



Polis
Revista Latinoamericana

4 | 2003
Por una nueva globalización

Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile

Restructuration capitaliste, équité et consolidation démocratique au Chili
Capitalist restructuring, equity and democratic consolidation in Chile

Fernando de la Cuadra



Edición electrónica

URL: <http://polis.revues.org/7159>
ISSN: 0718-6568

Editor

Centro de Investigación Sociedad y
Políticas Públicas (CISPO)

Edición impresa

Fecha de publicación: 20 abril 2003
ISSN: 0717-6554

Referencia electrónica

Fernando de la Cuadra, « Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile », *Polis* [En línea], 4 | 2003, Publicado el 19 octubre 2012, consultado el 01 octubre 2016. URL : <http://polis.revues.org/7159>

Este documento fue generado automáticamente el 1 octubre 2016.

© Polis

Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile

Restructuration capitaliste, équité et consolidation démocratique au Chili
Capitalist restructuring, equity and democratic consolidation in Chile

Fernando de la Cuadra

Introducción

- 1 En la última década se ha transformado en un lugar común hablar del éxito logrado por el programa de ajuste económico implementado durante el régimen autoritario del General Pinochet. Este aparente desempeño notable del modelo (a vista de observadores externos y apologistas locales), le ha valido al país el calificativo de "Jaguar de América del Sur". Diversos artículos y trabajos publicados en el campo de la economía o la ciencia política certifican esta creencia. Sin embargo, a la luz de otras informaciones disponibles, como distribución del ingreso e índices salariales, es posible concluir que los programas de ajuste impulsados en Chile desde la década del ochenta, han acentuado la desigualdad entre los chilenos y no han conseguido resolver el problema de pobreza existente entre vastos sectores de la población.
- 2 El presente trabajo pretende hacer un breve sumario histórico de lo que ha sido la puesta en práctica de los programas de ajuste y las políticas de reforma económica, iniciados durante el régimen autoritario y que han continuado aplicándose hasta nuestros días. Ello se debe al hecho de que aún cuando la exclusión social, el desempleo, la marginalidad y la pobreza se han atenuado con los programas sociales iniciados con el advenimiento de la democracia, su solución definitiva dista mucho de ser alcanzada. Esto en gran parte, se debe a las restricciones impuestas hasta la fecha por el modelo en cuestión, que privilegia en todos los casos la manutención de la estabilidad económica y el combate al déficit fiscal.

- 3 En la primera parte del artículo, expondremos brevemente las primeras medidas económicas adoptadas por el régimen militar y los motivos que conducen a la crisis de 1982-83. A partir de ello, se describe el escenario que da inicio a las reformas económicas y los esfuerzos realizados para consolidar estas, tanto durante la fase final del gobierno autoritario como a partir de 1990, en el marco de la reconstrucción democrática. Por último, nos abocamos a analizar el impacto que ha tenido la aplicación de los programas de ajuste entre la población -en especial los sectores más vulnerables del país-, a partir de lo cual plantamos algunas hipótesis en torno a la repercusión que dicho modelo tiene sobre la gobernabilidad y la consolidación democrática en Chile.

Aplicación del modelo económico

- 4 En un Seminario realizado en Rio de Janeiro, el historiador Perry Anderson sostuvo que Chile fue la primera experiencia neoliberal sistemática que se produjo en el mundo: "El régimen dictatorial de Pinochet tiene la honra de haber sido el verdadero pionero del ciclo neoliberal de la historia contemporánea. El Chile de Pinochet comenzó sus programas de manera dura: desregulación, desempleo masivo, represión sindical, redistribución de renta en favor de los ricos, privatización de bienes públicos, etc. Todo eso se inició en Chile casi una década antes de que la Thatcher lo hiciera en Inglaterra." (Anderson 1996: 19).
- 5 La precocidad de la experiencia chilena se debe a una conjugación de factores de orden interno y externo, que se llegaron a articularse en un momento preciso, constituyéndose no sólo en un revés de las fuerzas democráticas progresistas congregadas en torno a la experiencia de la Unidad Popular. El modelo aplicado en Chile representa, además, el comienzo de una viraje de los tiempos y el certificado de nacimiento de la hegemonía neoliberal que actualmente impera en el mundo.¹
- 6 En pocas palabras, se puede decir que la filosofía central del modelo es dejar el mercado, libre de intervenciones estatales, como el principal mecanismo para la asignación de los recursos, y en definitiva para regir los destinos de la sociedad. Ello supone la reducción de la participación del Estado en el ámbito económico, es decir, dicho ente asume un papel preferentemente pasivo, cuyas acciones se limitan a asegurar los derechos de propiedad y las condiciones de libre competencia de los capitales. Para alcanzar este objetivo se hace necesario desregular los sistemas institucionales y de protección del trabajo, de manera que las fuerzas libres del mercado puedan actuar en toda su plenitud. Los procesos de privatización de empresas públicas son un corolario inevitable de tales supuestos. Por tanto, para quienes propugnan este paradigma, la actividad pública a lo más debe restringirse a corregir los efectos indeseables provocados por el mercado. Sólo como recordatorio, diremos que con base en los postulados anteriores, el gobierno militar dio inicio a una nueva estrategia de desarrollo económico nacional, la cual se sustenta en cuatro ideas centrales: a) El fin de la acción reguladora del Estado; b) La liberalización de los principales mercados; c) La utilización al máximo de las ventajas comparativas; y d) El estímulo a la competencia capitalista.
- 7 Para cimentar este nuevo estilo de desarrollo, el régimen militar impulsó una serie de iniciativas concretas en las diferentes áreas económicas. A partir de 1975, se produce el retiro generalizado del Estado en el ámbito económico, tanto en lo que se refiere a sus acciones reguladoras, como a su papel de productor directo. Se liberaliza el mercado de

capitales mediante el traspaso de 19 instituciones financieras al área privada y se establece la supresión de controles sobre la tasa de interés. También se realizó un rápido y extenso proceso de privatizaciones de empresas y servicios del Estado, transfiriéndose en pocos años casi la totalidad de las empresas públicas productoras de bienes y servicios.

2

- 8 El plan de gobierno contempló también, la implantación de una política anti-inflacionaria -con una disminución drástica del gasto público-, al tiempo que se liberaban los aranceles de importación (que llegaron a ser del 10% en 1979) y se decretaba la libertad de precios. El llamado "shock de 1975" fue en los hechos el primer ajuste estructural implementado en Chile. Ello significó reducir drásticamente el sector público, eliminando de esta manera una de las principales fuentes generadoras de presiones inflacionarias, tradicionalmente presente en la economía chilena. También provocó una reorientación de la economía, que dejó de privilegiar el mercado interno sustituyéndolo por una política destinada a desarrollar la llamada "vocación" exportadora del país.
- 9 A pesar de la aplicación de estas medidas, a comienzos de los años ochenta, se desató una crisis debido a la persistencia o surgimiento de una constelación de factores, entre los cuales cabe destacar un uso errado de la política cambiaria como instrumento de combate a las expectativas inflacionarias. Los economistas han denominado esto como la versión "ingenua" del enfoque monetario de la balanza de pagos (Edwards y Cox 1987).
- 10 Un segundo factor de profundización de la crisis, fue la indexación de los salarios a partir de la implementación del Plan Laboral. No obstante, sólo a fines de 1981 los salarios reales habían alcanzado los niveles de 1970. Otro factor que agudizó la crisis, fue la gran pasividad demostrada por la autoridad económica, una vez que ésta se desencadenó la crisis. Efectivamente, fiel a la lectura que los economistas del gobierno hacían de enfoque monetario de la balanza de pagos, no correspondía a las instituciones del Estado intervenir en ese momento.
- 11 Si había un ajuste que hacer a la situación -que se insistía era generada por factores externos- este debía ser automático. A estos factores habría que agregar el hecho ya apuntado en parte, de que la recesión internacional provocó un corte en los flujos externos y un aumento en las tasas de interés internacional. A ello se sumó un mayor deterioro en los términos de intercambio con una caída del 30% entre 1980 y 1982. En suma, cuando un año y medio después de la manifestación de la crisis, las autoridades económicas deciden tomar medidas e intervenir, la crisis ya se había instalado en el país.
- 12 Para salir rápidamente de ella, las acciones que se tomaron fueron de carácter urgente. Una de las primeras medidas aplicadas fue la de abandonar el tipo de cambio fijo (resultado de la aplicación del enfoque monetario de la balanza de pagos), para pasar a un esquema con devaluaciones diarias. Así, en un corto período de cuatro meses se generaron diversas decisiones de política monetaria y cambiaria, lo cual se ha denominado la fase del "ajuste macroeconómico caótico".
- 13 Es decir, en ese cuatrimestre se establecieron cuatro regímenes de política cambiaria en el país: a) cambio fijo nominal; b) sistema de devaluaciones programadas sobre una canasta de monedas; c) flotación libre del tipo de cambio; y finalmente, d) devaluación del 40% y mini-devaluaciones basadas en la diferencial inflación interna-externa. Otra medida de emergencia tomada en ese entonces, se relaciona con el aumento de los aranceles. Esta decisión también fue caótica, estableciéndose diversas tasas arancelarias en el período, las que fluctuaron entre el 35% y el 11%, que es la tasa actual. Otra medida de importancia -y

que subsiste hasta la actualidad- fue la de la renegociación de la deuda externa.³ La política monetaria fue aún más confusa, ya que independiente del tipo de cambio, las autoridades económicas no tenían ningún control sobre la cantidad de moneda en circulación. Por otra parte, para mantener la credibilidad del modelo, se levantaron las restricciones de movilidad del capital, lo que provocó una masiva fuga de capitales, perdiendo el Banco Central el 30% de sus reservas internacionales.

- 14 Sin embargo, quizás la acción que mejor caracteriza esta fase de reestructuración capitalista de la economía chilena, frente a la crisis que enfrentaba, fue el fenómeno de intervención de los principales bancos e instituciones financieras, que provocó la paradoja de que un gobierno que se decía liberal, llegó a tener más control sobre la banca que el mismísimo gobierno que derrocará, entre otras cosas por pretender socializar al sector financiero del país. Tanto la opción de combatir la crisis por la vía de las devaluaciones y la renegociación de la deuda, más aún la drástica y amplia intervención de la banca, demuestran claramente que la intervención estatal desempeñó un papel fundamental en la refundación capitalista de la nación. Despreciando, por tanto, el rol del mercado en un momento decisivo para la recuperación de la economía.

Iniciación y consolidación de las reformas económicas

- 15 Simultáneamente a la puesta en práctica de estas medidas de emergencia, arribaron al país diversas misiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que comienza a discutir con las autoridades económicas la implantación de un programa de ajuste económico. Como es sabido, las recomendaciones de programas económicos elaborados esta agencia multilateral se fundan en algunos preceptos como el de liberar al Estado de todos aquellos compromisos sociales que puedan implicar un aumento del déficit fiscal o como el que la estabilización de la economía debe ser el objetivo a ser alcanzado por todos los gobiernos. Estos fueron los ingredientes básicos con los cuales se construyó el recetario neoliberal surgido a partir del Consenso de Washington, y luego difundido por el FMI hacia todos los confines del planeta. Tal como ha sido expuesto por Smith, entre los elementos constitutivos de este "consenso", se incluyen amplias reformas de Estado (privatización de empresas públicas, reformas fiscales, rígida compresión de los gastos sociales compensatorios, eliminación de los subsidios al consumo y a productores "ineficientes", etc.); "liberación de los precios" con prioridad para la mantención del equilibrio macroeconómico; profundas reformas de liberalización del mercado (políticas de desreglamentación y desmonopolización del sector privado, de flexibilización de los mercados de trabajo, etc.); y reinserción competitiva en la economía mundial (liberalización del comercio exterior, fomento a la inversión extranjera, etc.).⁴
- 16 A pesar de que prácticamente todo el conjunto de medidas propuestas por el FMI fue incluido en el proceso de definición e implementación de reformas económicas, no queremos atribuir éstas a la exclusiva influencia de este organismo. Lo anterior no implica negar su importancia, sino más bien relativizar su grado de influencia, considerando también las condiciones favorables existentes en el propio país, en el ámbito de las elites políticas, cuadros tecnocráticos y sectores empresariales. Una comentario en este sentido, ha sido realizada por Melo y Costa en los siguientes términos: "Un error simétrico -recurrente en los estudios de caso del Tercer Mundo- consiste en

subsumir las reformas enteramente a las imposiciones de agentes externos, como el FMI o el Banco Mundial. Esa literatura asume típicamente el tono de denuncia. En estos casos, la imagen recurrente es el "recetario" de agencias internacionales que expresaría, simultáneamente, intereses estratégicos de países y empresas multinacionales que son impuestos a los gobiernos con la participación decisiva de sus socios domésticos". (Melo y Costa 1995: 92).

- 17 En esa línea de discusión, Haggard y Kaufman asumen una postura ecléctica, en donde se concilian los intereses de diferentes agentes e instituciones en torno a la aplicación de programas de reformas. Según ellos, el surgimiento de la idea de necesidad de realizar un ajuste orientado para el mercado, se habría originado en un amplio espectro de fuerzas internacionales e internas, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, los gobiernos de países industriales avanzados, los economistas y el sector empresarial y financiero, tanto de los países desarrollados como del propio Tercer Mundo. (Haggard y Kaufman 1995: 355). Pensamos que la aseveración anterior es pertinente para el caso chileno, ya que tal como mencionamos, a partir de la profundización de la crisis económica de 1982, fueron las propias autoridades económicas las que llegaron a considerar como tarea urgente, la formulación de una agenda de reformas que permitiera estabilizar la economía y profundizar aún más algunas reformas que venían siendo aplicadas casi desde el advenimiento del régimen militar.
- 18 Aún cuando se puede convenir que tanto en su génesis como en su implementación las reformas económicas forman parte de un proceso más complejo de negociaciones, y que, por tanto, ellas no fueron impuestas "desde arriba", resulta interesante constatar que las autoridades aceptaron aplicar la casi totalidad del conjunto de medidas sugeridas por los representantes del FMI, el decálogo del Consenso de Washington.
- 19 En este sentido, el programa de estabilización (control de inflación y superávit fiscal), de ajuste estructural (liberalización, privatización y desreglamentación) y de medidas coadyuvantes implementado en Chile, contempló entre sus más importantes medidas ⁵ :
a) Política fiscal: aplicación de un drástico control de los gastos del sector público, con aumento de despidos, programa de autofinanciamiento de organismos públicos, reducción de los montos de pensiones, etc.; b) Política monetaria: fijación de restricciones a los montos crediticios que podía contraer el sector público; c) Política salarial: fin de la indexación salarial y se redujo el piso de las remuneraciones utilizado en la negociación colectiva; d) Política laboral: fin de la inamovilidad del empleo, se impusieron restricciones a la actividad sindical y al derecho a huelga, se estimuló la atomización del sindicalismo, etc.; e) Política comercial: incentivo significativo a las exportaciones y restricción a las importaciones; f) Programa de privatización: culminación del traspaso de empresas públicas al sector privado y g) programa de traspaso de servicios: ampliación del proceso de tercerización del conjunto de servicios realizados por el Estado.
- 20 Debemos ahora, ineludiblemente, interrogarnos sobre cuáles fueron las condiciones existentes en Chile, que permitieron dar inicio a estos programas de reformas. Entre las condiciones analizadas por Haggard y Kaufman, un requisito normalmente asociado con la iniciación de las reformas radicaría en una concentración de autoridad del Ejecutivo y su independencia con relación a los intereses particulares. En el caso chileno resulta evidente el completo poder discrecional de que gozaba el Ejecutivo para emprender las reformas e imponerse por esa vía sobre los diversos comportamientos oportunistas (free-rider) que asumen los posibles beneficiarios de dicho proceso. A pesar de que se encontraban diversos y contradictorios intereses en juego – v.g. entre el empresariado y

sectores del capital financiero- el régimen militar no tuvo mayores problemas para obtener la adhesión de los principales grupos económicos y sus sectores políticos más representativos. Por otra parte, el gobierno se encargó de disuadir cualquier intento de movilización tendiente a obstaculizar la agenda de reformas económicas que estaba en camino. Es decir, el régimen gozaba no sólo de una evidente concentración de poder, sino que también supo crear condiciones para mantener sus cuadros burocráticos aislados de las influencias de grupos privados.

- 21 Es efectivo que al comienzo de esta fase de reformas, el gobierno no contó con el apoyo incondicional de todos los sectores empresariales y financieros, pero entre 1984 y 1990, las autoridades realizaron un importante esfuerzo para construir una red de apoyo entre los grupos empresariales. Para ello, tuvieron que mostrarse "inamovibles" frente a las presiones ejercidas por los diversos grupos de intereses, y también debieron presentar una imagen de ecuanimidad en la resolución de los diversos conflictos que surgieron entre sus potenciales bases de apoyo político. Para construir dicha red, el gobierno realizó una serie de medidas entre las que se destacan la ampliación de créditos especiales para las empresas agrícolas orientadas a la exportación, subsidios al sector de construcción civil y expansión de oportunidades para la compra de acciones de empresas estatales privatizadas para gran parte de la clase media (capitalismo popular).
- 22 Respecto a la relación existente entre el tipo de régimen político y el desempeño económico de los países, ya es casi un lugar común la argumentación de que Chile representa un caso paradigmático de un tipo de régimen autoritario que consiguió llevar adelante las reformas económicas con éxito.⁶ Este tipo de asociación se apoya en la simple constatación de que en los tiempos de la dictadura, existían condiciones muy favorables a la aplicación de un programa de reformas, que aunque tenía serias consecuencias en el plano social, no corría el riesgo de alterar su rumbo debido a las presiones de los sectores más afectados.
- 23 Aún más, la decidida acción represiva en contra de la oposición se veía reforzada por el hecho de que el gobierno no tenía un horizonte temporal de poder de corto plazo, sino que al contrario las reformas formaban parte de una refundación del país, tarea que era vislumbrada de largo plazo y, por tanto, no existía por parte de los personeros del régimen el temor de próximos desafíos electorales. Por lo menos, no constaba en la agenda del gobierno la eventualidad de perder el poder por vía electoral a manos de una oposición que en esa época con mucha dificultad realizaba denodados esfuerzos para conseguir reorganizarse, después de la proscripción de las estructuras partidarias y la subsiguiente destrucción a que fue sometido el sistema político.
- 24 Incluso, muchos de los miembros del régimen no concebían la posibilidad de dejar el poder antes de acabar el siglo. Dado este escenario político, el tema de los ciclos electorales no representaba un obstáculo evidente a la imposición de reformas, aunque con el correr del tiempo los miembros del gobierno vislumbraron con mayor nitidez la urgencia de obtener logros económicos de alcance general, y en el corto plazo. Ello era requisito indispensable para obtener la legitimación que les permitiría expandir la base de apoyo social que requerían para la consolidación de dichas reformas y, consiguientemente, asegurar la continuidad en el poder.
- 25 Asumiendo una determinada lectura de la situación chilena, ciertos analistas consideran que el nivel de autonomía mantenido por el gobierno con relación a los rent-seeking groups, le permitió a las autoridades mantenerse inmunes contra los posibles estragos decurrentes de las políticas clientelísticas en que incurrieron otros gobiernos que no

consiguieron "aislarse" de las presiones oportunistas ejercidas por estos grupos. La relevancia de la autonomía del Estado, en el proceso de iniciación de las reformas, se refuerza y apoya en otra concepción derivada de una interpretación conservadora acuñada en el ámbito de la economía y la ciencia política, inserta en el marco del pensamiento neoliberal. Dicha perspectiva considera los problemas emanados de la acción colectiva como uno de los principales obstáculos que deben enfrentar los distintos gobiernos para llevar adelante con éxito sus reformas económicas.⁷ En otras palabras, a determinadas alteraciones en las "reglas de juego" institucionales, las personas o las empresas se comportarían de acuerdo a sus preferencias individuales, tratando de obtener provecho o apropiarse de los resultados sin sufrir los costos de determinada acción o negociación. Esta tendencia de los agentes a beneficiarse o buscar ventajas de las políticas, acarrearía el surgimiento de un problema de juego estructural conocido como "dilema del prisionero", lo cual acabaría minando la estabilidad económica de un país.

- 26 En este mismo sentido, numerosa bibliografía ha destacado que el óptimo desempeño mostrado por los "tigres" asiáticos se debería a la autonomía del Estado de estos países, definida como una combinación de la "capacidad" de éstos tanto para aplicar políticas desarrollistas como para mantenerse "aislados" de los intereses particularistas de los diversos agentes, especialmente grandes empresas y sindicatos. No obstante, conviene señalar que autonomía del Estado no es una condición "sine qua non" de los regímenes autoritarios. Tal como señala Bardham, el Estado puede ser autónomo tanto en democracia como bajo el autoritarismo. Según este autor, no es tanto el autoritarismo per se lo que hace la diferencia, sino el grado de aislamiento (o autonomía relativa) con que los que toman las decisiones pueden organizarse contra los efectos malignos de aquellas decisiones que responden a los intereses de corto plazo de clientelas privadas (Przeworski y Limongi, op. cit.: 168).
- 27 En el caso chileno, la fase represiva del régimen le permitió a las autoridades económicas un control férreo sobre las medidas que iban siendo implementadas, apoyándose en una estructura militar monolítica, disciplinada y obediente orientada a contener el descontento generado en vastos sectores de la población afectados por dichas políticas. En síntesis, junto con la amplia cuota de discrecionalidad del Ejecutivo y su elevado nivel de autonomía, los personeros gubernamentales fueron construyendo a partir de la ejecución de las reformas, una base de apoyo más amplia estableciendo nuevas coaliciones con sectores que se transformaron en beneficiarios directos de las acciones emprendidas por el gobierno (créditos, subsidios, traspaso de empresas públicas, etc.). Precisamente, debido tanto al éxito experimentado por las reformas como al establecimiento de una importante coalición de apoyo a estas, el gobierno de Pinochet -no obstante ya había perdido el plebiscito que le daría continuidad por ocho años más-, fue alentado para exigir la mantención de condiciones que aseguraran la consolidación de éstas.
- 28 Por lo mismo, al momento de discutir con sectores de la oposición la transición hacia un tipo de régimen democrático, la agenda de reformas ocupó un lugar privilegiado en las negociaciones. Dicha agenda daba continuidad al programa en curso, y el gobierno militar saliente logró establecer el compromiso de los partidos democráticos -agrupados en torno a la Concertación- de seguir los principios orientadores de la política económica iniciada en 1983, es decir, conservar el equilibrio fiscal, mantención del superávit público y expansión de la "vocación" exportadora del país.

Las reformas durante el período democrático

- 29 Desde el mismo día en que asumió el nuevo gobierno democrático, en marzo de 1990, sus personeros manifestaron la intención de "no alterar las reglas del juego", aunque simultáneamente el nuevo gobierno declaró su intención de priorizar las acciones en pro de una mayor equidad, promoviendo la justicia social y aumentando sus compromisos con los sectores más perjudicados con la aplicación del modelo económico.⁸
- 30 En función de dichos objetivos: consolidar las reformas a partir de una amplia coalición de apoyo a la gestión económica y tratar de compensar el costo social de modelo, tanto el gobierno de Patricio Aylwin, como la administración de Frei, definieron como metas prioritarias de la política macroeconómica y social: la estabilidad, el equilibrio macroeconómico y el crecimiento con equidad. Sin embargo, resulta claro de que en ambos gobiernos sólo se consiguió alcanzar las dos primeras metas. Aún más, los problemas que todavía enfrenta el país con relación a la integración de todos los chilenos a los resultados del crecimiento y beneficios del desarrollo, imponen serias dudas respecto a la suficiencia y relevancia de los logros obtenidos por el gobierno en el ámbito estrictamente económico. Veamos este último aspecto más en detalle.
- 31 Sabido es que el costo social resultante de los programas de ajuste y reformas económicas del gobierno militar fue muy elevado. Existe numerosa bibliografía que demuestra las precarias condiciones de vida a que fue conducida una parte significativa de la población a partir de 1983.⁹ Según cifras oficiales, al final del gobierno militar existían en el país 5 millones de pobres, lo cual representaba aproximadamente al 44% de la población total del país y la tasa de desempleo llegaba al 8,5%. Por su parte, en cuanto al indicador sobre distribución de ingresos, las cifras muestran que la relación entre el 20% más rico y el 40% más pobre es de casi 7 veces al final del período.
- 32 Este grave panorama económico y social, es el que se propusieron transformar los gobiernos democráticos que heredaron un país con una inmensa "deuda social". Pues bien, pese a los esfuerzos realizados en estos últimos años, el cuadro económico y social no cambió sustancialmente. En un estudio publicado a fines de 1995 por Cepal, se constataban algunos de los problemas que todavía enfrentan las autoridades en su tarea de disminuir la pobreza, el desempleo (especialmente entre los más pobres) y la injusticia social en el país.
- 33 Dicho informe sostiene que pese a los logros experimentados por la economía chilena a partir de 1990, se aprecia que la evolución de la extrema pobreza (o indigencia) no ha tenido los resultados esperados en relación del mejoramiento del gasto social. Ello se debería, según el documento, al hecho de que el aumento del desempleo incidiría con mayor fuerza en el ingreso de los hogares más pobres: "en el decil inferior se registró una disminución del número de ocupados por hogar y una baja del ingreso promedio. Esto pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad de los hogares que permanecen todavía en el estrato de indigencia; son éstos los que constituyen una especie de núcleo duro de la pobreza y sus ingresos, a diferencia de lo que ocurre en los demás estratos, dependen escasamente del crecimiento del producto o de la mejoría de los salarios reales del sector formal" (Cepal 1995: 20-21).
- 34 En un informe más reciente, este organismo llega a una conclusión tremendamente preocupante: a diferencia de épocas anteriores, en la actualidad un porcentaje

significativo de los hogares pobres posee miembros asalariados. Es decir, "la considerable incidencia de la pobreza entre los empleados públicos y los asalariados de empresas medianas y grandes, indica que la insuficiencia de su ingreso laboral, añade nuevas dificultades. En más de la mitad de los países de la región, de un 30% a un 50% de los asalariados del sector privado, excluidas las microempresas, viven en hogares pobres." (Cepal 1997: 35).

- 35 El estudio hace aún más visible el hecho de que la pobreza urbana afecta no sólo a los sectores ocupados en segmentos de baja productividad, sino que también afecta a grupos de asalariados empleados en el sector formal de la economía. En este sentido, Chile se encuentra -según el informe- entre los tres países (junto a México y Paraguay) en los cuales el porcentaje de asalariados pobres es incluso más alto que entre los trabajadores independientes no calificados. Esto significa que una alta proporción del total de ocupados en situación de pobreza son asalariados del sector formal. En conclusión: se están reproduciendo los grupos de pobres no sólo entre los excluidos del modelo y los sectores pasivos, sino lo que es más grave, la pobreza ahora se sitúa entre segmentos de trabajadores con una inserción laboral estable, pertenecientes tanto a organismos públicos como a empresas de mediano y gran tamaño del sector formal de la economía.
- 36 Las cifras de distribución de los ingresos proporcionadas por la última encuesta Casen, *Caracterización socio-económica nacional*, muestran que en la década 1990-2000 el reparto de la renta en nuestro país, no sólo no mejoró, sino que empeoró. En 1990 el 20% más rico de la población (quinto quintil) ganaba 14 veces más que el 20% más pobre, mientras que, en el año 2000, la brecha entre estos mismos grupos aumentó a 15,3 veces. La comparación de cifras para los deciles extremos son aún más expresivas. En 1990 el 10% más rico de la población tenía un ingreso equivalente a 30,1 veces al del 10% más pobre, brecha que el 2000 se elevó a 38,5 veces. (Mideplan 2001: 9). Por su parte, estimaciones recientes permiten afirmar que la situación de pobreza y distribución del ingreso no ha cambiado de forma significativa en el presente año, reiterando esta tendencia hacia la desigualdad que se ha mantenido constante en la última década.
- 37 Esta somera radiografía es ciertamente grave, pues deja una vez más de manifiesto que los efectos de la crisis económica del último período han estado afectando con mayor intensidad a los sectores más pobres y vulnerables del país. Asimismo refleja que, pese a la propaganda oficial, las políticas y programas de superación de la pobreza no sólo insuficientes como que, además, muestran una parálisis o estancamiento. Lo que se desprende de todo esto, es que pese a los logros obtenidos por el país desde el punto de vista de sus indicadores macroeconómicos (control de la inflación, equilibrio en la balanza comercial, superávit público, crecimiento sostenido de una década), el modelo económico, en su fase post-autoritaria, no ha conseguido distribuir equitativamente los frutos de la bonanza económica a todos los segmentos sociales. Por esta razón, no resulta en nada aventurado señalar que en el Chile democrático actual "los ricos son más ricos y los pobres siguen igual de pobres". Las consecuencias de esta sentencia son evidentes. Paralelamente, con su crecimiento económico, el país ha dado muestras cada vez más evidentes de las dramáticas condiciones de exclusión en que viven vastos sectores de la población. Ello ha significado un aumento preocupante de los índices de violencia, delincuencia y drogadicción, problemas que se presentan especialmente entre los grupos de jóvenes, que no consiguen insertarse ni en el proceso productivo, ni como ciudadanos con derechos y legítimas aspiraciones de participación y de una vida digna.

- 38 Si asumimos como verdadero el panorama antes descrito, cabe entonces interrogarnos respecto a cuáles serían las posibles repercusiones que esta situación está provocando sobre la gobernabilidad y la consolidación democrática en Chile, o desde otra perspectiva, qué tipo de democracia estamos construyendo en el país; y si es posible que experimentemos una convulsión social como la de nuestros vecinos. O tal como ya planteamos en la introducción, qué es posible hacer para alterar el rumbo de los acontecimientos. ¿ Habría que insistir en la política pro crecimiento, con lo cual bastaría solamente profundizar las políticas compensatorias dentro del propio modelo? Abordaremos estas cuestiones en los párrafos que vienen a continuación.

Gobernabilidad y consolidación democrática en Chile

- 39 Como veremos a continuación la noción de gobernabilidad es lo suficientemente amplia y confusa como para ser utilizada de las formas más diversas en el campo de la ciencia política y la sociología. Para Flisfisch dicha expresión está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo -sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos. Este desempeño considera las siguientes dimensiones, las que en definitiva se transforman en una lista de pre-requisitos funcionales de la gobernabilidad. Ellas son: oportunidad, efectividad, aceptación social, eficiencia y eficacia. (Flisfisch, 1987: 1-2).
- 40 Como esta definición nos parece demasiado instrumental, nos inclinamos por otro abordaje a dicha cuestión. Primeramente, se debe destacar que el origen del concepto de gobernabilidad proviene de análisis en los cuales se destacaba que la gobernabilidad era la capacidad de los sistemas políticos de contener las demandas y canalizar los conflictos de manera tal que el marco institucional no fuera sobrepasado, amenazando la estabilidad del conjunto del sistema socioeconómico y político de los países.
- 41 Samuel Huntington desarrolló esta dimensión del modo más consistente al sostener que la estabilidad política de cualquier país se rompe si no existe una institucionalidad capaz de soportar el nivel creciente de demandas que realizan nuevos actores sociales y políticos que se incorporan de forma abrupta al sistema. Cuando la institucionalidad vigente no está en condiciones de responder a este nuevo conjunto de demandas de sectores hasta entonces sometidos, acaba siendo sobrepasada por quienes irrumpen en el escenario político y social de los países, generando con ello un clima "desestabilizador" que culminaría en la ruptura del sistema democrático. Estahipótesis de Huntington explicaría el colapso democrático tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de serlo. Consiguientemente, este autor, distingue entre democracias "gobernables" e "ingobernables". De esta manera, el problema de la gobernabilidad de la democracia, se refiere necesariamente a la limitación y restricción del propio sistema político democrático, el cual se mantiene bajo control, en la medida en que sus propios "excesos" son controlados.¹⁰
- 42 Estamos, por tanto, frente a una formulación que resalta el potencial desestabilizador de las franquicias y derechos democráticos, dado que tales prerrogativas si son ejercidas en plenitud acarrearían una erosión creciente de la capacidad gubernativa, desencadenando así una lógica perversa de debilitamiento de las instituciones democráticas. La salida entonces sería la contención de dichas demandas y el aumento de la autoridad estatal. (Diniz 1995: 391).

- 43 Esta concepción de gobernabilidad de carácter conservador que marcó su surgimiento en la política y en las ciencias sociales, fue ampliamente criticada desde que salió a la luz en su formulación original. Posteriormente, algunos autores propusieron una definición de gobernabilidad, en la que tratan de independizarla o de superar su orientación ideológica de origen. En una nueva acepción del término, gobernabilidad puede ser entendida como "la capacidad que tiene un régimen determinado de cumplir con las funciones típicas de todo régimen. Estas son: la definición de las relaciones entre individuo y Estado, la forma de gobierno de la sociedad y la canalización institucional de demandas y conflictos sociales. Ello exige referirse a las características de este régimen específico (democrático), cual es la definición de ciudadanía a través de la vigencia de los derechos humanos, del Estado de derecho y las libertades públicas; la consagración institucional de los principios de soberanía popular, respeto de mayorías y minorías, alternancia en el poder y pluralismo; la libre elección de autoridades por los ciudadanos a través del mecanismo de sufragio universal; la organización libre de la representación social y política en asociaciones y partidos". (Garretón 1993: 149).
- 44 Una primera cuestión que surge de esta enunciación, reside en el hecho de que dicho enfoque asume la complejidad del problema de la gobernabilidad, muy diferente al simplismo que la reducía en sus orígenes a un asunto de meros obstáculos y desbordes de demandas y conflictos. Por otra parte –si se aplica la concepción de Garretón a la situación chilena– una segunda cuestión se refiere a los límites expresados por el nuevo régimen democrático para satisfacer de esta noción de gobernabilidad. En efecto, aún cuando en términos formales el régimen democrático vigente se encuadra dentro de las características mencionadas (particularmente en los términos consagrados por la constitución), debido precisamente a lo genérico de los principios constitucionales, muchos de los aspectos mencionados más arriba no han tenido una expresión substantiva en la "praxis" política de esta fase de reconstrucción democrática.
- 45 En el plano institucional, dichos problemas son el resultado de la presencia de enclaves autoritarios heredados del régimen anterior ¹¹, tales como restricciones institucionales presentes en la Constitución de 1980 y otras normativas que sancionan la existencia, por ejemplo, de senadores designados; la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el sistema binominal y los obstáculos a la justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares.
- 46 La noción de gobernabilidad también puede ser entendida en función de la relación entre grupos de presión y el proceso de formulación de políticas. Esto es, como capacidad del gobierno para identificar problemas críticos y formular las políticas apropiadas; la capacidad de movilizar los medios y recursos necesarios para la ejecución de esas políticas y, por último, la capacidad de liderazgo del gobierno para impulsar dichas políticas no solamente en el ámbito de la esfera decisional (ya sea como parálisis o como hipertrofia decisoria), sino muy especialmente desde el punto de vista de su implementación concreta.
- 47 Tal como ha sido destacado por la literatura especializada, la ambigüedad resultante de las diversas reconceptualizaciones de la gobernabilidad se agudizó aún más al surgir la noción de *governance* (gubernancia). Este concepto aparece fundamentalmente asociado a los textos publicados prioritariamente por el Banco Mundial, a partir de la incorporación de la dimensión política a los programas de ajuste, buscando informar respecto a las condiciones que deberían existir para garantizar la emergencia de Estados eficientes capaces de llevar adelante con éxito las reformas económicas. (Fiori 1993). La

governancia, por tanto, se referiría en mayor medida a la capacidad que poseerían los gobiernos para formular e implementar las transformaciones de políticas públicas. En esta concepción, la gobernancia es el proceso a través del cual la autoridad es ejercida en la administración de los recursos sociales y económicos de un país. Esto implicaría la capacidad que tienen los gobiernos de diseñar, formular e implementar políticas y de delegar diversas funciones. Ella superaría la dimensión estrictamente económica de la acción estatal, para pasar a constituirse en una visión más vasta, envolviendo las dimensiones social y política de la gestión pública. Además, "en sentido amplio, la capacidad gubernamental no sería evaluada solamente en función de los resultados de las políticas gubernamentales, sino que pasaría a significar la forma por la cual el gobierno ejerce su poder". (Diniz 1995: 400).

- 48 Como ya ha sido expuesto, la instalación del gobierno democrático se dio en un contexto de ausencia de crisis económica, a diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países de la región.¹² No obstante ello, el nuevo gobierno heredó no solamente una masa de excluidos de las reformas económicas, sino que además -tal como señalamos anteriormente- se vio enfrentado a una serie de restricciones institucionales consagradas por la Constitución (senadores designados, sistema de representación electoral, etc.), así como la existencia de enclaves autoritarios dentro del propio sistema. Es decir, aún cuando Chile no presentaba stricto sensu problemas de gobernabilidad, en tanto existencia de condiciones políticas para llevar a cabo con éxito las reformas económicas, sí mostraba los límites impuestos por el tipo de transición pactada. Ella dio lugar a una política de negociación de consensos que llevó a los diversos actores políticos a la búsqueda de acuerdos puntuales sobre temáticas específicas y no a la discusión y negociación en torno a los temas globales tributarios del autoritarismo. Por lo tanto, quedó en evidencia la falta de voluntad de los sectores democráticos en proceder a desmontar el andamiaje institucional dejado por los militares y su Constitución. Esta actitud tiene sus orígenes en el aprendizaje traumático de la clase política chilena, que optó por activar una salida más concertada e instrumental, libre de los ideologismos y dimensiones confrontacionales del pasado. La aversión a un enfrentamiento en torno a la implantación de un nuevo proyecto fundacional, contribuyó poderosamente para no impulsar desde el comienzo del gobierno democrático, aquellas reformas constitucionales necesarias para superar los enclaves autoritarios. De esta manera, la Concertación decidió superar estos "traumas" del pasado para abocarse a la tarea de construir una nueva nación, sustentada en los valores de la reconciliación y el perdón, tal como lo venía solicitando la Iglesia Católica. En definitiva, esta democracia de consenso pasó a ser sinónimo de olvido y la propia actividad política fue encarada bajo el rótulo del pragmatismo o del realismo, extinguiendo, en este proceso, su dimensión ética y moral.
- 49 Esto trajo como consecuencia una visión de corto plazo y mezquina de la política, incapaz de representar y convocar, en donde todo queda sujeto al cálculo táctico y al éxito inmediato, evitándose el debate sobre las cuestiones de carácter global y de largo plazo, esenciales y definidoras de un proyecto de país. Se diluye, por lo tanto, la noción de política como constructora del destino de las sociedades, replegándola o reduciéndola a una dimensión utilitarista, de mercado o a simple manipulación comunicativa. Se la despoja, finalmente, de su capacidad de convocatoria y de su carácter democrático. Actualmente, para muchos funcionarios de gobierno y miembros de los partidos de la Concertación, la política se ha ido reduciendo a un mero fenómeno de "imagen comunicacional". Partiendo del supuesto que hoy día los ciudadanos conscientes, que

discutían y decidían asuntos de la vida pública, del interés colectivo, se transformaron -a partir del vertiginoso crecimiento de las comunicaciones audiovisuales- en una suerte de ávidos consumidores de imágenes, los políticos modernos sostienen que la acción política debe realizarse a través de los medios electrónicos. Los viejos agentes y órganos de representación (partidos, sindicatos, intelectuales) han sido substituidos por los medios de comunicación "Desilusionados con las burocracias estatales, partidarias y sindicales, el público recurre a la radio y la televisión para conseguir lo que las instituciones ciudadanas no proporcionan: servicios, justicia, reparaciones o simple atención." (García Canclini 1995: 26).

- 50 Asociada a esta dimensión restringida de la política, el consenso se transforma en "una técnica de negociación puntual y permanente para cada asunto, destinado a enfriar las coyunturas, pero con la consecuencia de ahogar la expresión de las grandes opciones. Ello vuelve a reforzar la dimensión cúpular de la política y el ejercicio reservado de ella a una elite de aparatos partidarios y corporativos." (Garretón 1993: 156). Las restricciones señaladas a la acción política, se pueden analizar también como problemas de consolidación democrática. En términos generales, esta podría definirse como el proceso de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil, que permiten que el régimen democrático gane autonomía y legitimidad.
- 51 Una de las formas en que ha sido abordada la noción de consolidación democrática ha sido la construcción de tipologías que combinan diversas características de configuraciones institucionales que se sitúan en torno a un abanico, en cuyos extremos encontramos regímenes que presentan un alto o un bajo nivel de consolidación democrática. La finalidad de esta tipología consistiría en determinar los límites prácticos o déficits institucionales en democracias recientemente instauradas. Uno de los autores que ha optado por este tipo de interpretación, propone entender dicho fenómeno a partir de la construcción de una tipología que combina diversos aspectos agrupados en cuatro parámetros, los que a su vez representarían las distintas modalidades que la consolidación democrática puede adoptar. (Cansino 1996: 145).
- 52 Los cuatro parámetros utilizados por el autor son: a) grado de integración de los distintos componentes del régimen democrático (sectorial o total); b) grado de legitimidad de estos componentes (débil o fuerte); c) grado de autonomía de las distintas estructuras de intermediación (inclusiva o exclusiva); y d) tipo de relación que se establece entre los diversos actores políticos y sociales (conflictiva o negociada).
- 53 Independiente de la validez de la construcción de tipologías (McKinney 1983), y a pesar de nuestras propias aprehensiones al respecto, creemos que el modelo construido por Cansino nos proporciona insumos para un primer acercamiento que permitan pensar la situación en que se encuentra la democracia chilena. A partir de estas categorías, Cansino llega a la conclusión que Chile (junto a Argentina, Brasil y Uruguay) atraviesa por un proceso de consolidación democrática parcial y débil. Una expresión evidente de dicho escenario, es la profunda crisis de representación que experimenta el sistema de partidos políticos, en los cuales predomina, salvo raras excepciones, un abstencionismo y una apatía participativa creciente, los cuales han llegado a niveles sin precedentes en la historia chilena. Aunque desempeñaron un importante papel de oposición durante la dictadura, las organizaciones de la sociedad civil no han logrado, hasta el momento, crecer y consolidarse a punto de representar un contrapeso significativo a las acciones del

Estado y los grupos de intereses empresariales, en lo que concierne a la mantención y extensión de las reformas neoliberales aplicadas en el país.

Consideraciones finales

- 54 Podemos concluir, basados en la argumentación expuesta, que el modelo neoliberal que se está realizando en Chile no sólo es conceptualmente incompatible con la consolidación democrática, sino que sobre todo impide que la gran mayoría de la población pueda disfrutar de sus logros económicos. Lo cual debiera producirse de acuerdo a lo que los apóstoles del neoliberalismo han definido como teoría del tickle-down, y que algunos autocomplacientes acólitos locales, aún consideran como el paradigma incontestable de una estrategia de desarrollo nacional.
- 55 Nos parece que está suficientemente demostrado que las políticas de ajuste han excluido y marginalizado a importantes sectores sociales, los cuales tienen escasa o ninguna protección por parte del Estado y, por lo tanto, están entregados a su propia suerte. Justamente por ello, la construcción democrática no puede reducir sólo al funcionamiento adecuado de las instituciones políticas (régimen político, sistema de partidos, elecciones, etc.), puesto que los efectos del desempeño de la economía tienen, indudablemente, serias repercusiones sobre el modelo de participación y de inclusión a que aspiran construir los países.
- 56 La existencia de los problemas y obstáculos mencionados, hace claro y evidente el hecho de que el actual proceso de redemocratización del país se encuentra todavía en una fase de transición. Aún en la eventualidad de conceder viabilidad a la hipótesis de que el proceso de transición llegó a su fin al momento de asumir el primer gobierno democrático, consideramos que es necesario definir primeramente qué tipo de democracia estamos hablando. Inclusive si se la define en términos formales, puede decirse que estamos en presencia de una democracia imperfecta o incompleta. Es necesario realizar avances muy significativos para alterar no solamente el estatus institucional conducente a dicho proceso (dimensión formal), sino sobre todo los aspectos substantivos de la democracia, los que implican una mayor inclusión de los sectores hasta ahora marginados; mejoras significativas en el plano social y mayores oportunidades de participación y espacios de interlocución en el ámbito político. Esta perspectiva no difiere esencialmente de la planteada por los autores, que sostienen que un enfoque social-demócrata de las reformas debe considerar tres aspectos o recomendaciones: primeramente, junto con los programas de ajuste (estabilización y liberalización), debe ser elaborada y ejecutada una política social consistente; en segundo lugar, el paquete de reformas como un todo debe ser eficiente, en el sentido de minimizar los costos sociales y finalmente, los programas de reforma deben ser formulados y puestos en práctica como resultado de una interacción política de las organizaciones representativas dentro del cuadro de instituciones democráticas. (Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1993: 195).
- 57 Por otra parte, estamos conscientes de que no es posible pensar en un reconstitución del Estado desarrollista o Estado de Bienestar tal como fue realizado en la fase de la industrialización sustitutiva de importaciones. En primer lugar, porque ésta colapsó, y también porque junto con ello los Estados nacionales entraron en una profunda crisis, no sólo de financiamiento, sino que también de su modelo de desarrollo y de su gestión administrativa. No obstante, tenemos certeza de que el neoliberalismo tampoco ha sido la

solución para enfrentar la actual crisis económica, ya que ni siquiera ha conseguido superar los problemas de crecimiento que enfrentan los países de capitalismo avanzado.

- 58 Por ahora, tenemos la certeza que estas respuestas no pasan por la aplicación de políticas focalizadas para los que han quedado fuera del modelo o por campañas de marketing que muestren los grandes avances en la capacidad competitiva del país. Es necesario partir de una profundización de las políticas sociales; por compatibilizar dicha competitividad con la cohesión social; por priorizar la lucha contra la exclusión política, social y cultural; por universalizar los derechos de ciudadanía e integración social, tal como en algunas oportunidades lo han propuesto las mismas agencias multilaterales.
- 59 Esto último nos sitúa en el tema de la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo, de superación del Estado de Bienestar, para comenzar a construir una Sociedad de Bienestar: esto es, una sociedad con mayores niveles de compromiso y responsabilidad pública, en donde no se subordine la política social a las políticas económicas. Esta alternativa debe construirse apoyada en el principio de ciudadanía y existencia de actores con derechos y responsabilidad política, donde lo público no se agote en la esfera estatal. Asimismo, ésta se basa en la capacidad del conjunto de los actores políticos y sociales para desmontar la trama institucional autoritaria heredada del pasado, para avanzar con mayor convicción en la construcción de una verdadera democracia. Y por esa vía, también impulsar las reformas necesarias para cambiar el papel de administrador del modelo neoliberal, que hasta ahora han desempeñado los gobiernos de la Concertación.
- 60 Efectivamente, el país puede llegar a concretizar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y otros países, y continuar creciendo con solidez y estabilidad. Pero eso no significa necesariamente que debemos renunciar a la agenda social que aún está pendiente. Si no es posible alcanzar o pretender alguna aproximación en la construcción de un país más justo y solidario, sin duda, las eventuales logros en los niveles de crecimiento económico quedarán desfigurados ante las imágenes de pobreza y exclusión que siguen inundando las calles y avenidas de nuestras principales ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Perry (1996), "Balanço do neoliberalismo", en: Emir Sader y Pablo Gentili (organizadores), *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Paz e Terra, São Paulo.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, José Maria Maravall y Adam Przeworski (1993), "Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata", en: *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Vol. 36, Nº2, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Cansino, César (1996), "Consolidación democrática y reforma del Estado en América Latina", *O Desafio da Democracia na América Latina: Repensando as relações Estado/Sociedade*, en Eli Diniz (organizadora) Iuperj, Rio de Janeiro.

Cepal (1995), *Panorama social de América Latina*, Cepal, Santiago.

-Idem (1997), *Panorama social de América Latina*, Cepal, Santiago.

Diniz, Eli (organizadora) (1996), *Anais do Seminário Internacional: O desafio da democracia na América Latina: Repensando as relações Estado/Sociedade*, Iuperj, Rio de Janeiro.

-Idem (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90", en: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 38, nº 3, Iuperj, Rio de Janeiro.

Echeñique, Jorge (1994), *Políticas de ajuste en Chile y sus consecuencias*, Iica-Agraria, Santiago de Chile.

Edwards, Sebastián y Alberto Edwards (1987), *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.

Flisflish, Angel (1987), *Gobernabilidad y consolidación Democrática: Sugerencias para la discusión*, Materiales para Discusión Nº 184, Centro de Estudios del Desarrollo (Ced), Santiago, agosto.

García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores e Cidadãos. Conflitos multiculturais da globalização*, Editora Ufrj, Rio de Janeiro.

Garretón, Manuel Antonio (1993), "Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena", en: *Nueva Sociedad*, nº 128, Caracas.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995), "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en: *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, Nº 139, Ides, Buenos Aires, octubre-diciembre.

-Idem (1993), "O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado", en: Lourdes Sola (Organizadora), *Estado, Mercado e Democracia. Política e economia comparadas*, Editora Paz e Terra, São Paulo.

Hungtington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.

Melo Marcus, André C. de y Nilson Costa (1995), "A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais", en *Contexto Internacional*, vol. 17, nº 1, Iri/Puc, Rio de Janeiro, enero-junio.

Mideplan (2001), *Encuesta Casen 1990-2000*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.

Olson, Mancur (1965), "A Theory of Groups and Organizations", en *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.

Prealc (1987), *Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago 1969/1985*, Documento de Trabajo Nº 299, Prealc, Santiago.

Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1994), "Regímenes políticos y crecimiento económico", en: *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 34, nº 134, Ides, Buenos Aires, julio-septiembre.

Smith, William (1993), "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina", en *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 36, nº2, Iuperj, Rio de Janeiro.

Torre, Juan Carlos (1993), "América Latina: o governo da democracia em tempos difíceis", en *Estado, Mercado e Democracia. Política e economia comparadas*, Lourdes Sola (Organizadora), Editora Paz e Terra, São Paulo.

Vergara, Pilar (1985), *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Ed. Flacso, Santiago.

NOTAS

1. Debido a razones de extensión del artículo, no expondremos en detalle las bases ideológicas del régimen militar, sino sólo resaltaremos aquellos aspectos pertinentes a la aplicación de las reformas económicas.
2. Se mantienen en manos del Estado sólo 13 empresas consideradas estratégicas para el desarrollo y la seguridad nacional. Para mayores detalles, se puede consultar el libro de Pilar Vergara, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Flacso, Santiago, 1985.
3. Esta renegociación se efectuó con un alto costo para el país, dado que sólo un tercio de la deuda tenía aval estatal, los dos tercios restantes eran de exclusiva responsabilidad del sector privado. Después de renegociar, estas proporciones se invirtieron y el Estado pasó a hacerse cargo de dos tercios de la deuda externa total.
4. Para mayores detalles consultar el artículo de William C. Smith, "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina" en *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Vol. 36, nº 2, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1993, pp. 209-231.
5. Un análisis pormenorizado de tales acciones se puede encontrar en *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, S. Edwards y A. Cox Edwards (editores), Cambridge, Ballinger Publishing Co., 1987.
6. Sin embargo, algunos autores sostienen que la evidencia empírica aportada por diversos estudios realizados en la última década no permite establecer una relación directa entre régimen político y buen desempeño de la gestión macroeconómica. Esto debido a que las categorías de "democrático" y "autoritario" serían demasiado gruesas para capturar la magnitud de las variaciones en las respuestas de los países a las crisis de ajuste. (Haggard y Kaufman 1995, y Przeworski y Limongi 1994).
7. Esta concepción de la acción colectiva y el tipo de comportamiento oportunista que se desprende de ella, parte del supuesto que los individuos y grupos no estarían dispuestos a pagar los costos derivados de los cambios en los acuerdos ya existentes, a no ser que se establezcan incentivos selectivos (sanciones o recompensas) que aseguren la adaptación a esta nueva situación.
8. Estas formulaciones son tributarias de la concepción cepalina, especialmente de la serie de documentos publicados bajo el título de *Transformación productiva con equidad*, Cepal, 1990.
9. Entre algunos de los textos más representativos producidos en ese período, podemos mencionar: Luis Razeto, *Las organizaciones económicas populares*, PET, Santiago, 1982; Clarisa Hardy; *Necesidades básicas y organización popular en Chile: de la Subsistencia Defensiva a la Creatividad Popular*, Pet, Santiago, 1986; Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, *Vivir la pobreza, Testimonios de mujeres*, Cieplan, Santiago, 1986; Guillermo Campero, *De la sobrevivencia a la acción política*, Pet, Santiago, 1987 y Rigoberto Rivera y otros, *La organización de los pobres*, IDRC, Montevideo, 1991.
10. Ver Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
11. Garretón señala que es probable que el trauma respecto de "proyectos fundacionales" haya estado en el origen de la decisión de no impulsar desde el comienzo las reformas constitucionales para superar los enclaves autoritarios o de la ausencia de una estrategia global al respecto. (Garretón 1993: 155).
12. Se puede consultar sobre la recopilación de experiencias regionales en Sola 1993 o Diniz 1996.

RESÚMENES

El autor argumenta que a pesar del éxito atribuido al programa económico durante el régimen autoritario del General Pinochet, es posible concluir que éste acentuó la desigualdad y no ha conseguido resolver el problema de pobreza. El trabajo hace un breve sumario histórico de la puesta en práctica de los programas de ajuste y las políticas de reforma económica, y concluye que el modelo neoliberal es incompatible con la consolidación democrática, e impide que la gran mayoría de la población pueda disfrutar de sus logros económicos, lo que obliga a la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo.

L'auteur argumente que malgré le succès attribué au programme économique sous le régime du Général Pinochet, il est possible de conclure que celui-ci a creusé les inégalités et n'est point parvenu à résoudre le problème de la pauvreté. Ce travail résume brièvement la mise en œuvre des programmes d'ajustement et des politiques de réforme économique, et conclut que le modèle néolibéral est incompatible avec la consolidation démocratique, et empêche que la grande majorité de la population puisse profiter de ses avancées économiques, ce qui oblige à rechercher une nouvelle stratégie de développement.

The author argues that despite the success attributed to the economic program during the authoritarian regime of General Pinochet, one can conclude that inequality increased and it has not been resolved the problem of poverty. The paper gives a brief historical summary of the implementation of adjustment programs and economic reform policies, and concludes that the neoliberal model is inconsistent with democratic consolidation, and prevents that the vast majority of people can enjoy its economic achievements, which forces the search for a new development strategy.

ÍNDICE

Palabras claves: Pinochet, pobreza, modelo neoliberal, consolidación democrática

Keywords: poverty, neoliberal model, democratic consolidation

Mots-clés: pauvreté, modèle néolibéral, consolidation démocratique

AUTOR

FERNANDO DE LA CUADRA

Sociólogo, Universidad de Chile. Doctor (c) en Sociología Rural. Profesor del Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. E-mail: fmcuadra@directo.cl