

**ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN.
UN ENFOQUE DESDE OLSON AL PROBLEMA DE ARGENTINA,
CHILE, URUGUAY Y BRASIL ***

Mariano Pedro Acha **

Martín D'Alessandro **

INTRODUCCIÓN

Durante la década del 80 Argentina, Brasil, Chile y Uruguay experimentaron procesos de democratización.

Según Portantiero, este proceso se puede ver por etapas a partir de una progresiva complejización de la articulación de demandas colectivas. El primer momento tuvo carácter institucional; el segundo atendió a la crisis económica y el tercero atiende actualmente a las promesas incumplidas de tipo ético y social (Portantiero, 1993).

Este trabajo se centrará en el segundo momento de la transición. Como sostiene Przeworski (1991) el proceso de transición en Sudamérica comprende no sólo un cambio de régimen político, sino que implica también el paso de economías administradas por el Estado hacia economías basadas en el mercado. Ambos procesos se interrelacionan. Esta relación sólo fue percibida en un segundo momento de la transición, especialmente en los turnos electorales.

El cambio en la gestión de la economía implica un redefinición de las relaciones entre los distintos actores sociales. Este proceso se da en un contexto de crisis económica que lo condiciona fuertemente. El resultado es que en la crisis, cada actor negocia con su propia lógica,

* Este trabajo es una versión modificada del elaborado en el Seminario "Presidencialismo", dictado en 1992 por el Lic. Luis Tonelli.

En Diciembre de 1993, obtuvo el primer puesto en un concurso organizado por el Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales, para realizar un viaje al XVI Congreso Internacional de la IPSA (Berlín/94).

** Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires

defendiendo sus intereses con los recursos que posee, tratando de obtener los máximos beneficios con el menor costo. Ante esta disputa, los gobiernos se muestran sorprendidos e incapaces de pilotearla. Mientras tanto la sociedad reclama un gobierno fuerte en términos de «government».

El objetivo del trabajo es, a partir de la lógica de la acción colectiva, explicar las crisis económicas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El siguiente paso es medir las consecuencias que la crisis trae para el sistema político. Las dimensiones a considerar son la gobernabilidad de la democracia y el sistema de partidos.

El trabajo constará de una primera parte en la que se explicará el marco teórico de la lógica de la acción colectiva. Luego se definirán los indicadores socioeconómicos de la crisis en los cuatro países a fin de diagnosticar la profundidad en cada uno de los casos de estudio. Por último se analizarán las consecuencias de la crisis.

LA LOGICA

Un argumento esencial de la teoría liberal pluralista es la idea de que cuando un grupo tiene un objetivo común, se moverá para conseguirlo, o al menos presionará para verse beneficiado de alguna manera.

Olson muestra que en los grandes grupos de personas es muy difícil que todos sus miembros se movilicen porque es mucho más fácil y provechoso ser un «free-rider». Según este concepto, se puede disfrutar de los bienes colectivos sin contribuir con el esfuerzo de los demás miembros para conseguirlos.

De esta manera son pocos los incentivos para actuar en favor del grupo. Aún si varios miembros se movilizan, los beneficios obtenidos por ellos serán repartidos entre el total de los miembros, con lo cual la parte que les toque de lo obtenido, no compensará el sacrificio empleado para conseguirlo.

Es por ello que Olson plantea que si los grandes grupos son racionales, no actuarán nunca en favor de sus intereses como grupo, a

menos que éste distribuya también incentivos selectivos, aquellos que se reparten sólo entre los que se movilizaron para obtenerlos "... en igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción en favor del grupo que le va a corresponder al individuo o a la empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar en favor de un interés común" (Olson 1982, 50)

Así como "racionalmente" no conviene movilizarse individualmente para conseguir un bien colectivo emanado desde alguna organización, tampoco conviene hacerlo con los bienes que el Estado reparte a todos los miembros de la sociedad por igual. Con este razonamiento llevado al máximo, no habría entonces grupos ni organizaciones de ningún tipo, sin embargo veremos mas adelante cómo las organizaciones de intereses luchan por los bienes selectivos que el Estado otorga.

Cuanto menos sean los miembros del grupo, entre menos habrá que repartir el bien colectivo. La parte que le toque a cada miembro será mayor, por lo que los grupos pequeños tienen más incentivos para actuar, además de mejores condiciones de organización. Supongamos que hay, por dar un ejemplo, dos o tres grupos interesados en un mismo bien del Estado destinado a la rama o gremio que esos dos o tres grupos ocupan. A cada uno le convendría negociar entre ellos para aportar sólo un tercio del sacrificio y gozar del total de los beneficios obtenidos. Sin embargo la negociación es muy difícil en estos casos porque es fácil para uno de los grupos bloquearla, pidiendo un porcentaje mayor al que le corresponde, amenazando con retirarse de la negociación, elevando el costo de los restantes grupos para obtener el bien. Entonces a mayor tamaño del grupo menos incentivos para actuar en favor del grupo.

Entrando ahora en el ámbito de un país, ¿Se podría lograr una economía racional mediante la negociación entre grupos correctamente organizados?

Aun en el caso de que dicha negociación sea posible siempre existiría un problema importante: algunos grupos (consumidores,

contribuyentes, desempleados, pobres, etc) no tienen los incentivos selectivos necesarios para organizarse, con lo cual quedarían indefectiblemente al margen de todas las negociaciones realizadas entre otros grupos y el Estado. Y más aún, dentro de los grupos capaces de negociar existiría (y existe) un desproporcionado poder organizativo y por lo tanto de negociación, debido a la diferencia de tamaño entre los grupos.

Los sindicatos, los gremios, las organizaciones empresariales, los grupos de poder económico concentrado, todos ellos demandan bienes (colectivos y sobre todo selectivos) al Estado. Como es fácil de suponer, cuanto más próspera sea la sociedad, más demandarán estos grupos. Sin embargo existen para Olson dos posibilidades lógicas para demandar. La primera es que mediante su accionar, estas organizaciones ayuden a que la sociedad sea más productiva, para poder demandar más, obteniendo mayores ganancias. La segunda posibilidad consiste en tratar de obtener para el grupo un porcentaje mayor del total de los bienes a repartir, aumentando los ingresos del grupo, pero disminuyendo la producción total.

La misma lógica de la acción colectiva lleva a que estos grupos se inclinen mayormente por la segunda posibilidad. Los grupos que tomen como metodología de acción la primera posibilidad estarían haciendo un sacrificio por aumentar el tamaño de «la torta», aumento del que se beneficiarían todos los demás grupos quizás sin hacer nada en contribución, es decir, siendo «free-riders». Además, tendría que agrandarse mucho «la torta» para poder ver algún beneficio significativo para el grupo, por más grande que éste sea. “Por consiguiente, las organizaciones para la acción colectiva dentro de la sociedad que consideramos están preponderantemente orientadas a la lucha por la distribución de la riqueza, y no hacia el aumento de la producción en su conjunto. Se trata de coaliciones de distribución” (Olson 1982, 66).

Vemos entonces un paralelismo entre la lógica de la acción colectiva a nivel grupal y a nivel nacional: así como un individuo miembro de un grupo dificulta racionalmente la acción colectiva a pesar de recibir los beneficios colectivos que su organización brinda, una organización dificulta la negociación a pesar de que recibe beneficios en el marco de una sociedad determinada. Pero siempre el que lleva a cabo

la acción para conseguir un beneficio grupal, recibe solamente una parte de los beneficios de su acción aunque esta parte resulte finalmente mayor que los costos de su acción.

Ahora bien, veamos por qué el accionar mencionado de las organizaciones (la segunda posibilidad) lleva, según Olson, a la decadencia de las naciones.

Los grupos cuando destinan sus recursos enteramente a la actividad productiva (primera posibilidad) están dedicados a aumentar el producto de la sociedad. Cuando utilizan esos recursos, o parte de ellos, en aumentar solamente su porción correspondiente del producto, no generan riqueza social como antes sino que la disminuyen. Esto implica que se reduce la producción global de la sociedad y las naciones se empobrecen. Es por este diagnóstico, que los planes de reforma comienzan con un ajuste de las principales variables macroeconómicas: baja de la inflación, contención del gasto público, bajo nivel de emisión monetaria, baja de las tasas de interés, un tipo de cambio alto para favorecer las exportaciones (en un primer momento), lo que lleva a agudos niveles de recesión.

Según este modelo la recesión es necesaria porque conlleva estabilidad en las variables económicas. Esto permite que en una segunda etapa se lleven a cabo las reformas estructurales que consoliden la estabilidad y fomenten el crecimiento. Estas reformas se asocian a el retiro del estado de la escena económica, vía privatizaciones de empresas del Estado y la desregulación y la flexibilización de la economía.

ORIGEN Y DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS

En esta sección del trabajo buscaremos ver los factores por los cuales las organizaciones encargadas de representación de intereses se inclinan por el método de la redistribución del producto nacional, en lugar de contribuir a agrandararlo.

Los indicadores utilizados son : grandes corporaciones, partidos políticos, extensión del Estado y tasas de inflación.

INDICADORES SOCIOECONOMICOS DE LA CRISIS

En el anexo cuadros(1), se señalan los indicadores socioeconómicos que aportan datos que permiten explicar el estado de la crisis en los casos de estudio. Estos son:

CUADRO N° 1: PBI total 1970-90

CUADRO N° 2: PBI por habitante 1970-90

CUADRO N° 3: Desempleo urbano 1970-91

CUADRO N°4: Porcentaje de hogares pobres 1970-90

CUADRO N° 5: Tasas anuales de inflación 1970-90

Con el cuadro N° 1 obtenemos datos acerca del crecimiento de «la torta» total a repartir, o sea todo lo producido por el país en los períodos mencionados. Comparativamente con el crecimiento del PBI por habitante se puede observar una diferencia en casi todos los casos de riqueza social no distribuida entre el total de los miembros de una sociedad.

De esta manera, por ejemplo, podemos ver que, para el decenio 1970-80, en la Argentina el PBI total creció un 2,6%, mientras que el PBI por habitante sólo el 0,9%. En Brasil, el PBI total creció un 8,7%, mientras que el PBI por habitante lo hizo en un 6,1%. En Chile el total creció un 2,5%, y el por habitante un 0,9 y, por último, en Uruguay creció el PBI total un 2,7% y el PBI por habitante un 2,3%

Más adelante trataremos de dar algunas hipótesis respecto de quién o quiénes se llevaron esta porción de la riqueza no distribuida. Si tenemos en cuenta que en dicho período la población aumentó, en principio diremos que esta diferencia ha sido absorbida por grupos que han actuado en forma de coaliciones de distribución, es decir, que han agrandado su porción sin importarles los costos que esta acción implica para el conjunto de la sociedad.

Los cuadros N° 3, 4 y 5 presentan una visión general de la situación social durante los momentos de crisis. De su lectura se desprende que la situación social se ha deteriorado en los cuatro países.

Elegimos los indicadores de desempleo urbano, hogares pobres e indigentes y los índices de inflación porque permiten entender la realidad social de estos países.

De esta manera, sabemos que el aumento de los índices inflacionarios trae aparejado el deterioro del salario real. Dicho deterioro afecta mayormente a la población de más bajos recursos que no tiene capacidad de ahorro (por lo que no puede poner a salvo sus ingresos vía especulación con las tasas de interés y el tipo de cambio, mecanismo usado por los empresarios en situaciones de incertidumbre inflacionaria) y que gasta la mayor parte de sus ingresos en la adquisición de bienes salario (que son los que más aumentan con la inflación).

Por otro lado, los empleadores se ven reticentes a tomar mano de obra por la incertidumbre que la inflación genera en el manejo de la masa salarial.

Es por ello que en la mayoría de los casos cuando aumenta el desempleo aumenta la sumatoria de los porcentajes de hogares pobres e indigentes.

En el cuadro nº 5 se observa una diferencia sustantiva en los índices inflacionarios a partir de los años en que se implementaron programas de reformas estructurales en lugar de planes de ajuste. Los casos de Argentina y Brasil a partir de 1990, son ejemplos de planes de reformas que implican ganadores y perdedores claros.

La diferencia fundamental entre planes de reforma y de ajuste (Torre 1990 y 1991) a los efectos de este trabajo, radica en que el primero implica un plan estructural a largo plazo y la necesidad de un gobierno sólido en términos de government, o sea con la capacidad de imponer quienes son los perdedores y los ganadores. En cambio, los planes de ajuste accionan reactivamente frente a coyunturas económicas desfavorables.

En América Latina, los planes de reforma tienen en común el diagnóstico sobre el cual basan su accionar. Dicho diagnóstico reza que en estos países existe una fuerte crisis de balanza de pagos, incapacidad de hacer frente a los compromisos externos que implica falta de financiamiento externo e imposibilidad de mantener el ritmo de las importaciones, un Estado sobreextendido e ineficaz que provoca altos niveles de gasto público y déficit fiscal y una progresiva emisión de moneda sin respaldo. Todo ello desemboca en un proceso de espiral inflacionaria.

Es por este diagnóstico, que los planes de reforma comienzan con un ajuste de las principales variables macroeconómicas: baja de la inflación, contención del gasto público, bajo nivel de emisión monetaria, baja de las tasas de interés, un tipo de cambio alto para favorecer las exportaciones (en un primer momento), lo que lleva a agudos niveles de recesión.

Según este modelo la recesión es necesaria porque conlleva estabilidad en las variables económicas. Esto permite que en una segunda etapa se lleven a cabo las reformas estructurales que consoliden la estabilidad y fomenten el crecimiento. Estas reformas se asocian a el retiro del estado de la escena económica, vía privatizaciones de empresas del Estado y la desregulación y la flexibilización de la economía.

ORIGEN Y DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS

En esta sección del trabajo buscaremos ver los factores por los cuales las organizaciones encargadas de representación de intereses se inclinan por el método de la redistribución del producto nacional, en lugar de contribuir a agrandarlo.

Los indicadores utilizados son : grandes corporaciones, partidos políticos, extensión del Estado y tasas de inflación.

ARGENTINA

Para el caso argentino, respecto de la existencia o no de partidos políticos fuertes en términos de capacidad de representar diversos intereses societales, podemos distinguir dos etapas.

En la primera, hasta 1945, se podrían distinguir las categorías de Duverger de partidos de creación interna al régimen para el caso de los partidos oligárquicos y conservadores, y de creación externa para el caso del radicalismo y del peronismo.

La segunda, a partir de esa fecha, estaría caracterizada por la incorporación de las masas al juego político, alterando la lógica de éste.

Para realizar esta periodización tomamos como variable independiente la incorporación del movimiento obrero a la política y como variable interviniente la participación de los militares en la escena política.

Desde la formación del Estado nacional la política argentina se desarrollaba como una lucha entre élites. Dichas élites tenían representación en todos los estamentos del Estado. A partir de la incorporación de los sectores medios de la mano del radicalismo, la política se desarrolló en un escenario de conflicto entre este partido y el régimen oligárquico, cuyo resultado fue la asunción del radicalismo al poder.

En esta época, las únicas corporaciones que existían como tales eran aquellas que estaban ligadas al modelo de desarrollo económico basado en la exportación agropecuaria (v.g. Sociedad Rural), cuyos intereses se transformaban en los intereses nacionales. (Alberti y Castiglioni, 1985).

Asimismo, no existía todavía una intervención estatal que favoreciese a otros sectores de la economía. Su intervención, de típico cuño liberal, se limitaba a la administración de justicia, seguridad, salud y educación.

A partir de 1945, con la incorporación de las masas, comienza un período de corporativismo estatal, intervención estatal en la economía y un sistema de partidos polarizado en términos de juego político de amigo-enemigo, lo cual lo debilita institucionalmente. Al respecto, Mainwaring argumenta que la razón de dicho debilitamiento se debe a la inexistencia de un partido conservador fuerte capaz de canalizar las demandas provenientes de sectores ligados al capital y a la tierra (Mainwaring, 1988).

Este diagnóstico sobre la desinstitucionalización del sistema de partidos tiene en O'Donnell otra respuesta. Éste argumenta que el problema principal del sistema de partidos argentino radica en el carácter de suma cero de la competencia. Esto es que el sistema tiene un solo premio mayor, el que gana se lo lleva. Esto impide que los partidos cooperen en la gestión de gobierno, porque ésta es asumida por el partido ganador. (O'Donnell, 1972).

A este diagnóstico se le contraponen el efectuado desde el paradigma pluralista, que dice que en la sociedad argentina existen diversos grupos de intereses que no son representados por las estructuras partidarias. Ante esta situación dichos grupos negocian directamente con el Estado, del cual obtienen sus prebendas. Esto produce como consecuencia un mecanismo de negociación que sortea al sistema de partidos, debilitándolo y genera un particular sistema de representación de intereses.

En este período el conflicto social entre sindicatos, empresarios y gobierno no se manifestó como una disputa reivindicativa por mejores condiciones laborales y/o salariales, sino que el movimiento obrero se asumía como oposición política ante los gobiernos de turno.

En resumen, en Argentina, de las cuatro condiciones citadas para comprobar la existencia de coaliciones distributivas solo una no se cumple: la inexistencia de las grandes corporaciones.

BRASIL

Podríamos decir que el caso de Brasil es muy parecido al de Argentina en función de la distribución de los grupos (grandes y pequeños) de la sociedad.

En Brasil, la etapa corporativa se dio a partir de la asunción de Vargas al poder. De modo similar al peronismo, el Estado distribuye arbitrariamente los recursos obtenidos entre los grandes grupos corporativos creados por él.

La fase desarrollista, cuyo funcionamiento se ejemplifica claramente en el gobierno de Kubitschek, tiene algunas características diferentes al anterior. Si bien el modelo de dominio estatal sobre grandes grupos se mantiene, incorpora la exclusión del movimiento obrero de la mesa de negociación por la redistribución. Una vez fuera del poder y luego muerto el líder populista, el movimiento obrero no pudo organizarse como los demás grupos para negociar su participación en el crecimiento de la «torta», que de hecho seguía produciéndose.

El advenimiento en 1964 de un régimen militar, con un gobierno fuerte en cuanto a poder público, pudo controlar esa situación conflictiva

además de producir políticas económicas expansivas, (sólo el período 1979-1981 no reflejó beneficios, contrariamente a las estrategias económicas de 1964, 1967, 1974 y 1981). En suma, condiciones propicias de gobernabilidad y recursos reales crecientes, facilitaron la gestión de los conflictos distributivos.

Por su parte, el sindicalismo permanecía corporativista y controlado por el Ministerio de Trabajo, el cual prohibía la libre contratación colectiva, imponía restricciones severas al derecho de huelga y viabilizaba la permanencia de los salarios de base en niveles extremadamente bajos. Por otro lado, las políticas de protección social estaban lejos de producir efectos compensatorios de las desigualdades producidas por el mercado.

Sin embargo, a pesar del control estatal y de la represión, el sindicalismo y el movimiento obrero no tuvieron gran acción, debido en gran parte al «efecto túnel», es decir, tuvieron mayor tolerancia hacia las desigualdades crecientes de ingreso y de riqueza durante la fase expansiva del ciclo económico. Curiosamente, esta es la fase en la que más se agudizaron las desigualdades a la espera que el auge económico, en algún momento, les tocara a ellos. Sólo en 1978 hubo una ola huelguista que fue fácilmente aplacada por el gobierno mediante la aplicación de tres reformas menores a la ley salarial. Esta acción huelguista tuvo su mayor mérito, quizás, en haber subido los costos de la represión.

El régimen obtenía gran parte de la legitimidad y del sustento político, en momentos de incertidumbre económica, nacionalizando deudas contraídas en dólares por sectores empresariales que mantenían relaciones privilegiadas con el Estado.

El conjunto de prácticas del régimen autoritario aquí descriptas llevaron a lo que en Brasil se llamo el boom de las asociaciones. Aparecieron grupos pequeños con mayor capacidad de organización que permanecían tanto a nivel sindical, empresarial y como de clases medias (asociaciones de vecinos, de profesionales, etc.).

Al final del régimen autoritario encontramos gran cantidad de pequeños grupos y estabilidad social medida ahora en términos de liberalización del régimen y ya no de auge económico. La

percepción generalizada de la imposibilidad de controlar la inflación fue un momento clave para operacionalizar la transición. La nueva democracia tenía entonces un requisito básico para alcanzar la estabilización social: la implementación de una estrategia económica concertada, pero con la diferencia de no ser un gobierno tan fuerte y estar ante el comienzo de problemas de inflación estructural.

La práctica política brasileña en la Nueva República resultó una especie de neocorporativismo para las decisiones económicas, mientras que los débiles y modificados partidos políticos se dedicaban a la lucha por el acomodo de las élites regionales: *«Ninguno de los actuales partidos que tienen más del 4% de representantes parlamentarios (PMDB, PFL, PDS y PDT) existía antes de 1966, y solamente dos de ellos (PMDB y PDS) existían antes de 1979 y tenían nombres diferentes. A la inversa, solamente uno de los tres partidos dominantes en el período anterior a 1964 (PTB) todavía existe y lo hace con una imagen cambiada y como un partido minoritario»* (Mainwaring, 1988: 5).

La política brasileña tiene tan incorporada esta relación entre presión ejercida por los intereses organizados y decisiones gubernamentales, que la Constitución de 1988 expresa en forma concreta el predominio de la lógica de los intereses corporativos sobre la de los partidos.

A pesar de todo, la democracia pudo en sus comienzos mantener el contexto económicamente favorable que sirvió de telón de fondo al primer experimento de estabilización, del tipo del plan austral argentino.

El Plan Cruzado, de febrero de 1986, contó con la confianza de todos los sectores. Por esta razón no generó conflictos en la concertación de la redistribución puesto que era precedido por el crecimiento de los ingresos de la sociedad (ver cuadros n° 1 y N° 2).

Cuando el plan cruzado, así como sus reformas (el cruzadinho de fines de 1986), fallaron en contener a la inflación (ver cuadro n° 5) comenzó una feroz lucha redistributiva entre los pequeños grupos que veían reducir su porción. En esta lucha de presiones sobre el Estado, algunos grupos de presión crecieron verdaderamente contribuyendo al proceso de reducción de la riqueza global.

El Plan Cruzado II de 1987 tampoco pudo frenar el hambre y la "rapiña" de estos grupos hacia el Estado, con el resultado siguiente: de 1987 a 1990 cayó en Brasil el 30% de la producción industrial, se produjo una estrepitosa subida de los precios en relación a los bajos salarios, y la suba del dólar con un promedio nunca superado en la historia brasileña beneficiando a tales grupos y a sectores exportadores.

El sindicalismo, que desde los 70 sufría una renovación importante, fue en la democracia más representativo y salió a la calle a protestar por su exclusión, ahora mucho mayor, ya que era el único grupo grande que quedaba. Tenía como única chance cooperar para poder agrandar «la torta» y así obtener una mayor participación; pero la renovación le costó divisiones internas. Si bien la cantidad de paros, aunque más pacíficos que los hechos durante el régimen militar, fue mucho mayor (2 en 1983 y 42 en 1987), estas movilizaciones no contaban con la cohesión suficiente para tener una organización siquiera regular, por lo que las élites, tanto gubernamentales como las de los grupos de presión, no se preocuparon, ni mostraron mayor atención.

El gobierno de Collor de Melo no pareció tratar de cambiar esta situación, sino que por el contrario, implementó la libre negociación individual de los salarios, otorgó a grupos empresariales financiamientos especiales para solventarlos, y profundizó el drástico ajuste ya existente, aumentando la distancia entre la riqueza y la pobreza.

CHILE

El caso chileno es distinto a los anteriores por la existencia de un sistema de partidos altamente institucionalizado.

Chile había gozado hasta 1973 de un largo período democrático solo interrumpido brevemente en 1930 por los militares. Las principales causas de esta estabilidad democrática residen en el tipo de sistema de partidos y en el papel moderador de la política que le cupo al parlamento trasandino.

El sistema de partidos chileno se conformó a partir de las respuestas que pudo dar a los distintos conflictos sociales que se le presentaban. De esta forma, los partidos políticos mediatizaron los distintos enfrentamientos a través del Parlamento, verdadera arena de negociación que servía para limar las diferencias y moderar el conflicto.

A partir de la representación de estos clivajes, el sistema de partidos fue polarizándose. Históricamente los partidos chilenos se destacaron por su alcance nacional, sus marcadas ideologías y su alto grado de penetración en la sociedad.

Para 1964, cuando asume Frei, el sistema de partidos se dividía en tres polos bien definidos que representaban el clivaje izquierda derecha de la siguiente manera :

- a) la derecha, formada por el partido nacional, producto de la fusión de los partidos conservador y liberal realizada para aumentar el caudal electoral;
- b) el centro, constituido por el partido radical hasta 1960 y luego ocupado por la democracia cristiana;
- c) la izquierda, estaba compuesta por los partidos comunista y socialista.

El centro político era el reflejo de la erosión de ambos extremos, razón por la cual estos movimientos se disolvían, solo para dar lugar a una nueva coalición. Esto contribuía a dificultar la estructuración de políticas públicas comunes, debido a la fragilidad del consenso centrista a nivel de toma de decisiones. El centro es el fruto de la exclusión que sufren los partidos que quedan fuera de los polos.

Cada polo del espectro político tenía 1/3 del total de los sufragios. Esto impedía que algún partido pudiese alcanzar la presidencia con mayoría propia, lo que lo llevaba a realizar alianzas preelectorales con el solo objetivo de alcanzar la presidencia. Una vez logrado el objetivo, se disolvían las alianzas. Así las elecciones se basaban en una política de mejor oferta, dado que la suerte del gobierno no dependía del voto del parlamento sino de qué alianzas pudiese lograr. Esto se reflejaba en el apoyo parlamentario a las iniciativas presidenciales.

En las elecciones de 1970 la Unidad Popular (U.P.) alcanzó la presidencia con el apoyo de la democracia cristiana en el parlamento. La

U.P. era una alianza de izquierda formada por los partidos comunista, socialista y radical.

El camino chileno al socialismo que Allende pretendió implantar (redistribución progresiva del ingreso, estatización del comercio y del sector financiero, profundización de la reforma agraria, etc.) produjo un creciente deterioro en la economía luego de un primer año de relativos éxitos.

Este proceso condujo a que se politizaran los poderes neutrales del sistema político (FF.AA, Controladuría de la Nación y el Poder Judicial) lo que provocó lo que Linz denomina «breakdown» (Linz, 1989).

Ante la polarización producida por las tendencias centrífugas del sistema y la imposibilidad de hacer políticas de centro viables que moderasen el conflicto, es que se produce el golpe militar en septiembre de 1973.

El régimen militar entonces asumió como principal tarea la reestructuración plena del sistema capitalista utilizando para ello un alto grado de represión y persecución para aquellas expresiones de izquierda (tanto económica como política) que a juicio del régimen atentaba contra lo que O'Donnell y Schmitter denominan el rey y la reina (O'Donnell Schmitter, 1991: 110).

También se clausuraron los partidos políticos, los sindicatos y todas las instituciones del antiguo régimen.

Otro aspecto importante dentro del esquema económico de la dictadura fue la imposición del libre mercado y el retiro del Estado de la intervención en la economía.

A pesar de la magnitud de la represión, el régimen logró un importante apoyo de aquellos sectores que se vieron beneficiados por las exitosas reformas económicas, es decir, aquellos sectores que, «salieron ganando» con las drásticas medidas orientadas a disciplinar la economía tomadas por el gobierno. Ésto sumado a las desfavorables condiciones previas para el surgimiento y desarrollo de las coaliciones de distribución hizo que tanto grandes como pequeños grupos no tuvieran poder de negociación frente a la dictadura pinochetista.

El éxito económico y la aparente estabilidad política condujeron al régimen a un intento de relegitimarse plebiscitariamente el 5/10/88. En este sentido, la estrecha derrota sufrida en las urnas por el régimen puede interpretarse como un paso en falso de la coalición en su intento de aumentar sus bases de consenso.

Esta derrota tiene varios significados. Por un lado, resurgen los partidos como actores políticos relevantes luego de 15 años de veda política y por otro, desemboca en un proceso de transición guiado por el régimen bajo sus tiempos y reglas.

Por otra parte, se desencadenó un proceso de negociación entre régimen y oposición, expresado en las reformas constitucionales aprobadas en el plebiscito del 30/06/89 que supusieron una flexibilización del marco institucional para transitar a la democracia y poner fin a las proscripciones políticas con el objetivo de que todos los sectores pudiesen participar en los comicios.

En el marco de la nueva democracia tanto los grupos pequeños como los grandes no se ven muy impulsados a tratar de agrandar su participación de manera redistributiva, dado que contribuyen al crecimiento total la economía. Además, por las características del caso, tenderían más a negociar con los partidos políticos y con los resabios del antiguo régimen (senadores biónicos, etc) que con el Estado directamente.

URUGUAY

Como el caso chileno, el sistema de partidos uruguayo se mantiene estable en el tiempo. Entre 1942 y 1973, se dio un período de estabilidad electoral acompañada de un aumento en los niveles de conflicto social, lo que contribuyó, como veremos, a la posterior parálisis política.

Podríamos caracterizar a los partidos políticos como tradicionales puesto que el partido blanco y el colorado continúan permaneciendo en la arena política uruguaya casi desde los comienzos de la Nación. La única variante sería la incorporación en 1971 del Frente Amplio, una coalición de izquierdistas moderados, comunistas, socialistas y disidentes tanto colorados como blancos y del partido demócrata cristiano.

El período de incorporación de la clase obrera se inició a principios

de siglo, en 1903 a partir de las reformas iniciadas y llevadas a cabo por el presidente Batel del partido colorado.

A principios de la década del 50 comienza en el país una larga crisis de estancamiento económico con intentos fallidos de los dos partidos de dirigir y encauzar la crisis. A diferencia de lo que sucedía en la Argentina, en Uruguay la competencia es centrípeta, es decir con tendencia hacia el centro.

El sindicalismo se haya fuera de los partidos tradicionales. El movimiento obrero se encuentra atomizado, fragmentado y sus votos se dividen entre los dos principales partidos.

El partido blanco se caracterizaba por tener sus intereses más ligados a los de la clase terrateniente, mientras que el colorado tenía su principal base de apoyo en la burguesía comercial.

El obstáculo para la formación de un partido obrero está dado por la estrategia dual del sindicalismo: por un lado, acción directa a través de huelgas y demandas, y por el otro una acción indirecta a través de la presión a la Legislatura. Esto se incrementa luego con el advenimiento de la crisis económica y fiscal. A pesar del conflicto social, la dirección del voto es hacia los dos partidos mayoritarios a causa principalmente del clientelismo.

Las profundas lealtades conectadas con el sistema bipartidista atan al electorado uruguayo a las organizaciones y liderazgos políticos que juntos constituían un bloque de poder mayoritario. A todo esto, debe sumársele el mecanismo de manipulación electoral que constituye el sistema de doble vuelta simultáneo.

Se observan, entonces, las características propicias para el surgimiento de las coaliciones de distribución: la inexistencia de grandes grupos de representación de intereses, tanto sindicales como empresariales; la inexistencia de partidos políticos fuertes; alto nivel de conflicto social; un Estado sobreextendido y altos índices de inflación (ver cuadro nº 5).

Los partidos son pragmáticos y no ideológicos debido al sistema electoral de doble vuelta simultáneo o ley de lemas que favorece a las facciones partidarias internas más que al partido como estructura.

Estos partidos obtienen gran parte de su apoyo mediante dos tipos de vínculos: lazos clientelísticos sobre todo con respecto a la función pública y por lazos de fidelidad heredada.

Algunos estudiosos han caracterizado al sistema de partidos uruguayo como un sistema de dos partidos y medio. Es de destacar que el Frente Amplio no tiene capacidad de coalición, por lo que es incapaz de ganar la presidencia que se disputa entre el partido blanco y el colorado haciendo de Uruguay un sistema bipartidista. Cabe destacar sin embargo, que en la mecánica parlamentaria sí se da un proceso de negociación del tipo del pluralismo moderado (Sartori, 1986)

En 1973, se produce un autogolpe de Estado de la mano del presidente constitucional Bordaberry que contó con el apoyo de las FF.AA. para cerrar el Congreso y gobernar por decreto.

En 1980 el presidente de facto Alvarez llama a plebiscito en el que se decidía si el inminente retorno a la democracia debía realizarse de forma moderada o drástica. Dicho retorno fue producido, fundamentalmente, por una fuerte fragmentación dentro de las FF.AA. Triunfó la oposición.

La derrota del gobierno inicia una serie de negociaciones en principio fracasadas (Parque Hotel) y luego exitosas (Club Naval) en la que la izquierda apoya al partido colorado de Julio María Sanguinetti en desmedro del candidato blanco, Wilson Ferreyra Aldunate.

Dado el grado relativamente estable de la economía uruguaya, la democracia no tuvo necesidad de implementar profundos planes de reforma. Por el contrario, lo que podemos encontrar son retoques generales, una especie de microajustes de las principales variables.

Estos ajustes se planean de manera consensuada entre el gobierno y los grupos de representación de intereses que son pequeños debido al tamaño económico del país y a la gran inserción de los partidos políticos en todos ellos.

CONCLUSIONES

Un dato que surge del trabajo es que existe una diferencia entre el producto total de los países estudiados y el producto distribuido entre el total de la población.

Una primera explicación puede ser que en la crisis, esta diferencia fue captada por los grupos que supieron organizarse en forma de coaliciones de distribución, a la sazón, los grupos que obtuvieron mejores performances económicas.

Esta hipótesis es sustentada con indicadores económicos (ver en el anexo los cuadros N° 6,7 y 8) que intentan mostrar dos cosas. Por un lado, que en un marco de crisis el perdedor absoluto es el sector asalariado. Esto se demuestra con los números que reflejan el deterioro de las condiciones sociales de dichos países. Por el otro, con los números que reflejan el crecimiento económico de las principales ramas de la economía, se intenta demostrar qué sectores fueron los que crecieron durante la crisis.

Se observa que ningún sector aumentó su participación en el producto de manera considerable.

Se observa también la clara condición de perdedores del sector asalariado y de la industria manufacturera, la cual crece a partir de la implementación de planes de reforma.

Esto coincidiría con lo que sostiene Olson respecto de las posibles soluciones al dilema de los pequeños grupos. Recordemos que Olson propone dos soluciones a las coaliciones de distribución: por un lado, quitarle margen de acción vía achicamiento del Estado dado que esto haría que se redujera el actor del cual extraen sus beneficios. La otra solución sería la creación de grandes grupos representativos que incluyeran intereses de sectores minoritarios también.

Explicada la crisis mediante la lógica de acción colectiva la pregunta a hacer es: ¿cuáles son los efectos la crisis?

El principal efecto de estas crisis sobre los países estudiados ha sido la demanda de más gobierno, es decir, de un gobierno capaz de tomar decisiones, de resolver las diferentes demandas y ordenar las prioridades (Torre, 1992).

Esta capacidad de gobierno se crea a partir de pactos de cooperación entre los actores sociales y políticos. Estos pactos se ven condicionados por los estilos políticos de cada país.

En Chile, la capacidad de producir pactos se ve favorecida por su tradición democrática. Esto es lo que sucede con la coalición democrática liderada primero por Aylwin y ahora por Frei, con eje en la democracia cristiana y el socialismo. El rasgo de esta transición es la recuperación del sistema de partidos de su rol central en el juego político, desplazando a los actores sociales favorecidos por la dictadura.

El problema de las coaliciones distributivas para el caso chileno es prácticamente inexistente. La constante expansión de su economía sumado a las características de su régimen político, hacen que los grupos se sientan conformes con su porción de riquezas y que si quisieran agrandar su parte lo hagan mediante el aumento global de la riqueza nacional. Cabe mencionar que para acceder a esta situación, los costos de represión que tuvo que soportar Chile fueron muy altos, esto sumado a que recién después de algunos años el plan de reforma económica (que al igual que el argentino y el brasileño tendió a disminuir el rol del Estado en la economía, con concentración del ingreso y privatizaciones como notas destacadas) dio sus resultados.

Uruguay también se reencontró con la capacidad de generar pactos. Un sistema de partidos liderado por el partido Blanco y el partido Colorado, caracterizados por su baja diferenciación ideológica, alta permeabilidad social y un liderazgo predispuesto al compromiso; sumado al sistema electoral de ley de lemas que dificulta la formación de mayorías parlamentarias, crean una situación política en la cual los pequeños grupos no evaden las instancias de mediación política para negociar directamente con el Estado, demandando prebendas.

Los casos argentino y el brasileño contrastan con el chileno y el uruguayo. Si en estos últimos la realización de pactos fue posible, en la Argentina se recreó la política de adversarios, haciendo del compromiso la excepción. Esto debilita al sistema de partidos porque las corporaciones de intereses negocian directamente con el Estado, lo que debilita la capacidad de los partidos de agregar distintos intereses sociales.

El mejor ejemplo de esto lo constituye la reforma del Estado en la Argentina. Esta reforma se llevó a cabo en base a las privatizaciones de las empresas públicas y el retiro del Estado de la escena económica.

Si tenemos en cuenta que el concepto de reforma del Estado implica una redefinición de las fronteras entre Estado y sociedad, se puede observar que dicha relación no se modificó, en tanto que los antiguos socios del Estado en sus empresas, fueron los que las adquirieron directamente. De esta manera, dichos grupos siguen ligados a la distribución y producción de bienes públicos.

Antes estos grupos pugnaban por acceder al Estado mediante el juego olsoniano de demandar privilegios. Hoy esto no es necesario dado que estas demandas, en su mayoría pedidos de negocios y/o licitaciones ligadas a las empresas estatales, ya no son efectuadas porque dichas empresas estatales son propiedad de estos grupos. Es en este sentido que se puede decir que la frontera entre Estado y sociedad no se ha modificado, al menos en estos dos países.

Si el problema político de Argentina es el carácter altamente competitivo de su sistema de partidos, el problema brasilero es la representación política (Tavares de Almeida).

El retorno a la política en Brasil se dio bajo la persistencia de élites de bases regionalistas y patrimoniales, verdadera columna vertebral de una constelación de partidos fragmentados (Mainwaring, 1988). A esto se le suma una legislación electoral que favorece la fragmentación del sistema. Esto impide la formación de mayorías estables de gobierno. Esto facilita que los grupos de interés negocien directamente con el Estado para obtener sus beneficios.

Se puede concluir que el decisionismo gubernamental sólo sirve como respuesta a una crisis (Torre, 1992). Sus efectos no son ilimitados. Mucho menos si el cambio de gobierno (Alfonsín a Menem y Sarney a Collor) conlleva la formación de gobiernos débiles para afrontar las crisis. Se corre el peligro, entonces, de que los votantes busquen opciones electorales extremistas en su búsqueda de gobierno. Sin embargo, es saludable que estas opciones participen del sistema político.

ANEXO
CUADROS

CUADRO N°1

Crecimiento del PBI
A precios constantes de mercado
(tasas anuales medias)

	1980	1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	2,6%	-1,7%	-5,1%	5,2%	3,1%	-1,8%	-6,3%	0,2%	7,3%
Brasil	8,7%	1%	7,9%	7,6%	3,6	-0,1%	3,3%	-4,4%	0,9%
Chile	2,5%	-0,3%	2,2%	5,7%	5,7%	7,5%	9,8%	2%	5,8%
Uruguay	2,7%	-3,2%	1,7%	4,3%	7,9%	-0,2%	1,5%	0,7%	1,6%

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 2

Crecimiento del PBI por habitante
A precios constantes de mercado
(tasas anuales medias)

	1980	1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	0,9%	-3,1%	-6,4%	3,8%	1,8%	-3%	-6,5%	-1%	6%
Brasil	6,1%	-1,2%	5,7%	5,5%	1,6%	-2%	1,4%	-6,1%	0,8%
Chile	0,9%	-1,9%	0,5%	4%	3,9%	5,7%	8%	0,3%	4,1%
Uruguay	2,3%	-3,8%	1%	7,7%	7,3%	-0,7%	0,9%	0,2%	1%

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 3

Desempleo Urbano (tasas anuales medias)

	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	4,9%	2,6%	6,1%	5,6%	5,9%	6,3%	7,6%	7,5%	6,5%
Brasil	6,5%	6,3%	5,3%	3,6%	3,7%	3,8%	3,3%	4,3%	4,8%
Chile	4,1%	11,7%	17%	13,1%	11,9%	10,2%	7,2%	6,5%	7,3%
Uruguay	7,5%	7,4%	13,1%	10,7%	9,3%	9,1%	8,6%	9,3%	8,9%

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 4

Porcentajes de Hogares Pobres e Indigentes

		Total Pobres	Total Indig.	TOTAL
Argentina	1970	8%	1%	9,08%
	1980	9%	2%	11,18%
	1986	13%	3%	16,39%
Brasil	1970	49%	25%	86,25%
	1979	39%	17%	62,63%
	1990	43%	—	—
Chile	1970	17%	3%	20,51%
	1987	38%	13%	55,94%
	1990	35%	11%	49,85%
Uruguay	1970	—	—	—
	1981	11%	3%	14,33%
	1989	—	—	—

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 5

Crecimiento del Índice de Precios al Consumidor
(Base año 1985)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	90,7%	131,4%	343%	3079,5%	20313,9%	174,71%
Brasil	129,89%	220,9%	585,9%	1201%	2900,7%	410,10%
Chile	19,56%	19,87%	14,6%	17,01%	26%	21,81%
Uruguay	76,39%	63,59%	62,2%	80,47%	112,53%	101,95%

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 6

Participación de la Agricultura en
la Generación del Producto

	'70	'80	'82	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91
Argentina	6,3	6	7,3	7	7,4	7	6,6	7,4	7,2	8	7,7
Brasil	15,2	10,5	11,7	11,9	12	10,3	11,5	11,6	11,5	11,6	11,8
Chile	7,4	7,2	8	8,2	8,6	8,9	8,7	8,5	8,1	8,2	7,9
Uruguay	18,2	14,5	15,6	15,1	16,7	15	14,5	14,3	14,6	14,7	14,5

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 7

Participación de la Industria Manufacturera en la Generación del Producto

	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	30,7	27,9	26	27,6	27,2	26,5	25,5	25,2	26,5
Brasil	32,7	33,6	30,9	32	31,1	30,1	30	28,4	27,9
Chile	24,5	21,4	20,3	20,8	21,1	21,6	22,1	21,7	21,7
Uruguay	26,7	28,2	25,2	26	26,4	26,2	25,8	25,2	24,7

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

CUADRO N° 8

Crecimiento de la Industria Manufacturera

	1980	1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	1,6	-3,1	-10	11,7	1,8	-4,6	-9,8	-0,9	12,7
Brasil	9	-0,6	8,3	11,3	0,9	-3,4	2,9	-9,5	-0,7
Chile	1,1	-1,4	1,9	8,6	6,9	10,4	12,2	0,2	5,5
Uruguay	3,3	-5,4	-1,6	11,7	9,9	-0,9	-0,2	-1,5	-0,5

FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, Santiago de Chile, 1992

BIBLIOGRAFIA

- ALBERTI, GIORGIO, GOLBERT, LAURA Y ACUÑA, CARLOS, *Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina*, Boletín Tecchint.
- ALBERTI, JORGE Y CASTIGLIONI, FRANCO, *Política e Ideología en la industrialización argentina*, Boletín Tecchint N° 239, octubre-diciembre 1985.
- GARRETÓN, MANUEL, *La redemocratización política en Chile*, Estudios políticos. s.a.
- GEDDES, BARBARA, *Building State Autonomy in Brasil 1930-1942, se.sa.*
- LINZ, JUAN, *El quiebre de las democracias*, Editorial Alianza, Madrid, 1989.
- LOVEMAN, BRIAN, *¿Misión cumplida? Civil military relations and the chilean political transition*, en Hemisphere, vol. 33, N°3, Fall 1991.
- MAINWARING, SCOTT, *Los partidos políticos y la democratización en Brasil y en el Cono Sur*. Reseña Crítica. Documento de trabajo N° 8, GTPP-Clacso, 1988.
- OLSON, MANCUR, *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Madrid, cap. 2 y 3, 1982
- O'DONELL, GUILLERMO, *Modernización y autoritarismo*, Bs. As., Paidós, 1972.
- y SCHMITTER PHILLIP, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Bs. As., 1991.
- PAYNE, LEIGH, *Working class strategies in the transition to democracy in Brazil*, s.e.,s.a.
- PORTANTIERO, JUAN CARLOS, *Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica*, en Sociedad, N° 2, mayo 1993.
- PRZEWORSKI, ADAM, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, 1991.
- REMMER, KAREN L., *The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s*, en *American Political Science Review*, Volumen 35 N° 3, Septiembre 1991.
- SARTORI, GIOVANNI, *Partidos y sistemas de partidos I*, Madrid, Alianza, 1986.
- TAVARES DE ALMEIDA, MARÍA HERMINIA, *Derechos sociales, organización de intereses y corporativismo en Brasil*, s.e.,s.a.
- TORRE, JUAN CARLOS, *Governing democracies under economic adversity. some Latin American experiences*. 1992.
- , *En torno de los condicionantes políticos e institucionales de los programas de reforma económica*, 1991.
- VALENZUELA, ARTURO, *El quiebre de la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile, 1989.
- y CONSTABLE, PAMELA, *Chile's return to democracy*, en Foreign affairs, 66: 169-86, Winter 89/90.