba así de los sectores corporativos a los partidos. Este nuevo protagonismo torna necesaria una referencia comparativa, así sea breve, al comportamiento partidario en períodos precedentes.

El sistema de partidos chilenos presentó desde sus principios un formato multipartidista, fuertemente ideologizado en el continuo derecha-izquierda. La tendencia a la integración de coaliciones ha predominado en la estrategia de cada partido, aunque la conformación y naturaleza de las mismas ha variado de acuerdo con las distintas coyunturas.

Hasta 1964 el multipartidismo se reparte en cuatro bandas: los conservadores y liberales conforman el polo de la derecha; los socialistas y comunistas, aliados en el FRAP, el de la izquierda; el centro ofrece una banda derecha ocupada por los radicales y otra izquierda en la que se sitúa la Democracia Cristiana decididamente anticomunista. En 1965, se unificó la banda de centro (radicales y demócratas cristianos, resultando de esa manera un sistema de tercios). Los liberales y conservadores, aliados en el Partido Nacional, constituían el tercio de la derecha, en tanto que socialistas y comunistas completaban el espectro como tercio de la izquierda. La profundización del conflicto social en el arco internacional de la guerra fue agravada en la región por la presencia del castrismo, espacio que terminó al finalizar la década, bipolarizando el sistema: socialistas y comunistas en la Unión Popular y en oposición a ella, la Confederación Democrática (PDC, PR y PN), visiblemente apoyada por Estados Unidos. El gobierno de Salvador Allende tensionó aún más el sistema de partidos al desaparecer el centro como opción e inclinarse la derecha hacia una salida por la fuerza, la que finalmente culminó en el golpe del '73.

Desde sus comienzos, el gobierno de Pinochet se propuso despolitizar la sociedad. Para ello declaró en receso a la DC (los partidos de derecha se

autoexcluyeron), consideró a los partidos de izquierda como asociaciones ilícitas, confiscando sus bienes y persiguiendo encarnizadamente a sus miembros, mientras que en el plano institucional disolvió el Congreso y destruyó los padrones electorales⁴⁵.

A diferencia de la modernización autoritaria brasileña, que fue acompañada por industrialización, urbanización, expansión de la educación y surgimiento de un empresariado autónomo, el desmantelamiento de los partidos políticos chilenos provocó una crisis de identidad social, ya que la diferenciación sectorial de la sociedad se encontraba, antes de la dictadura, cabalmente representada en las ofertas partidarias de las bandas y tercios ya citados. A esta crisis de identidad contribuyó significativamente la restauración de una cultura del miedo (inseguridad material, represión estatal, violencia cotidiana, inestabilidad ocupacional y crisis de valores morales), en reemplazo de una cultura política anterior fuertemente apegada a las prácticas democráticas, la concertación partidaria y a la defensa de los derechos humanos⁴⁶.

Sin embargo, la consolidación institucional que el régimen militar chileno obtuvo en la constitución del '80 (el mandato de Pinochet se extendió hasta 1989, pudiendo a partir de ese año ser reelegido plebiscitariamente) provocó sin buscarlo la rearticulación del sistema partidario. En efecto, como lo señala agudamente Lechner, la inseguridad acerca de las coordenadas de espacio y tiempo ante un régimen a plazo y a la vez un plazo sin límite fijo, borra los límites entre lo público y lo privado, ya que todo se ve en perspectiva política, no existiendo espacio político como tal.

Paradójicamente, al querer eliminar la política se produce el efecto contrario. Toda la realidad es visualizada con expectativas políticas⁴⁷. En ese clima, los principales partidos de oposición abandonaron la actitud pasiva en la que se habían refugiado, esperando el fracaso del régimen militar. Aunque suspendido uno y perseguido el otro, el PDC y el PC, proclamaron su categórica oposición al plebiscito primero y a su resultado después.

⁴⁵ LECHNER, NORBERT, "El sistema de partidos en Chile", en MEYER L. y REYNA, J. L. coordinadores, *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Universidad de las Naciones Unidas, Siglo XXI, 1989, *passim*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

A partir de entonces y pese a la represión, todos los partidos empiezan a contactarse y a deliberar. Ante la ausencia de reglas de juego y la imposibilidad de la comprobación electoral de la representación, comienza a funcionar un mercado clandestino de la política: el Parlamento Negro, como lo denominó Lechner⁴⁸.

Ese parlamento en las sombras fue uno de los ejes convocantes de las movilizaciones de pobladores en la crisis. El otro gran eje fue, como ya se ha dicho, la dirigencia sindical.

También desde ese ámbito se transmitieron las diferentes lógicas antes mencionadas que impregnaron esos mismos movimientos. Precisamente en las movilizaciones que acompañaron a las sucesivas protestas vuelven a recobrar protagonismo los partidos políticos. Se conforman dos frentes opositores: la Alianza Democrática, liderada por la Democracia Cristiana y el Movimiento Democrático de fuerte inspiración comunista⁴⁹. Pero sólo unía a estos frentes el rechazo al régimen militar. En cambio, los separaban visibles diferencias ideológicas, que se tornaban irreconciliables en la discusión sobre las técnicas estratégicas a emplear en la lucha contra el enemigo común. La convocatoria a la lucha armada propiciada por el PC selló definitivamente la división entre los campos operativos de la Alianza y el Movimiento⁵⁰.

Tras el posterior fracaso de la alternativa insurreccional, percibida ya en 1986, la DC se posicionó como el gran eje político de la oposición acompañado por el socialismo moderado de menor poder convocante⁵¹. A su vez, ante la proximidad del segundo plebiscito, la derecha también organizó sus partidos principales -RN y UDI- en apoyo al régimen militar. Estos grandes referentes partidarios vertebraron los bloques por el No y por el Sí respectivamente, que confrontaron para decidir el futuro político de la dictadura.

Luego del triunfo del NO, la alianzas partidarias se prolongaron en la elección presidencial de 1989. Los partidos de la derecha (RN y UDI)

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ TIRONI, EUGENIO, VERGARA, PILAR y BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.*, pág. 88/9.

⁵⁰ BAÑO, RODRIGO, "Coaliciones políticas y representación en Chile", en *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Chile, Flacso, Manuel Antonio Garreton editor, 1993, pág. 90.

⁵¹ *Ibidem*.

acordaron un pacto, mientras que la Democracia Cristiana, junto al PS y al PPD (también de tendencia socialista, moderado) integraron la llamada Concertación de Partidos para la Democracia, con otros partidos menores.

III.

Esta última coalición consagró a Patricio Aylwin como primer presidente de la transición con el 55% de los votos. Cuatro años más tarde, en 1993, la Concertación reafirmó su clara superioridad sobre el Pacto con la victoria de su candidato Eduardo Frei por abrumadora mayoría.

Las nuevas coaliciones implican una profunda transformación en el sistema partidario tradicional anterior a la dictadura. De las tres bandas tradicionales (izquierda, centro y derecha) se ha pasado hoy a un sistema de doble banda (Concertación y Pacto), que a su vez tiene poco en común con la bipolarización de los tiempos de Allende. En el '73 confrontaban dos proyectos antagónicos de fuertes contenidos clasistas. La doble banda actual surge, en cambio, como reacción ante la existencia de los llamados enclaves autoritarios: continuidad de senadores digitados por Pinochet, legislación electoral que establece la doble vuelta presidencial, un sistema binominal de elecciones parlamentarias, la inmovilidad de los mandos militares, etc..

La persistencia de estos islotes institucionales heredados forzosamente de la constitución del '80 y las inevitables tensiones entre ellos y los nuevos poderes democráticos explican por sí mismos el surgimiento de la nueva lógica coalicional, por sobre coincidencias ideológicas más o menos particulares.

Ante la amenaza de una restauración autoritaria, improbable pero no imposible, la necesidad de una estrategia común para impedirla de parte de los partidos de la Concertación culminaría así en aquel comportamiento virtuoso demandado por Lechner como requisito para la transición y consolidación de la democracia.

Los objetivos mencionados por dicho autor, tales como desaparición de los partidos-ecclesio, el reemplazo de planificaciones omniabarcativas *ex ante*⁵² por precisas respuestas *ex post*, la flexibilización de criterios, desechan-

⁵² La internalización de la economía extiende la pertinencia de este recaudo a toda la región.

do principios absolutos *a priori*, son privilegiados en la alianza partidaria gubernamental para contrarrestar una tutela castrense que no termina de extinguirse⁵³. Con todo, este abandono de dogmativos programáticos no obedece solamente a la presencia militar. Lo determina otro factor, de no menos cuantía: la Concertación en el poder y el pacto RN-UDI en la oposición -pese a sus diferentes orientaciones sociales y criterios de aplicación- han manifestado coincidencias básicas sobre el modelo socioeconómico vigente. Puntualiza R. Baño que este consenso homogeniza el sistema partidario ante una sociedad claramente diferenciada en sus demandas, lo que obviamente tiende a separar progresivamente lo político de lo social. De este modo, prosigue el autor, la estabilidad actual puede operar en el mediano plazo en desmedro de la legitimidad de todo el sistema⁵⁴. Este deterioro de la representatividad se ha visto reflejado en todas las encuestas realizadas desde los inicios de la transición. Así, por ejemplo, a fines de 1989 el mismo Baño, utilizando los datos de una minuciosa encuesta realizada en el Santiago metropolitano o Gran Santiago, analizó la cultura política prevaleciente al asumir Patricio Aylwin⁵⁵. En ella distingue:

a) La opinión de la ciudadanía sobre los partidos:

- Se los reconoce como necesarios para el funcionamiento del régimen (sólo un 12 % afirma que no sirven para nada), pero no como defensores de los intereses de la gente.
- Sólo se ve a los partidos como ideológicos (a pesar de la desideologización ya mencionada) o, en una segunda opción, como de clase, pero nunca programáticos⁵⁶.
- Sólo el 8% de los encuestados es afiliado, en tanto que el 75 % reconoce no estar cerca de ningún partido.

⁵³ LECHNER, NORBERT, *ob. cit.*

⁵⁴ BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.* en nota 51, pág. 91.

⁵⁵ BAÑO, RODRIGO, "La gente piensa algo sobre los partidos", en *Documento de Trabajo Flacso*, Programa Chile, Serie Estudios Políticos N° 4, Santiago de Chile, 1990, *passim*.

⁵⁶ *Idem*, págs. 20/1.

b). La ubicación de los sectores sociales en el sistema partidario (aunque los partidos no sean representantes específicos de ellos):

- Los empresarios muestran claramente sus inclinaciones por el UDI y el RN y en menor grado por el debilitado PN.
- Los sectores medios y las amas de casa se inclinan por la DC.
- Los obreros y pobladores lo hacen mucho más por el PS que por el PC⁵⁷.

c) En cuanto al formato, el sistema tripartidista es preferido mayoritariamente⁵⁸.

d) Respecto de las expectativas que suscita la democracia: sólo un 37% de los encuestados la concibe como un sistema de reglas de juego que permite la elección de autoridades, en tanto que la mayoría tiene de ella una noción instrumental (preservar el orden y la propiedad privada el 34 % o como medio para alcanzar la igualdad social el 26 %⁵⁹.

e) Finalmente, acerca del carácter de la representación, la encuesta confirma la opinión negativa de la sociedad sobre los partidos, al demandar un 67 % que el presidente mande sobre ellos, y un porcentaje análogo que los legisladores actúen según su criterio, antes que obedeciendo las órdenes partidarias⁶⁰.

Transcurrido el primer mandato de la transición, los resultados de la elección de 1993 no guardan significativas diferencias con los anteriores. "Esta estabilidad -concluye Baño- no parecería, sin embargo, descansar en un estable compromiso con las grandes fuerzas en pugna o una fuerte fidelidad partidaria"⁶¹.

⁵⁷ *Idem*, pág. 32.

⁵⁸ *Idem*, pág. 3.

⁵⁹ *Idem*, pág. 40.

⁶⁰ *Idem*, pág. 26.

⁶¹ BAÑO, RODRIGO, *ob. cit.* en nota 50, pág. 91.

Esto no sólo porque la reciente recomposición del sistema de partidos impide pensar en fuertes y consolidados arraigos, sino porque todas las encuestas públicas muestran una muy baja afinidad por partidos...⁶².

“En estas condiciones, es posible afirmar que la estabilidad electoral descansa firmemente en la falta de interés político de la población...”. Ahora bien, el desinterés o apatía puede entenderse tanto por una visión de la contingencia (principalmente definida por la situación económica) que no altera la expectativa de los sujetos como por la creencia de que la acción política desplegada por el ciudadano no incide en ningún cambio en esas condiciones.

La primera visión, optimista, es que no es necesario meterse en política porque las cosas están bien. La segunda, pesimista, es que nada se gana con meterse en política pues “ahí no se decide nada”⁶³. A esta indiferencia de la sociedad ante los partidos contribuye en gran medida la naturaleza misma de la Concertación. En ella, la autoridad presidencial es la que decide por sobre las conducciones orgánicas de los partidos que integran la coalición. Para la integración del gabinete ministerial y los diversos equipos de gobierno se convocan a personalidades partidarias antes que a sus direcciones formales⁶⁴. De esta manera se busca uniformar lealtades en torno del régimen de gobierno, exigencia inexcusable, por otra parte, en una coyuntura de cohabitación forzosa con el enclave autoritario.

La homogeneización política, aunque necesaria, opera en desmedro de la capacidad de los partidos para procesar las demandas sectoriales que invocan representar. Es en esta crisis de representación donde algunos autores fundamentan -encuestas mediante- una nueva ideología globalizante, según la cual los partidos del continuo derecha-izquierda serían incapaces de resolver los nuevos conflictos y demandas emergentes del proceso de modernización⁶⁵.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Idem*, pág. 92.

⁶⁴ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO y ESPINOSA, MALVA, *ob. cit.* en nota 40, pág. 99.

⁶⁵ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO, “Ni tanto ni tan poco. Cambio y continuidad en la política chilena”, en *Documento de Trabajo Flacso*, Programa Chile, Serie Estudios Políticos, N° 18, Santiago de Chile, 1992, págs. 1/2.

En oposición a ellos, Garretón cuestiona esos argumentos. En primer lugar -afirma- las encuestas no se realizan en épocas preelectorales, cuando el interés ciudadano por la política se exagera: serían entonces encuestas "frías"⁶⁶. Además, la especificidad y el carácter excesivamente teórico de las preguntas (carácter de la representación, autoubicación en sectores sociales, estructuras partidarias internas, etc.) relativizan el alcance de las mismas. En segundo lugar -prosigue- la modernidad no supone una desaparición de las corrientes políticas anteriores, sino la formación de nuevas ofertas, ante las cuales la sociedad se ubicará desde sus posiciones anteriores⁶⁷.

En tercer lugar, los nuevos problemas de seguridad, ecológicos, defensa de géneros, etc., y actores informales y excluidos podrían ser incorporados e interpretados en sus demandas por los partidos tradicionales. Ello requeriría la introducción en la dinámica partidaria de un intenso proceso de aprendizaje que redefiniere roles, estructuras y funciones en aquella dirección⁶⁸.

El desafío -por otra parte común a todos los partidos de la región- podría ser superado con éxito, para Garretón, al menos en el caso chileno.

III. 1.

Más allá de la disensión teórica sobre los partidos, resulta casi obvio remarcar que el comportamiento de los mismos tiene que ver obligadamente con la subsistencia del "enclave" autoritario antes mencionado. Es que esa democracia tutelada desde el primer gobierno de la transición enfrentó la tarea de recortar la institucionalidad no democrática heredada del pinochetismo y al mismo tiempo la redemocratización de la sociedad.

No se trataba de restaurar el Estado anterior al '73 que multiplicaba sus funciones sin reestructurarse, sino de reasumir el rol de mediador del conflicto a través de la negociación política con los otros sectores sociales⁶⁹. Con estos

⁶⁶ *Idem*, pág. 4.

⁶⁷ *Idem*, pág. 9.

⁶⁸ *Idem*, pág. 18.

⁶⁹ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO y ESPINOSA, MALVA, *ob. cit.* en nota 40, pág. 10.

objetivos, y a pesar de las limitaciones impuestas por la coyuntura, el gobierno de Aylwin implementó significativas reformas, referidas tanto al régimen comunal como al jurídico institucional:

- a) La reforma municipal: los concejales resultan de elecciones directas y a su vez eligen al alcalde (si alguno de ellos obtiene más del 35 % de los votos es automáticamente nombrado alcalde.⁷⁰
- b) La reforma judicial:
 - Modernización del sistema a través de nuevos procedimientos para nombrar jueces;
 - Sanción de las llamadas "leyes Cumplido" por el diputado que las propuso (aceleran los juicios a presos políticos, permiten indultos, establecen reparaciones a familiares de desaparecidos y crean oficinas de retorno para los exiliados).
- c) La reforma institucional:
 - Disminución del quorum legal requerido para reformar la constitución del '80.
 - Reducción del primer período presidencial de ocho años a cuatro;
 - Aumento en el número de senadores para equilibrar a los ya designados por la dictadura;
 - Derogación de impedimentos al pluralismo en la designación de funcionarios;
 - Designación de ombudman⁷¹.

⁷⁰ *Idem*, pág. 27.

⁷¹ *Idem*, pág. 33.

III.2.

El conjunto de medidas sumariamente mencionadas revela claramente un nuevo rumbo, orientado hacia la redemocratización del régimen político. En el campo económico, por el contrario, el gobierno civil mantuvo y aún intensificó la estrategia del anterior Estado Activo de Pinochet, lo que resulta fácilmente explicable si se considera la evolución de la economía global chilena, y se la compara con la de los restantes países de América Latina en la década del '80.

En esos años, mientras la recesión y la inflación, productos del compulsivo pago de la deuda, caracterizaban a la mayoría de las economías nacionales de la región, la chilena, en cambio, exhibía un envidiable crecimiento que oscilaba en promedio entre el 5 % y el 7 % anual⁷². Tal crecimiento (ahora genuino y no basado en créditos, como el anterior) se explica en virtud de saldos fuertemente favorables en la balanza comercial, producidos por una notable expansión de las exportaciones. Desde mediados de la década del '80, las mismas registraron crecimientos superiores al del producto bruto, siendo las no cupríferas determinantes decisivas de este comportamiento al crecer a un ritmo promedio del 20 % anual (el valor FOB de las exportaciones "agrícolas y del mar"⁷³, que en 1985 era de 515 millones de dólares, ascendía en 1992 a 1.220 millones de la misma moneda⁷⁴).

Concurren a estos logros eficientes estrategias adoptadas tanto en el sector privado como en el estatal. En el área privada los empresarios - mayoritariamente de multinacionales- han logrado incorporar nuevas tecnologías en las producciones de harina de pescado, frutales, celulosa y forestales (las ya citadas exportaciones no provenientes del cobre) con las que consiguieron insertarse en nuevos dichos del mercado mundial.

⁷² DAMILL, MARIO, FANELLI, JOSÉ MARÍA, FRENKEL, ROBERTO y ROZENWURCEL, GUILLERMO, "Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1993, Vol. 33, Nº 130, pág. 252.

⁷³ Así se la denomina en el Informe Económico y Financiero del Banco Central Chileno.

⁷⁴ *Situación Latinoamericana*. Informes de coyuntura económica, política y social. Madrid, Cedeal, 1992, Año 2, Nº 8, pág. 99.

El Estado, por su parte, reasigna recursos y subsidia esas exportaciones, asegurándoles un dólar de exportación alto (entre 1981 y 1985 creció primero un 100 % y luego un 40 %, estabilizándose en ese nivel) mediante un sistema de minidevaluaciones (*crawling peg*) y la determinación de una banda de flotación que impide oscilaciones mayores del 10 % en el precio de la divisa: el instituto emisor se compromete a comprar o vender si se supera ese límite. Importa subrayar la importancia que la gestión financiera gubernamental -tanto en tiempos de Pinochet como en los de Aylwin- otorgó a la fijación y mantenimiento del tipo de cambio real, ya que en virtud de él Chile pudo competir ventajosamente con los demás países del Cono sur, tradicionalmente aferrados a sus monedas nacionales sobrevaluadas⁷⁵.

Con ser el auge exportador el elemento más dinámico, otros factores también contribuyeron a la recuperación económica operada desde mediados de los '80. Apoyos financieros del FMI y del Banco Mundial, políticas fiscales anticíclicas para mantener la inversión, fuertes reservas de divisas aseguradas por la explotación y comercialización del cobre en manos estatales, apertura comercial contrabalanceada por políticas proteccionistas selectivas (el arancel promedio subió del 10 % al 35 %), privatizaciones de empresas públicas (menos las del cobre), e inversiones extranjeras privadas a partir de la capitalización de la deuda⁷⁶, se aunaron al *boom* exportador para conformar un modelo que los exégetas liberales (ignorando desde luego el fuerte intervencionismo estatal) se apresuraron a denominar como "el milagro chileno".

La excelencia del proceso se desluce, empero, por su altísimo costo social. Si bien en el gobierno civil los salarios aumentaron en algunas actividades, por efecto de nichos de productividad, los índices de pobreza han ido creciendo gradual y progresivamente en las dos últimas décadas. Así, la población indigente que en 1969, en plena época del Estado Benefactor, sólo constituía un 6 % de la población total, en 1982 representaba el 30 % de la misma. Lejos de solucionarse, la situación se agravó en los años posteriores, como lo señala el hecho de que en 1992, al finalizar la presidencia de Aylwin, el 40 % de los hogares padece situaciones de pobreza⁷⁷.

⁷⁵ DAMILL, MARIO, FANELLI, JOSÉ MARÍA, FRENKEL, ROBERTO y ROZENWURCEL, GUILLERMO, *ob. cit.*, pág. 253.

⁷⁶ *Idem*, pág. 252.

⁷⁷ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO y ESPINOSA, MALVA, *ob. cit.* en nota 40, pág. 15.

Es indudable, entonces, que las reformas instauradas en nombre de un capitalismo eficiente alcanzaron logros interesantes en el campo de los índices macroeconómicos, pero no es menos cierto que, como contrapartida, operaron como canales para una mayor fragmentación de la sociedad y una creciente dualidad social. Habría pues un crecimiento meramente cuantitativo y no un desarrollo incluyente. Antes bien, ese crecimiento ha intensificado -por lo menos hasta ahora- el carácter francamente regresivo de la distribución del ingreso, por otra parte nota común a toda la región.

III. 3.

Más allá de sus implicancias sociales, al modelo se le presentan expectativas no del todo favorables. Como en toda América Latina en la década del '80, Chile privilegió la tendencia a pagar la deuda externa con saldos comerciales elevados mediante restricciones a las importaciones. En la década actual, el comportamiento se revierte. A partir de generosas aperturas forzadas por los organismos internacionales aumentan drásticamente las importaciones de toda la región. La financiación de estas importaciones favorables a las economías centrales -dicho sea de paso- requiere una inversión de los flujos de capitales externos que, de negativos en la década anterior, pasan a ser positivos a partir de los '90. Las diferencias en las tasas de interés, ahora mayores en la periferia, explican la nueva dirección de los flujos financieros. Los mercados regionales se tornan atrayentes para la inversión, generalmente especulativa, transformándose en nuevos mercados "emergentes" con la consecuente oferta excedente de divisas. En ese contexto, Chile, a pesar de sus ventajas sobre otros países (fuertes saldos exportables y recursos estatales genuinos provenientes del cobre), tiene dos tareas difíciles en el corto plazo. Primero, detener el creciente déficit de cuenta corriente (2 % del PBI en 1992 y 4 % en 1993)⁷⁸, pese a su todavía superavitaria balanza comercial: las exportaciones ascendieron a 10.000 millones de dólares en 1992 a 9.300 millones en 1992⁷⁹. Segundo, neutralizar el eventual efecto que el flujo de nuevos capitales⁸⁰ pueda tener sobre el tipo de cambio, decisivo en una estrategia basada, como ya se ha dicho, en la dinámica exportadora.

⁷⁸ DAMILL, MARIO, FANELLI, JOSÉ MARÍA, FRENKEL, ROBERTO y ROZENWURCEL, GUILLERMO, *ob. cit.*, pág. 254.

⁷⁹ *Idem*, pág. 253.

⁸⁰ Actualmente se fija plazos mínimos a los capitales especulativos.

Con todo, los mayores interrogantes se proyectan hacia el largo plazo, dado el carácter "no industrializado" y el bajo grado de elaboración de sus exportaciones⁸¹. Además, tanto la fruta como la madera y el pescado son recursos naturales y sus rendimientos no van a poder ser mantenidos en virtud de las limitaciones que impondría el paulatino agotamiento de sus reservas. En consecuencia, estas exportaciones generan una renta "perecible"⁸², razón por la cual la CEPAL no las consideraría suficientes para asegurar lo que ese organismo considera una competitividad auténtica⁸³.

En el plano político, las alternativas de corto y mediano plazo parecen estar más definidas, siendo entre ellas la relación Gobierno-FF.AA. la que genera mayores temores en el proceso de la transición. Por su parte, en lo específicamente partidario, la situación se ha consolidado. La concertación se proyectó en el segundo gobierno civil sin ostensibles competencias por el liderazgo presidencial, reafirmandose así la tendencia centrípeta del sistema⁸⁴. Los mecanismos de reparto del poder han sido similares a los de la anterior gestión, por lo que el nuevo equipo presidencial ha visto facilitada su gestión administrativa, soslayando debates ideológicos o programáticos que hubiesen podido entorpecerla. Pese a ello, la estabilidad alcanzada no implica la solución de cuestiones que seguramente emergerán en la medida en que avance el proceso de democratización.

En primer lugar, parece difícil mantener por mucho tiempo una alianza entre partidos de contenidos diferentes nada más que por arreglos cupulares o por temor a una restauración autoritaria. Para ello se requeriría un marco institucional del que hasta ahora la Concertación carece. Vinculada a esa institucionalidad faltante, puede plantearse en el futuro a la Concertación (aún hegemonizada por la DC) una nueva disyuntiva, si compiten dentro de ella dos candidatos presidenciales.

En ese caso, la doble vuelta electoral supondría alianzas de baja visibilidad con partidos minoritarios, todo lo cual operaría como fuerza centrífuga que pondría en peligro la continuidad de la coalición⁸⁵.

⁸¹ *Idem*, pág. 255.

⁸² *Documento Cepal*. "Transformación productiva con equidad", pág. 14.

⁸³ *Idem*, pág. 70.

⁸⁴ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO, *ob. cit.* en nota 50, pág. 99.

⁸⁵ *Idem*, págs. 102/3.

Otro problema, incluso de mayor linaje que el anterior, lo constituye el hecho ya reiteradamente señalado de que la indudable gobernabilidad alcanzada ha sido lograda en desmedro de la creatividad funcional de los partidos⁸⁶. En éstos, el divorcio existente entre las dirigencias de los electorados tradicionales como la incorporación de los nuevos actores emergentes de la modernización⁸⁷.

Esta no resuelta carencia de representación agrega cierta dosis de incertidumbre en la trayectoria venidera del sistema de partidos, ya que si es previsible la paulatina incorporación por aprendizaje y prácticas continuadas de los sectores incluidos al mismo, no es tan seguro ese comportamiento en los sectores que son estructuralmente excluidos. Podría entonces generalizarse en ellos un creciente desinterés y apatía por la política, espacio no deseable en el que encontrarían resonancias las apelaciones clientelísticas de líderes ocasionales⁸⁸. Esos excluidos serían entonces, según la expresión de Campero, "sujetos en disponibilidad" para futuros populismos, con los riesgos que ello supone para la calidad democrática del régimen.

IV.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, el caso que hemos descrito brevemente puede incluirse en un escenario definido "como el de una modernización centrífuga con predominio de un proceso de tradicionalización societal y en el que el Estado se subordina a los actores empresariales más concentrados, combinando su acción entre la cooptación social y la coerción política, reiterando ajustes de corto plazo"⁸⁹.

Sin embargo, demostrando la difícil correspondencia que inevitablemente existe entre el modelo analítico y el modelo empírico, Chile presenta ciertas particularidades que lo proyectarían en algunos aspectos a niveles

⁸⁶ *Idem*, pág. 100.

⁸⁷ *Idem*, pág. 101.

⁸⁸ CAMPERO, GUILLERMO, "Los actores sociales y la clase política" en *Documento de Trabajo*, Santiago de Chile, pág. 9.

⁸⁹ CALDERÓN, FERNANDO y DOS SANTOS, MARIO, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1991.

cercanos a la modernización expansiva, característica de otros escenarios⁹⁰.

Respaldado en su fuerte presencia en el imaginario simbólico de la sociedad, forjada en un proceso histórico que no podemos analizar aquí, y en los recursos genuinos que le reportan las divisas provenientes de las exportaciones cupríferas en manos oficiales, el Estado chileno dispone de una cierta capacidad de negociación con los restantes actores del sistema. Desde luego que esta capacidad no alcanza, ni con mucho, al rol fiscalizador que tenía en el anterior ciclo de desarrollo, pero por lo menos le permite, por una parte, concertar reformas, aún subordinándose a otros actores sociales y económicos⁹¹, y, por otra, resistir las presiones privatizadoras que fuertes grupos empresariales intentaron sobre CODELCO.

Pero más allá de esos objetivos el Estado chileno ha privilegiado desde 1985 una agresiva estrategia exportadora mediante políticas tales como subsidios, protección arancelaria (especialmente en productos con desventaja competitiva), asistencia técnica y financiera para la penetración en mercados externos, franquicias tributarias para las grandes empresas, negociación de agencias gubernamentales para asignar cuotas comerciales, impedir restricciones no arancelarias y créditos blandos para pequeños y medianos empresarios.

Además, y éste no es un dato menor, ha desechado el fácil pero nocivo expediente de cerrar la brecha fiscal con flujos financieros externos que incrementan la cuenta de capital de la balanza de pagos, induciendo a la sobrevaluación de la moneda nacional en detrimento de un tipo de cambio real, estímulo decisivo para la reproducción del modelo adoptado⁹².

En consonancia con estas políticas estatales, Chile cuenta, al decir de Foxley, ministro de Hacienda de Aylwin, con empresarios nuevos, dinámicos, agresivos, sin complejos, capaces de confrontar mano a mano con competidores externos⁹³. En este orden de cosas resulta oportuno recordar

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO y ESPINOSA, Malva, *ob. cit.*, pág. 22.

⁹² DAMILL, MARIO, FANELLI, JOSÉ MARÍA, FRENKEL, ROBERTO y ROZENWURCEL, GUILLERMO, *ob. cit.*, pág. 253.

⁹³ FOXLEY, ALEJANDRO, "Una economía de mercado funciona a la democracia", entrevista realizada por J. Bordi y F. Calderón, Chile, 1990. pág. 3.

la demanda incumplida hasta hoy en Chile, que F. Calderón y Mario dos Santos expresan en la tesis 19 acerca de un *ethos* empresarial que combine el *animals spirits* de los capitalistas citados por Foxley con el Estado y las necesidades de otros actores sociales para alcanzar una modernización expansiva⁹⁴.

Empresarios y Estado han conformado de esta manera un modelo agro-exportador económico que se ha reinsertado en el comercio internacional, con tal éxito que ha llevado a algunos actores, especialmente en el campo neoconservador, a considerar a Chile como el quinto tigre, después de los cuatro asiáticos. Pero a este nuevo tigre "le falta una pata y la otra la tiene coja", según la graciosa afirmación del mismo Foxley, en obvia referencia al inadecuado perfil productivo de su país⁹⁵.

A la ya mencionada "primarización" de sus exportaciones y el riesgo de agotamiento progresivo de las reservas naturales se agrega otro factor estructural de importancia no desdeñable: la brecha de productividad -no resuelta por el mercado- existente entre las empresas que producen bienes transables⁹⁶. En efecto, mientras algunas grandes empresas invierten parte de sus capitales en la búsqueda de incorporar valor agregado a sus exportaciones, la inmensa mayoría de las restantes -especialmente las pequeñas y medianas- carecen de la capacidad de inversión necesaria para ese intento⁹⁷. Esta asimetría adquiere particular relevancia si se tiene en cuenta que la división establecida por el nuevo patrón del comercio mundial en bienes ricardianos -primarios- HO (manufacturados de baja gama) y ciclos de vida (de alta incorporación tecnológica) no obedece a criterios absolutos e irreversibles.

Así como un bien ciclo de vida puede transformarse en un bien HO si se difunde masivamente su consumo, también un producto ricardiano, si es capaz de satisfacer demandas más sofisticadas mediante aportes tecnológicos

⁹⁴ *Idem*, pág. 4.

⁹⁵ *Idem*, pág. 2.

⁹⁶ La homogeneización de la productividad entre los distintos actores es uno de los requisitos imprescindibles en la teoría neoclásica para la optimización del funcionamiento del mercado.

⁹⁷ *Idem*, pág. 4.

se posiciona mejor ante el deterioro de los términos de intercambio, que históricamente castiga a las materias primas sin valor agregado⁹⁸.

La falta de inversión privada, imprescindible para mejorar y diversificar las exportaciones, no puede ser compensada por la inversión estatal en razón de la vulnerabilidad que caracteriza al conjunto de la economía, expresada en las oscilaciones internacionales del precio del cobre que exporta y del petróleo que importa.

En suma, pese a los avances citados, la reconversión de la economía chilena, núcleo central de escenarios más promisorios, no ha sido aún alcanzada.

De cualquier manera, la tarea más apremiante de los gobiernos de la transición remite a la enorme deuda que el sistema político ha contraído con la sociedad. Baste decir de ella que en la última década, que ha registrado un crecimiento económico superior al 50 %, el 20 % de la población recibe sólo el 4,6 % de la riqueza del país, mientras que el 20 % más rico retiene el 56,9 % (en términos muy gruesos: la torta creció, pero también la distancia entre ricos y pobres).

Aún reconociendo que la desigual distribución de la riqueza, la exclusión social y la marginación integran la agenda de todos los países latinoamericanos, es en Chile -sea cual fuera la naturaleza de su crecimiento- donde estarían dadas las mejores condiciones para alcanzar el tan declamado "crecimiento con equidad". Tal es el desafío más urgente que hoy enfrenta la democracia chilena.

⁹⁸ HOPENHAYN, B. y ROJO, P. *Comercio Internacional y Ajuste Externo*, Buenos Aires, Ed. Cisea-Legasa, 1990, cap. I, *passim*.