

Neoliberalismo corregido y progresismo limitado : los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010	Título
Garretón, Manuel Antonio - Autor/a;	Autor(es)
Santiago de Chile	Lugar
Editorial Arcis CLACSO	Editorial/Editor
2012	Fecha
Colección Pensar América Latina	Colección
Neoliberalismo; Democracia; Gobiernos de Izquierda; Relación Estado-sociedad civil; Gobiernos de la Concertación ; Institucionalidad; América Latina; Chile;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20121121122525/NeoliberalismoCorregido.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences





Colección
Pensar América Latina
Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina

Dirigida
Juan Carlos Gómez Leyton
Director Académico PROSPAL



Editor Responsable: Emir Sader – Secretario Ejecutivo de CLACSO
Coordinador Académico Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

Colección Becas de Investigación
Directora de la Colección Bettina Levy - Coordinadora del Programa Regional de Becas
Asistentes del Programa Natalia Gianatelli - Magdalena Rauch
Revisión técnica de textos Ernesto Funes
Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO
Responsable Editorial Lucas Sablich
Director de Arte Marcelo Giardino

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso de proyectos para investigadores de Nivel Superior sobre *Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe* organizado por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

Proceso de evaluación de contenidos: Los contenidos de este libro han sido evaluados por dos especialistas externos a la institución en un proceso de revisión por par.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 | e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



© Manuel Antonio Garretón M.

Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010

1° Edición, Santiago de Chile, Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL

Registro de Propiedad Intelectual: N°222.097

ISBN: 978-956-8114-96-1

© Universidad ARCIS

Editorial ARCIS

Teléfono (56-2) 3866412

E-mail publicaciones2@uarcis.cl – www.uarcis.cl

Coordinador de publicaciones: Víctor Hugo Robles

Diseño y diagramación: Paloma Castillo

Edición: Zulema Escalante Lara (PROSPAL)

Santiago de Chile, octubre 2012.

Manuel Antonio Garretón M.

**NEOLIBERALISMO
CORREGIDO Y
PROGRESISMO LIMITADO
Los gobiernos de la
Concertación en Chile,
1990-2010**

EDITORIAL · ARCIS
UNIVERSIDAD DE ARTE Y CIENCIAS SOCIALES



**CLACSO
COEDICIONES**

Índice

Prólogo en un nuevo escenario social y político	9
Reconocimientos	15
Introducción	17
Primera Parte	
Neoliberalismo, progresismo y el contexto latinoamericano	21
I. La ideología neoliberal	23
II. Neoliberalismo en América Latina	29
La ideología neoliberal y su crítica en América Latina	29
Las experiencias neoliberales en la región	32
Reformas neoliberales y democracia	36
Segunda Parte	
La respuesta progresista	39
III. Progresismo y gobiernos de izquierda en América Latina	41
El debate europeo	41
Los gobiernos de izquierda latinoamericanos	46
IV. Hacia una redefinición de la problemática progresista	57
La problemática sociohistórica	57
El fin de una época	59
¿Refundación de las relaciones Estado y sociedad?	62
El giro a la izquierda	64
Los modelos en juego	66
Redefiniendo el progresismo	67
Tercera Parte	
La herencia neoliberal y el proyecto de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile	69
V. Neoliberalismo en Chile. Una síntesis	71

Los rasgos centrales	71
Estado, grupos económicos y política	74
VI. El proyecto concertacionista y sus debates	79
La Concertación como coalición de centro-izquierda	79
Democratización vs transformación socioeconómica.	
El falso dilema	81
El debate político de la Concertación y el modelo socioeconómico	86

Cuarta Parte

Los gobiernos de la Concertación:

Proyecto y políticas socioeconómicas

95

VII. El gobierno de Patricio Aylwin y el “crecimiento con equidad”	97
Problemática y tensiones del primer gobierno de la Concertación	97
La reforma tributaria de 1990	103
Conclusión. La instalación del modelo de la Concertación	108
VIII. El gobierno de Eduardo Frei R-T de la Concertación y la “modernización del Estado”	111
La modernización y la política económica	111
La política de reforma de la gestión pública	116
Conclusión. Modernización sin proyecto político	124
IX. El gobierno de Ricardo Lagos y la “sociedad desarrollada”	129
De la igualdad al desarrollo	129
La reforma de la salud	132
Conclusión. Liderazgo sin cambio de época	141
X. El gobierno de Michelle Bachelet y el “Estado de Protección”	143
Nuevo estilo y política de protección	143
La reforma del sistema previsional	149
Conclusión. Nuevo estilo y fin de ciclo	161

Cuarta Parte	
Balance y perspectiva	163
XI. Entre la administración, corrección o superación del modelo socioeconómico	165
¿Modelo heredado o modelo propio?	165
Tensiones y contradicciones en los gobiernos de la Concertación	175
XII. Balance, tareas pendientes y nuevo proyecto progresista	181
Los enclaves no superados	181
El enclave neoliberal: Hegemonía del mercado, desigualdad y Estado subsidiario	182
El enclave autoritario: Institucionalidad política y democracia incompleta	185
Balance: Neoliberalismo corregido y progresismo limitado	188
Perspectiva: ¿Hacia un nuevo proyecto progresista?	191
Referencias bibliográficas	199

Prólogo en un nuevo escenario social y político

Este libro da cuenta de una investigación sobre los gobiernos de la Concertación desde la perspectiva de las dos grandes corrientes de pensamiento y acción que se plantearon como alternativas para los gobiernos en América Latina después de las democratizaciones políticas o transiciones: neoliberalismo y progresismo. Pero no se trata de un estudio sobre estas últimas, la consolidación o el régimen político postdictatorial, sino sobre el modo como se enfrentó el orden socioeconómico y político heredado de la dictadura chilena. La primera corriente, el neoliberalismo, es definida como aquella visión y práctica sobre la sociedad dominada por el mercado como principio ordenador de toda la vida social. El Estado subsidiario y restringido drásticamente en sus funciones dirigenciales del desarrollo; el predominio del capital financiero y una estructura marcada por las desigualdades estructurales y la concentración de la riqueza, eran principios fundantes de dicho orden socioeconómico. El progresismo fue la respuesta que surgió de los sectores de centroizquierda en el mundo y en América Latina para superar ese orden neoliberal en democracia y devolverle al Estado y a la sociedad el predominio sobre el mercado y los grandes intereses capitalistas nacionales y transnacionales. En nuestro país fue la Concertación de Partidos por la Democracia, es decir, una coalición de centroizquierda la que buscaba encarnar, principal aunque no exclusivamente, los principios progresistas, a diferencia de lo ocurrido en otros países, donde este proyecto fue enarbolado mayoritariamente por los sectores de izquierda.

Nuestro estudio analizó los gobiernos de la Concertación como una respuesta al modelo neoliberal chileno desde la visión progresista, a través de sus debates y políticas.

Las conclusiones de este trabajo pueden sintetizarse en el título del libro. Pese a las significativas y progresistas transformaciones intro-

ducidas en la sociedad chilena por los gobiernos de la Concertación, ellos no lograron superar o reemplazar el modelo neoliberal ni tampoco el modelo político de democracia incompleta, sino solo corregirlos parcialmente, con lo que el carácter progresista quedó limitado.

El escenario en que estas cuestiones se planteaban (y de lo que el libro se hace cargo), era de balance, rectificaciones, continuidad y cambio, pero varió significativamente en estos últimos años por efecto de dos hitos fundamentales.

En primer lugar, el término de los gobiernos de la Concertación con el ascenso de un gobierno de derecha, y de lo que se ha llamado el modelo concertacionista. Este último consistió en la búsqueda de correcciones parciales de los modelos socioeconómico y político en un sentido progresista, por medio de un método político de acuerdos con la entonces oposición de derecha. A través de esta estrategia de acción política, se mejoró sustantivamente la situación heredada de la dictadura, pero al mismo tiempo se consolidaron los rasgos fundamentales de los modelos socioeconómico neoliberal y político de democracia incompleta. Si era posible otra cosa o no, es materia de otro análisis que hemos realizado en el libro, pero lo cierto es que el proyecto histórico de la Concertación quedó sin realizarse y, al perder el gobierno en manos de la derecha, dejó de ser el sujeto político capaz de realizar la transformación pendiente, por cuanto quedó sin sus dos instrumentos principales: la épica democratizadora y las políticas públicas de gobierno. Desde la oposición, la Concertación puede, y en efecto así lo hace, buscar su regeneración y recomposición. Incluso deberá ser parte insustituible, en conjunto o a través de sus componentes partidarios individuales, de un nuevo sujeto político transformador que ya no será exclusivamente la Concertación ni tampoco una mera ampliación desde ella.

Por su parte, a diferencia de los que lo precedieron, el gobierno de derecha encabezado por Sebastián Piñera, no busca corregir ni el modelo socioeconómico neoliberal ni el modelo político de democracia incompleta, sino profundizar ambos. En este sentido, es injusto y errado equiparar este gobierno a los de la Concertación, aun cuando tanto la ideología del Presidente (diferente a la del núcleo duro de la derecha expresado en la UDI) como las movilizaciones sociales desde el 2011 y la obligación de negociar con la oposición, lo hayan forzado a promulgar leyes que no correspondían a su propia agenda sino a la de la oposición

política y social y que podrían ser calificadas de progresistas, si no fuera por las limitaciones que el gobierno les introdujo.

En este y otros trabajos he sostenido que me parece equivocado e injusto hablar de traición de la Concertación a su proyecto histórico. Del mismo modo, es incorrecto insistir en que sus acciones eran las únicas posibles y que ahora ha comenzado un nuevo ciclo, en el cual ella debe renovarse. Lo cierto es que reconocer que la Concertación realizó algunos de los mejores gobiernos de la historia del país no implica desconocer su incapacidad para superar el modelo económico, social y político heredado y que, por lo tanto, corresponderá a otro sujeto político realizar dicha tarea. Ello debido a una errada conducción original basada en un inadecuado diagnóstico sobre la posibilidad de una regresión autoritaria, la cual no tenía ninguna viabilidad; a una obsesión traumática por evitar cambios fundacionales y a un exceso de confianza en su capacidad negociadora con los herederos de la dictadura. Más adelante, el éxito parcial alcanzado justificó a esta coalición continuar con su modelo de acción política.

En segundo lugar, el cuestionamiento radical y generalizado hacia el modelo socioeconómico y político, proveniente de las movilizaciones estudiantiles, principal pero no exclusivamente, pues también hay que considerar las del pueblo mapuche, las medioambientales, las regionales, las de diversidad cultural y de orientación sexual, del año 2011. Si bien a ellas se agregan movilizaciones de malestar y descontento (también presentes en las mencionadas) no hay que confundir sus significados. Estas últimas se motivan en una situación de abuso y de engaño en general respecto de situaciones de consumo y a veces también de derechos conculcados, pero no apuntan a una transformación de la sociedad, sino a la corrección de comportamientos o políticas privadas y públicas. Lo cierto es que tomadas en conjunto todas las manifestaciones y movilizaciones es posible discernir tres dimensiones, algunas de las cuales predominan en ciertos casos, unas veces se complementan y otras se tensionan entre sí. Por un lado, una dimensión de puro malestar y descontento como los expresados en el escándalo de La Polar o producto de los problemas del Transantiago. Por otro, una de tipo ciudadano de quienes reclaman derechos como los referidos a las orientaciones sexuales. Finalmente otra, de corte refundacional, donde se apunta a la transformación de un ámbito de la sociedad (educación, medio ambiente) o del conjunto de ella (las movilizaciones estudiantiles que buscan el cambio

del modelo socioeconómico). Por supuesto que en las que predomina el componente refundacional existen también las otras dimensiones (por ejemplo el tema del endeudamiento en el caso de las movilizaciones estudiantiles).

Ha habido durante y después de las movilizaciones dos grandes posturas intelectuales y políticas, con variaciones significativas en el seno de cada una de ellas. En la primera, muchos políticos y analistas interesados en ocultar la crítica al modelo socioeconómico han querido, recurriendo a encuestas y otros medios, reducir todo a una situación de descontento que llama a corregir, expandir y profundizar el modelo, enfatizando que la gente adhiere a sus valores y no quisiera cambiarlo, pero quisiera tener más acceso y oportunidades dentro de él. Se olvida fácilmente que la adhesión masiva a las movilizaciones del 2011 fue acompañada de una crítica profunda y rechazo al modelo, como lo reconocerían con sorpresa algunos de los mismos analistas de opinión pública de derecha. Desde una variante más política de esta postura, por un lado, se afirma que el orden o acuerdo social y político-institucional-social instaurado en 1990 con la llegada de la democracia “no da para más”; pero, por otro, ni se plantea un cambio del orden socioeconómico ni se postula una fórmula para un nuevo orden político que no sea la recomposición de los mismos actores.

La postura opuesta afirma la crisis y hasta el derrumbe del modelo. Para algunos se está en una crisis terminal aunque ello no derive en un modelo nuevo que sustituya al antiguo. Para otros, esta será la tarea de un nuevo sujeto popular autogenerado, sin ninguna vinculación con la política institucional. A nuestro juicio, se debe distinguir entre tres tipos de crisis.

La primera es el término o derrumbe, si se quiere, de lo que hemos llamado el modelo concertacionista, es decir, del modo, estilo o estrategia, como los gobiernos de la Concertación enfrentaron el modelo socioeconómico y político vigente y que hemos definido en páginas anteriores. Ello no tiene vuelta atrás ni reacomodo posible. La segunda es la crisis de legitimidad y rechazo del modelo (atestiguada por todas las encuestas y movilizaciones) aunque este siga funcionando. Pero precisamente es tal funcionamiento el que ha perdido confianza y legitimidad. Como hemos señalado, en este repudio hay componentes consumistas e individualistas, ciudadanos y refundacionales, que buscan su término y reemplazo. Cuál de estos componentes triunfe dependerá del debate y

la lucha de los actores involucrados y de la resistencia de los sectores que apoyan al actual gobierno.

Y por ello es necesario señalar una tercera crisis, de legitimidad y funcionamiento a la vez, que afecta al sistema político y se manifiesta en el rechazo generalizado a la política y en su incapacidad de expresar a las mayorías tanto propiamente políticas como sociales. Hay aquí de nuevo dos dimensiones, una que se arrastra desde el comienzo de la democracia, referida a la institucionalidad política heredada de la dictadura y revelada en el empate político (en todos los campos) consagrado en la mayoría democrática opuesta a ella. Otra de carácter más profundo, que afecta al modo histórico de relación entre política y sociedad y que quedó de manifiesto en las movilizaciones estudiantiles de 2006 (el llamado movimiento pingüino) y se hizo irreversible a partir de las movilizaciones de 2011. En efecto, en Chile frente a las diversas problemáticas históricas siempre se constituyeron sujetos políticos (alianza de centroizquierda para la industrialización; partidos de centro y alianzas de izquierda para las reformas y procesos revolucionarios de los sesenta; la Concertación para salir de la dictadura y asegurar la democracia y sus condiciones sociales y económicas, por nombrar algunos) y el rasgo central radicaba en que esos sujetos eran básicamente partidarios, porque los partidos y sus alianzas incorporaban al movimiento social en una relación de imbricación y, a la vez, de autonomía y articulación. Lo que ocurre hoy día es que para la nueva problemática abierta, puesta en evidencia por las movilizaciones sociales, no hay un sujeto político constituido y que este ya no podrá ser solo partidario (al menos en su generación), porque los partidos ya no expresan esa mayoría social.

De modo que junto a las refundaciones del modelo socioeconómico y político institucional, existe un proceso complejo de refundación de las relaciones entre política y sociedad, que ninguno de los dos primeros resuelve y que es más bien condición de ellas. El 2011 fue un momento de ruptura y potencialmente refundacional, pero no se transformó en un proceso precisamente por la vigencia de una institucionalidad política que lo impedía y la escisión entre política y sociedad, que hacía imposible la existencia de un sujeto político social que pudiera transformarla. Por lo que el momento potencialmente refundacional tuvo como efecto reformas parciales y separación de los tiempos político y social, que siguieron sus dinámicas propias. Las urgencias electorales de 2012 y 2013, así como la renuencia a establecer una nueva relación

entre actores sociales y políticos que reconozca el nuevo escenario y respete las autonomías de cada cual, arriesgan a prolongar indefinidamente una situación con las posibilidades de descomposición y crisis mayores tanto de legitimidad como de funcionamiento, es decir, a un estallido de la institucionalidad o a la involución individualista con pérdida del sentido de sociedad.

Dicho de otra manera, a diferencia de otros periodos de nuestra historia, los momentos políticos electorales no servirán para resolver la triple crisis de la que hemos hablado. ¿Existe alguna manera de desencadenar procesos refundacionales que mantenga un carácter democrático y evite un estallido institucional? A nuestro juicio la mejor y, hoy por hoy, quizás única forma de iniciar un proceso de reconstrucción de las relaciones entre lo político y lo social, que lleve a su vez a una nueva institucionalidad democrática, la cual permita el reemplazo del modelo neoliberal, es lo que algunos autores han llamado el momento o proceso constitucional, es decir, en nuestro caso, la movilización a la vez institucional (establecimiento de un plebiscito, a través de una reforma constitucional, que abra paso a una Asamblea Constituyente) y social para una nueva constitución.

Es en torno a este proceso que se irán decantando las nuevas relaciones entre política y sociedad, los nuevos actores sociales y políticos, los nuevos referentes políticos y los proyectos programáticos de superación del modelo neoliberal. Los actuales actores políticos, entre ellos la Concertación, deberán redefinirse en función de la constitución del sujeto sociopolítico mayoritario que enfrente esta tarea.

Santiago, octubre 2012.

Reconocimientos

Este libro es el resultado del proyecto desarrollado en el marco del Concurso “Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones del desarrollo en América Latina y el Caribe 2006 del Programa de Becas CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social para investigadores de América Latina y el Caribe 2006-2008”.

Mis agradecimientos a CLACSO y, muy especialmente, al equipo encargado del Programa encabezado por Bettina Levy y sus asistentes Natalia Gianatelli, Magdalena Rauch y Luciana Lartigue, por su permanente apoyo y comprensión frente a mis incumplimientos de plazos. Vayan también mis agradecimientos a la Universidad ARCIS que patrocinó institucionalmente esta investigación, a Nelly Richard, Vicerrectora de Extensión, Comunicaciones y Publicaciones y, muy particularmente, a Juan Carlos Gómez Leyton, Director del Doctorado PROSPAL de dicha institución, por su estímulo inagotable.

No habría sido posible realizar esta investigación sin la colaboración del trabajo riguroso y dedicado de la socióloga Paulina Pavez, quien revisó materiales, realizó entrevistas y elaboró borradores para las versiones preliminares. Asimismo, debo un reconocimiento al sociólogo Alejandro Osorio por su inestimable esfuerzo en la revisión del manuscrito previo a esta versión. Algunas colaboraciones específicas se reconocen en las notas.

En el tiempo de revisión del manuscrito final, fuimos conmovidos por la muerte del gran intelectual y amigo Guillermo O’Donnell y del tan querido Gonzalo Arroyo, S.J. Dedico este trabajo a la memoria de ambos.

Introducción

El neoliberalismo se afirmó como la ideología y utopía predominantes de las transformaciones económicas y sociales desde la década de los setenta, correspondiendo a una fase del desarrollo del capitalismo que replanteaba la autonomía de los mercados y de la economía respecto de la sociedad en un marco de predominio del capital financiero a nivel globalizado y de grandes cambios tecnológicos. De origen en los países centrales, se propagó a los países subdesarrollados donde tuvo expresiones más ortodoxas que las de su origen. En particular, e incluso antes que fuera codificado como Consenso de Washington y adoptado como políticas oficiales de organismos internacionales, se impuso a sangre y fuego bajo la dictadura militar de Pinochet en Chile. Aquí cumplió con la doble tarea de revancha y desarticulación de la sociedad precedente y de constituir la base del proyecto fundacional del régimen en sus aspectos económicos, sociales, culturales y también políticos. La Constitución impuesta por Pinochet en 1980 y cuyas bases permanecen hasta hoy, pese a las reformas que le han introducido los gobiernos democráticos, son su mejor expresión.

Quizás el éxito mayor del neoliberalismo como ideología, pese al fracaso evidente de sus políticas, haya sido generalizar la idea que no había modelo alternativo posible y solo era viable introducir paliativos o correcciones. La caída de los socialismos en los países centrales y la derrota de los movimientos revolucionarios en la periferia, especialmente en América Latina, parecían mostrar que el capitalismo se imponía como el orden natural de las cosas. Poco a poco las resistencias sociales, políticas, culturales e intelectuales fueron conformando girones de alternativas, algunas de las cuales, aunque manteniendo grandes diversidades, fueron denominadas progresismo o nuevas izquierdas. En Chile, ello coincidió con los procesos de democratización. De modo que los gobier-

nos que sucedieron a la dictadura, conformados por la coalición de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, tuvieron que enfrentar un doble desafío. Por un lado, consolidar un régimen democrático superando los enclaves autoritarios heredados de la dictadura. Por otro, enfrentar un modelo socioeconómico consolidado que se había impuesto sin restricciones durante esta. Ello desde una perspectiva que retomaba y recreaba las ideas progresistas circulantes en el mundo.

Este libro presenta una investigación sobre los gobiernos de la Concertación en este contexto. Se trata de analizar el modo como dichos gobiernos enfrentaron la herencia neoliberal desde una perspectiva progresista. No debe, entonces, buscarse en él un estudio sociológico de las transformaciones estructurales, culturales o políticas de la sociedad chilena en los últimos veinte años, ni de sus actores sociales, sino solamente una descripción e interpretación de la problemática indicada

La investigación consistió en una revisión que, por supuesto dista mucho de ser exhaustiva, de diversos autores y enfoques que han observado los procesos de modernización en Chile; la realización de entrevistas informativas; el estudio de políticas públicas emblemáticas de los cuatro gobiernos, y el análisis de un conjunto de investigaciones y documentos que han permitido determinar las orientaciones y matrices ideológicas de los actores políticos de la Concertación*. El período considerado es estrictamente los cuatro gobiernos de la Concertación y solo incluye datos, debates, análisis o bibliografía posteriores al término a ese período cuando parecían indispensables para la adecuada comprensión de los argumentos. Se perdonará que, inevitablemente, en la medida que esta investigación aborda un tema que toca muchas dimensiones que han sido trabajadas durante largos años por el autor, se haya hecho uso frecuente en este texto de material y referencias a sus trabajos.

En una primera parte analizamos los rasgos de la denominada revolución neoliberal tanto en sus elementos ideológicos como en cuanto a su implementación en América Latina. En el primer capítulo se describen y analizan los fundamentos del neoliberalismo principalmente desde la teoría política y su concepción básica del individualismo; se sintetizan sus principios y se señala el modo como estas ideas se transformaron en políticas públicas en el momento de crisis económica de la

* Agradezco especialmente la información y análisis proporcionados por Marcelo Contreras, Juan Gutiérrez, Claudia Sanhueza, Ceristían Cox, Hernán Frigolett y Alberto Mayol.

década del setenta y debilitamiento de los Estados de Bienestar. El modo como se recibieron en América Latina las ideas y políticas neoliberales, su sistematización en el denominado Consenso de Washington y su balance en términos de un desarrollo económico y social frustrante, con efectos de debilitamiento de la calidad democrática, constituyen el objeto del segundo capítulo.

En la segunda parte estudiamos la respuesta progresista, por un lado, en el tercer capítulo a través del debate europeo original y de la discusión sobre los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina. Por otro, en el capítulo siguiente, intentamos establecer una hipótesis para analizar las diversas tendencias a partir de una reformulación de la problemática latinoamericana de hoy: la reconstrucción de las relaciones Estado-sociedad, al límite de la refundación de los Estados-naciones en un mundo globalizado.

En la tercera parte entramos al análisis del caso chileno. En el capítulo quinto se hace un esquemático balance de la herencia neoliberal que reciben los gobiernos de la Concertación que, a diferencia de otros casos, consiste en un modelo socioeconómico consolidado. En el siguiente capítulo se discuten los rasgos básicos del proyecto de la Concertación, sus dimensiones progresistas y sus límites.

Los capítulos de la cuarta parte examinan los cuatro gobiernos de la Concertación, desde una doble perspectiva: por un lado, la definición de la problemática central de cada uno y, por otro, el análisis de una política específica, considerada emblemática desde la visión que nos ocupa. Esta, a su vez, se estudia desde dos dimensiones: su vinculación con dicha problemática y su inserción en el debate sobre el modelo económico social heredado. Así, en el gobierno de Patricio Aylwin se analiza la reforma tributaria; en el de Eduardo Frei Ruiz Tagle, la política de modernización del Estado; para el gobierno de Ricardo Lagos elegimos la política de reforma de la salud y para el gobierno de Michelle Bachelet, la política de protección social. En todos estos casos no buscamos un análisis técnico ni un balance de los resultados de cada una de estas políticas, tampoco de la evolución de las políticas de los gobiernos de la Concertación ni menos una evaluación del conjunto de ellos, lo que solo hacemos parcialmente en los dos últimos capítulos, sino que las abordamos estrictamente desde la perspectiva señalada. El foco de análisis son los debates en torno a las propuestas tanto en el seno de la coalición gobernante como con la oposición de derecha.

La cuarta parte busca, efectivamente, hacer un balance del modo como los gobiernos de la Concertación enfrentaron el modelo neoliberal en el contexto de una tarea que definieron básicamente como de democratización. En el capítulo undécimo, se revisa la discusión sobre diferencias y semejanzas entre el modelo neoliberal original y el modelo de la Concertación y las tensiones al interior de esta respecto de la corrección o superación de aquel. En el último capítulo intentamos un balance en términos de un modelo neoliberal corregido y de un progresismo limitado, lo cual daría al proyecto democratizador de la Concertación un carácter incompleto. Es decir, en nuestra interpretación tanto en la cuestión de la democratización política como del modelo socioeconómico, las herencias fueron corregidas parcialmente, pero no fueron superadas. Queda planteada, entonces, la doble tarea de completar lo que quedó pendiente y generar un nuevo proyecto político progresista, lo que implica, a su vez, un nuevo sujeto político social.

Santiago, agosto de 2012.

Primera Parte
Neoliberalismo, progresismo
y el contexto latinoamericano

I. La ideología neoliberal

El neoliberalismo aparece como una de las ideologías más importantes de fines del siglo XX y, hasta el día de hoy, pese a su decadencia y fracaso, sigue siendo objeto de defensas y ataques¹. Ello puede deberse a que quizás sea una de las últimas ideologías totalitarias que une indisolublemente un conjunto de políticas concretas y visiones teólicas y teológicas sobre la condición humana y las personas en sociedad. Como tal, constituye una utopía, es decir, no encontraremos nunca en la realidad histórica una sociedad neoliberal, como tienden a considerarlo tanto sus defensores como detractores, sino elementos o dimensiones parciales que apelan a un principio de totalidad, sin que puedan nunca identificarse totalmente. En esto estriba tanto su fuerza como su debilidad. Porque tratándose de una visión del ser humano y la sociedad desde la economía, negará las otras esferas o las convertirá en un reflejo de esta. Pero las complejidades de los procesos y la vida social la obligarán a recurrir a lo mismo que niega, la política, para imponerse.

Pero aunque esta investigación se concentra en esta dimensión ideológica, no debe olvidarse que se trata de la ideología hegemónica de un tipo de capitalismo que correspondería, siguiendo a Karl Polanyi (1989), a una nueva ola mercantilizadora, uno de los dos momentos del péndulo de la “gran transformación”, que consiste en la autonomización de los mercados a escala internacional². Estaríamos desde la década del

¹ Existen innumerables estudios desde la perspectiva ideológica, teórica o filosófica, los que curiosamente no siempre incluyen la dimensión histórico-estructural a la que aludiremos enseguida. Un reciente y vasto trabajo desde la perspectiva de filosofía política en Audier (2012).

² Recordemos que los dos polos del péndulo son la desintegración y la integración de los mercados. El concepto de integración o inserción social refiere al concepto “*embeddedness*”. Si la ola neoliberal representó el movimiento pendular hacia la desintegración como respuesta al otro polo de integración expresado a través de los Estados desde los años veinte del

setenta en presencia de un tipo de revolución capitalista en el marco de los procesos de globalización. No es posible entender el neoliberalismo ni las respuestas satisfactorias o frustradas, sin tener presente esta dimensión histórico-estructural, aun cuando este no sea el enfoque de nuestro trabajo.

¿Cuáles son los orígenes y cómo ha sido el paso de la ideología neoliberal a lo que llamamos neoliberalismo como modelo socioeconómico?

A finales de la década del setenta y durante la del ochenta, desde la Universidad de Harvard, diversos académicos lanzaron una ofensiva sin precedentes contra las políticas de igualdad. Sus planteamientos trascendieron rápidamente el mundo académico para imbricarse en los discursos proclamados por la naciente revancha de los gobiernos neoconservadores, en una retórica que fue hábilmente acompañada por los medios de comunicación. Como revisaremos, los planteamientos de la Comisión Trilateral a mediados de la década del setenta, jugaron un paso importante en la traducción de las ideas en políticas neoliberales.

Esta ideología, cuyo origen se remonta a la constitución de la Mont Pelerin Society en 1947 (Vergara, 1983), tenía como propósito combatir el keynesianismo y preparar las bases para otro tipo de capitalismo. Desafiendo el consenso oficial de la época, manifestado en las lógicas del Estado de Bienestar, el grupo instaló un proyecto cuya máxima era el valor intrínseco de la *desigualdad* como condición necesaria para el mantenimiento de la libertad de los individuos y de la competencia.

En términos generales, los principales postulados de este proyecto pueden resumirse en los siguientes siete puntos³:

Primero, y como expresión de una de las principales corrientes teóricas presentes en el pensamiento social, se encuentra el individualismo “extremo”⁴. En esta tradición el individuo es comprendido como el

siglo pasado, para algunos autores, las grandes crisis financieras de los últimos años podrían ser el inicio de un nuevo movimiento hacia la integración o inserción social (Dale, 2012). Entre los trabajos que adoptan esta perspectiva histórico estructural y que se orientan o discuten las tesis de Polanyi, más cercanos a la sociología, véanse: Wallerstein (2008), Habermas (2001), Burawoy (2003). Una revisión sintética de todos estos enfoques en Dale (2012).

³ Se trata de una síntesis crítica que retoma libremente los planteamientos de Anderson (2003), Ezcurra (1998) y Gentili y Sader (1999).

⁴ Frederick von Hayek, filósofo, economista y discípulo de Von Mises, fue uno de los fundadores del neoliberalismo, convirtiéndose en uno de los intelectuales más influyentes del pensamiento liberal. Para Hayek, el individuo tiene un valor fundamental: compone un principio de organización social, con lo que se constituye una teoría de la sociedad. Es así

principal responsable de sus actos. Mediante la reformulación del postulado clásico de la iniciativa individual, se reconocen como derechos básicos del ser humano los de propiedad privada y consumo. El autointerés y la defensa de las necesidades egoístas son presentados como la fuerza que motoriza las conductas individuales. De este modo, en virtud del principio individual de la acción, el ciudadano es visto como un *homo economicus*. Las necesidades de la sociedad como colectivo se establecen como el resultado exitoso de la unión de los esfuerzos que realiza cada individuo para satisfacer sus propios intereses. En este sentido, Milton Friedman señala que: “el hallazgo clave de Adam Smith consistió en afirmar que todo intercambio voluntario genera beneficios para las dos partes, y que mientras la cooperación sea estrictamente voluntaria, ningún intercambio se llevará a cabo, a menos que ambas partes obtengan con ello un beneficio” (Friedman y Friedman, 1983: 16). De este modo, el individuo al perseguir sus propios intereses promueve a menudo los de la sociedad en un modo más efectivo que cuando intenta hacerlo directamente.

Segundo, y como consecuencia de lo anterior, se postula la primacía de la libertad. Este concepto fundamental es visto como un valor abstracto, negativo e individual: consiste en la ausencia de impedimentos externos al libre desarrollo del mercado. En tal sentido, intervenir en el mercado equivaldría a atentar contra la libertad del ser humano. La libertad de acción es un requisito *sine qua non* para que las leyes del mercado funcionen sin interferencia. Por ello, la libertad económica es un requerimiento esencial de la libertad política que, al permitir que las personas cooperen entre sí sin la coacción de un centro decisorio, reduce el área sobre la que se ejerce el poder político (Friedman y Friedman, 1983: 17).

Tercero, el mercado es el lugar principal, y en la práctica excluyente de otros, de realización de la libertad. Pero también este es esencial para la comprensión del fundamento del proyecto antiigualitarista,

que el individuo no tiene el carácter de unidad atomizada, pues su carácter y naturaleza se forjan en la sociedad: “no hay otra forma para llegar a una comprensión de los fenómenos sociales si no es a través de nuestro entendimiento de las acciones individuales dirigidas hacia otras personas y guiadas por un comportamiento esperado” (Hayek, 1986). Para Hayek, el individualismo verdadero es un intento por conocer las fuerzas que determinan la vida social del hombre y, solo en segunda instancia, un conjunto de máximas políticas derivadas de esta perspectiva de la sociedad.

pues aparece como el otorgante más eficiente de recursos y oportunidades: el ordenador racional por excelencia. Si se opera de acuerdo con las leyes del mercado, en consecuencia, podrán alcanzarse los objetivos. El mecanismo regulador del mercado es la “mano invisible”. Debe dejarse que la maquinaria económica funcione por sí sola pues ella se regirá, naturalmente, por las leyes del mercado.

Cuarto, el individualismo neoliberal considera la desigualdad una cuestión natural. Las desigualdades sociales son inevitables, pues son la expresión de las diversas capacidades de adaptación de los individuos ante el mercado. Por ello, las ideas y acciones orientadas a buscar la igualdad social, económica, política, cultural y jurídica entre los hombres son catalogadas como “antinaturales” y primitivas.

Quinto, el modo de producción capitalista es visto como el motor de la historia. La sociedad capitalista es concebida como insuperable: es el *súmmum* de la historia, el *locus* máximo de racionalidad. De este modo, se considera irracional a todo intento de cambiarla, sea radical o parcialmente. Por lo que el principal enemigo ideológico y político es el socialismo en cualquiera de sus fórmulas, al que se considera una forma de servidumbre⁵. Ahora bien, una condición esencial para el desarrollo de la sociedad capitalista es la idea de orden espontáneo. La mayor parte de los hechos y cosas que producen beneficios en un sistema social son el producto de las fuerzas espontáneas, es decir, no están bajo el control directo del hombre. Ese orden espontáneo es el orden del mercado, y las demandas de justicia social, por ejemplo, lo distorsionan y ocultan la búsqueda de protección de intereses de grupos determinados (Hayek, 1982:17)⁶.

Sexto, la intervención estatal atenta contra el orden social de mercado como eje constitutivo de las sociedades. La imposibilidad de elimi-

⁵Al comentar sobre socialismo, Hayek, uno de sus radicales críticos, señala que si bien este concepto se usa para significar los ideales de justicia social, mayor igualdad y seguridad (que son los fines últimos del socialismo), oculta el método particular para alcanzar estos fines, que sería la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y la creación de un sistema en el cual el empresario que actúa en busca de un beneficio es reemplazado por un organismo central de planificación (Hayek, 1978: 12).

⁶ Esta idea de orden natural de mercado y de fundamento utilitarista del orden social fue criticada fuertemente por la sociología clásica, incluido Talcott Parsons, que enfatiza el carácter normativo de la acción social, por lo que ella no puede ser comprendida únicamente en el ámbito puramente instrumental o económico (Alexander, 1987). Un sociólogo contemporáneo, por su parte, ha señalado que una contradicción importante del neoliberalismo es que la fe ciega en el mercado como eje del orden social termina atentando contra los intereses valóricos conservadores de los grupos dominantes (Giddens, 2000: 26).

nación del Estado, sin embargo, lleva a una férrea defensa de un Estado mínimo que se aboque tan solo a prestar seguridad e intervenir en aquellos nichos de mercado que no son apetecibles para los capitalistas privados. Friedman (1983) sostiene, en esta dirección, que al descentralizar al poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración de poder político que pudiera producirse Séptimo, lo anterior nos lleva necesariamente a la sumisión del régimen político a la dinámica económica. En tal sentido, se reconoce que la democracia tiene un valor *per se*, pero este reconocimiento es acotado, ya que el régimen democrático de gobierno es alabado en tanto y en cuanto no interfiera con el funcionamiento del libre mercado. Así, se produce una visión reducida de la democracia como forma procedimental, pero sobre todo, se establece una desconfianza fundamental en ella.

Este proyecto teórico, con implicancias políticas, permaneció latente alrededor de dos décadas. Ante la inminencia de la gran crisis de postguerra que tendría lugar en 1973, el capitalismo mundial cayó en una larga y profunda recesión, y las ideas elaboradas por la Sociedad Mont Pelerin comenzaron a ganar terreno. Las raíces de la crisis, según Hayek y sus colegas, estaban localizadas en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero.

No obstante, la hegemonía de este programa tardó cerca de 10 años en penetrar sustantivamente. Acabó por lograrlo cuando los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en el intento por aplicar las medidas keynesianas a la crisis económicas, y en un escenario de crisis energética en torno al petróleo, posibilitaron a las ideas neoliberales posicionarse con mayor fuerza en la proposición de una vía alternativa a las lógicas del Bienestar. La crisis del capitalismo de la década del setenta y la avanzada mercadocéntrica de la década del ochenta fueron los factores que permitieron la expansión del capital financiero, posibilitando la transnacionalización de las economías y el peso creciente de las empresas multinacionales, favorecido, a su vez, por la reafirmación del libre comercio a partir de la creación de la OMC (Organización Mundial de Comercio), que vino a reemplazar al viejo GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio), y por el dominio del capital financiero por sobre el productivo.

En 1975 la Comisión Trilateral creada por David Rockefeller dos años antes y que reunía a dirigentes de la economía de Europa, Estados Unidos y Japón, encargó a tres intelectuales de esas regiones la elabora-

ción de un informe que se denominó “La crisis de la democracia”, y que introducía la noción de gobernabilidad. A nuestro juicio, este es el inicio de la vinculación entre neoliberalismo en materia económica y sus dimensiones autoritarias en política, toda vez que la gobernabilidad se definía como control de las demandas sociales y políticas sobre el Estado. Ello implicaba el desmantelamiento del Estado de Bienestar y control de los sindicatos en los países desarrollados y autoritarismo político que contuviera el populismo y las tendencias revolucionarias en los sub desarrollados o en vías de desarrollo, como en América Latina⁷.

A principios de la década del ochenta, la llegada al poder de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979) y Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981) aceleró la reconversión del capitalismo al neoliberalismo al abrir espacio político a la recomendación, formulada por los teóricos liberales más radicales, de contraer la demanda por medio de la reducción del déficit público y la contención salarial. Ello suponía una drástica redefinición no solo del papel del Estado en la economía (relación Estado-mercado), sino también del pacto social (relación Estado-sociedad). En la extensión de estas políticas a América Latina también fue muy importante el apoyo recibido de los organismos multilaterales de crédito (especialmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo), dado su poder de financiamiento, consejería y orientación para las políticas económicas.

De esta manera, entre la crisis del petróleo y la avanzada del paradigma neoliberal, comenzó a gestarse un nuevo paradigma económico que reemplazó al consenso keynesiano.

⁷ Los autores eran Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975).

II. Neoliberalismo en América Latina

La ideología neoliberal y su crítica en América Latina

En el contexto latinoamericano, comenzó a hablarse de neoliberalismo a partir de las experiencias económicas de las dictaduras militares del Cono Sur de las décadas del setenta y ochenta⁸. Pero el tema se extiende y se universaliza prácticamente a toda la región y los gobiernos democráticos luego de la difusión de las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales como parte de su estrategia de reformas estructurales bajo el Consenso de Washington, término acuñado por John Williamson en 1989⁹. Se entiende por “Consenso de Washington” el conjunto de medidas oficiales de algunos organismos internacionales y algunos gobiernos y sectores de los mundos empresarial y académico internacionales, destinadas a implementar y evaluar en los países en desarrollo, a inicios de la década del noventa, políticas económicas que se ajustaran a la ortodoxia económica del capitalismo triunfante, es decir, al predominio irrestricto del mercado. En conjunto y aplicadas radicalmente, se confunden con lo que se llama “modelo neoliberal”. Su primera formulación (Williamson, 1990b) incluyó los siguientes elementos: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructura); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento

⁸ Ver Foxley (1988) sobre los experimentos neoliberales y Garretón (1984) para la caracterización de estos regímenes militares.

⁹ Véase Williamson (1990b). El documento original del mismo nombre fue presentado en noviembre de 1989 en una conferencia organizada por el Institute for International Economics, y está disponible en su sitio web: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones, y garantías de los derechos de propiedad. Todas ellas fueron implementadas, con diversa intensidad, por los gobiernos latinoamericanos a partir de la década del ochenta (Williamson, 1990a).

Pero en este conjunto de medidas, varias de ellas pueden tener solo un carácter instrumental o necesario para resolver problemas de coyuntura. ¿Qué convierte, entonces, en un modelo neoliberal a estas y otras medidas que pueden aparecer más adelante como las llamadas segunda o tercera ola de reformas (modernización del Estado, privatizaciones de los sistemas previsionales, salud, educación, políticas focalizadas para paliar los desastrosos efectos sociales de la implementación de las primeras, etc.) destinadas a consolidar el modelo y corregir algunos de sus principales efectos negativos en la sociedad? (Garretón, 1996, Ibarra 1991).

En primer lugar, son aplicadas como paquete en su integridad. En segundo lugar, buscan explícitamente separar la economía de la política y lo social y más precisamente, subordinar estas dos últimas esferas a la primera. Con ello se abre el espacio de oportunidad para generar un nuevo modelo socioeconómico y de desarrollo de largo plazo. En tercer lugar, este nuevo modelo socioeconómico, asociado a una fase particular del capitalismo y caracterizado por el predominio del capital financiero, obedece estrictamente a una determinada ideología, que es la llamada ideología neoliberal. Esta consiste, esencialmente, en la afirmación del mercado no solo como el mejor mecanismo para asignar recursos, sino como el modelo de toda relación social o política, es decir, como un tipo de sociedad y no solo de economía. Las consecuencias de esta afirmación son la reducción del tamaño y funciones del Estado y su privatización a manos de los grandes grupos de interés empoderados; la eliminación de la capacidad dirigente e interventora del Estado para generar condiciones de igualdad que atentarían contra las libertades individuales y la consagración de su papel mínimo y subsidiario¹⁰; la supeditación de toda política social al crecimiento económico y a las lógicas de mercado y su asociación a un discurso conservador repleto de connotaciones moralistas

¹⁰ En términos estrictos, el papel subsidiario del Estado es una concesión del neoliberalismo ortodoxo a presiones de otras corrientes que veían este principio como la responsabilidad del Estado ante aquello que los cuerpos intermedios o la sociedad misma no podían hacer. El planteamiento neoliberal reduce esta responsabilidad a lo que el mercado no puede realizar.

(Giddens, 2000; Blofield, 2003; Dides, 2005 para el caso chileno).

Por otra parte, el término “neoliberalismo” ha tenido en la región un alto contenido ideológico que dio origen a un fuerte debate doctrinario y político. Con la excepción del caso chileno, donde se implanta mucho antes del Consenso de Washington, sus opositores generalmente lo identifican con el conjunto de medidas recomendadas por el Consenso de Washington y con los profundos problemas sociales originados luego de su aplicación incondicional, como por ejemplo, la crisis Argentina del año 2001. Se ha afirmado, sin embargo, que tanto el término neoliberalismo como la idea del Consenso de Washington son imprecisos. En la práctica, su uso ha servido para dar cuenta del debate ideológico que subyace tras las controversias de carácter económico, porque alberga en su centro, como hemos indicado, tanto una idea de estructura social (la idea de que el mercado está por sobre la sociedad), como una concepción antropológica (el socialismo y todas las acciones comunitarias basadas en lazos de solidaridad representan estadios inferiores de la evolución social y son, por lo tanto, expresión de barbarie); un ideal de familia (la familia nuclear tradicional) y una valoración social de la división social y sexual del trabajo (Hayek, 1978; Álvarez-Uría, 2002).

Desde una de las posturas más críticas al discurso neoliberal (Lander, 1994) se ha señalado que el neoliberalismo, además de ser una teoría económica, es una teoría política normativa que define las pautas que deben asumir el Estado y los sistemas políticos para garantizar el máximo despliegue de las potencialidades del mercado. Este último, además de ser un orden natural es un orden moral que produce una distribución a la vez natural y moral. La desigualdad permite a los ricos invertir, lo que beneficia a los pobres, es decir, el aumento deliberado de las desigualdades ayudaría a los pobres. En esta perspectiva, la justicia social es irrelevante y peligrosa, y los intentos de implementarla resultan destructivos porque quebrantan la libertad, el individualismo, la moralidad moderna y la eficiencia. Siguiendo a Hayek, la justicia solo es aplicable a individuos identificables y a las relaciones entre estos; de ninguna manera a los grupos. Solo los individuos son morales, no lo son ni el gobierno ni los grupos (o las clases sociales). Al mismo tiempo, el modelo de distribución no puede ser discutido en términos de justicia porque nadie controla directamente el mercado (Lander, 1994: 104).

Los países periféricos, como los de América Latina, han sido terreno fértil para la experimentación de estas teorías políticas y económicas,

por lo que las tendencias de cambio que comenzaron a expresarse en la región desde la década del ochenta no pueden ser entendidas al margen de la utopía neoliberal, esto es, del establecimiento del mercado total. Más allá de las diferencias nacionales, ella se convirtió en la ideología hegemónica y en la matriz valorativa y política que guió todos los procesos de ajuste en el continente y donde las referencias al Estado o a lo social serían meras concesiones discursivas (Lander, 1994: 104).

Cabe señalar que en la discusión sobre el neoliberalismo, especialmente el más tardío, frecuentemente se le confunde con la globalización. Por ejemplo, en una lectura crítica del discurso neoliberal de la globalización como pensamiento único (Boron, 1999), se indica que en una etapa histórica signada por la derrota de la clase obrera y de las fuerzas progresistas, la mundialización expresa la nueva correlación de fuerzas favorable al capital. El discurso neoliberal, al que se suma el artificio de la globalización, no sería más que una estrategia mistificadora que se impone como única alternativa para el desarrollo económico y social y que busca desresponsabilizar a los gobiernos neoliberales y a las corporaciones transnacionales de las nefastas consecuencias de sus políticas. Esta confusión, que poco a poco fue aclarándose, tiene su fundamento en el origen relativamente coincidente de ambos fenómenos, de lo que dan testimonio las protestas y demandas de movimientos a lo largo de todo el mundo contra los efectos de la globalización y las reformas neoliberales. Un ejemplo de ello en América Latina es el movimiento zapatista de Chiapas a mediados de la década del noventa. Posteriormente, el movimiento antiglobalización fue transformándose en movimiento por otra globalización o alter globalización¹¹, lo que implicaba reconocer el hecho de la mundialización pero criticar su modalidad histórica, el neoliberalismo, y proponer otra.

Las experiencias neoliberales en la región

Chile y Bolivia fueron experiencias aisladas hasta finales de la década del ochenta. El viraje regional hacia el neoliberalismo se inició en México en 1989, con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Le

¹¹ Sobre la distinción entre neoliberalismo y globalización, ver Garretón (2000). Sobre los movimientos contra la globalización y su evolución Wieviorka (2009) y Pleyers (2010).

siguieron ese mismo año el ascenso al poder de Carlos Menem en Argentina y la inauguración de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez en Venezuela; poco después se sumó la elección de Alberto Fujimori en Perú, en 1990.

Al respecto, se ha indicado (Anderson 2003) que de las cuatro experiencias citadas, México, Argentina y Perú tuvieron éxitos impresionantes a corto plazo, mientras dicha experiencia en Venezuela fracasó. Y a pesar de que la condición política que garantizó la deflación, la desregulación, el desempleo y la privatización de las economías mexicana, argentina y peruana fue una alta concentración de poder en el Ejecutivo (en el caso de México y el PRI), o una alta dosis de autoritarismo político (legislación de emergencia, autogolpes, reformas constitucionales), sería arriesgado concluir que en la región solo los regímenes autoritarios pueden imponer con éxito las políticas neoliberales. Se argumenta, en esa dirección, que la hiperinflación fue un “equivalente funcional” al trauma de la dictadura militar como mecanismo para inducir democráticamente y no coercitivamente la aceptación de drásticas política neoliberales (Anderson, 2003).

Las políticas neoliberales latinoamericanas tuvieron proyecciones externas a la región. Además de Chile, que funcionó como proyecto piloto del neoliberalismo occidental, la región entregó experiencia para su implementación en el Este postsoviético. El tratamiento de shock que Jeffrey Sachs aplicó más tarde en Polonia y Rusia, en efecto, fue elaborado en primer lugar para Bolivia durante el gobierno de Hugo Banzer, y aplicado durante el de Víctor Paz Estenssoro entre 1985 y 1989. A diferencia de Chile, donde el ajuste estructural debía incluir una estrategia terrorista de Estado consistente en la destrucción del movimiento obrero, en Bolivia los ajustes estructurales pretendían detener la hiperinflación. El plan Paz Estenssoro, a consideración del autor, no necesitaba de un régimen dictatorial para ser implementado: bastaba con el marco del régimen populista que había llevado a cabo la revolución en 1952. A juicio de Anderson, América Latina habría iniciado también “una variante neoliberal ‘progresista’, difundida más tarde en el sur de Europa, en los años del eurosocialismo” (Anderson, 2003). Este tema será retomado más adelante.

En el balance de las políticas neoliberales en el campo económico

¹² En lo que sigue nos basamos en José Antonio Ocampo (2005).

priman los elementos negativos¹². Es cierto que las medidas de liberalización económica que se impusieron en la región, a partir de la década del ochenta, implicaron el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal, y que estos dos aspectos unidos contribuyeron a la proyección de una imagen de confianza ante las autoridades macroeconómicas. También en términos de exportaciones, la región logró expandirse considerablemente y atraer grandes sumas de inversión extranjera directa (IED)¹³. Sin embargo, el éxito alcanzado en términos de mayor participación en los mercados internacionales y atracción de inversión extranjera directa no se tradujo en un crecimiento acelerado del producto interno bruto (PIB) o de la productividad. Efectivamente, según datos de la CEPAL, la tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 2003, de 2,6% por año, es menor que la mitad de la obtenida en el periodo de la industrialización dirigida por el Estado, que fue de 5,5% por año entre 1950 y 1980 (Ocampo, 2005:10). Tampoco se registraron importantes aumentos en el índice ponderado de productividad total de los factores de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño. Este no superó el 0,2% por año entre 1990 y 1992, y el 1% entre 1990 y 1997. Estos datos empíricos innegables contradicen la idea de que la liberalización de las fuerzas del mercado sería condición suficiente y necesaria para acelerar el crecimiento económico.

Se ha señalado (Ocampo, 2005) que uno de los factores fundamentales del mediocre desempeño económico reciente corresponde al deterioro estructural de la relación entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial y a una serie de tendencias adversas a la estructura productiva de la región. Entre ellas se destacan la disminución de las actividades de sustitución de importaciones sin el correlato de un crecimiento rápido en las exportaciones; la elevada demanda de los sectores dinámicos de bienes intermedios de capital importados, que junto con el factor anterior deterioraron los encadenamientos productivos; y el debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación, a partir de la transferencia de las funciones técnicas a ámbitos extrarregionales. La rápida difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) podría haber contrarrestado esta tendencia; no obstante, a juicio del autor, en la práctica tuvo un efecto débil.

¹³ En este sentido, Ocampo (2005) destaca que entre 1990 y 2003 el aumento anual promedio del volumen de exportaciones de mercancías se incrementó al 7,8%, la tasa de crecimiento más rápida en la historia de la región. Lo mismo ocurrió con los flujos de inversión extranjera, que alcanzaron avances sin precedentes, quintuplicándose en tres períodos consecutivos.

Por otra parte, la dinámica de la productividad se desarrolló de manera contraria a los parámetros neoclásicos. En ese sentido, Ocampo afirma que “(...) las expectativas de los promotores de las reformas en relación a que la mayor productividad en los sectores internacionalizados se difundiría al resto de la economía induciendo un rápido crecimiento económico, no se materializaron. La productividad sí se incrementó en las empresas y en los sectores dinámicos, y es evidente que la competencia externa, la IED y las privatizaciones desempeñaron un papel en ese proceso. Con todo, los choques positivos no se difundieron ampliamente, sino que acentuaron la dispersión de los niveles de productividad relativa dentro de las economías” (*op. cit.*: 12).

En consecuencia, el proceso de reestructuración condujo a un recrudecimiento del desempleo, el subempleo y la subutilización de los recursos, agudizando el panorama dual o de “heterogeneidad estructural” de la región. Las características de un crecimiento lento e inestable, unidas a los patrones estructurales adversos, se han traducido en la debilitación de los mercados laborales. El aumento de la informalidad y las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, en efecto, se han convertido en los síntomas de un modelo que decae en toda la región.

Asimismo, el deterioro estructural de los lazos entre el crecimiento y la balanza comercial ha ido generando una aguda sensibilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones del financiamiento externo. Ella, a su vez, se ha ido incrementando por la liberalización financiera, la naturaleza procíclica de los sistemas financieros nacionales y las políticas monetarias y fiscales igualmente procíclicas (*op.cit.*: 12). A esto se suma el debilitamiento de la relación pobreza-crecimiento: la década del noventa fue testigo del deterioro en la distribución de los ingresos en más de la mitad de los países de la región. Así pues, estas tendencias adversas anularon los efectos positivos del incremento del gasto público que, producto del retorno de los sistemas democráticos en la región, tuvo lugar entre 1990 y 2001. Los datos indican que las políticas sociales, que se activaron relativamente luego de la transición democrática, fueron insuficientes para contrarrestar las pautas sociales negativas generadas por las reformas estructurales. Esto repercutió considerablemente en los sistemas de seguridad social tradicional, que fueron incapaces de responder a las demandas emanadas de la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. De esta manera, en muchos de los procesos de

reforma de la política social no fueron contemplados los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar a todo sistema de protección social (CEPAL, 2006a)¹⁴.

En resumen, el periodo de reformas muestra un desempeño económico y social frustrante. En tal sentido, se evidencia que al menos tres de los supuestos básicos que manejaban los impulsores de dichas reformas eran incorrectos (Ocampo, 2005: 13). En primer lugar, el postulado de que una baja inflación y un mejor control de los déficit presupuestarios asegurarían el acceso estable a los mercados de capital internacionales y un crecimiento económico dinámico. En segundo lugar, el supuesto de que la integración en los mercados mundiales y los flujos de inversión generarían externalidades positivas. Finalmente, y en tercer lugar, el supuesto de que la mayor productividad de las empresas y sectores más dinámicos se difundiría automáticamente a toda la economía generando una fuerte aceleración del crecimiento económico también resultó falso, ya que los factores de producción desplazados de las actividades no competitivas no fueron absorbidos plenamente por los sectores competitivos en expansión.

Reformas neoliberales y democracia

Respecto a las consecuencias de las políticas neoliberales sobre la democracia, se ha afirmado (Weyland, 2004) que el neoliberalismo en América Latina habría tenido un impacto de doble naturaleza: sus reformas estructurales parecerían haber contribuido, con la excepción del caso chileno, al mantenimiento de la estabilidad democrática definida en términos procedimentales (*competitive civilian rules*); en tanto que la imposición drástica del principio de mercado a las diversas esferas de la vida social habría debilitado la calidad de la democracia.

En esta línea, para Weyland (2004), las reformas estructurales habrían aparecido como respuesta desesperada a la hiperinflación más

¹⁴ Al respecto, la CEPAL es muy enfática al afirmar que las características de la universalización y de la solidaridad son fundamentales para mejorar los sistemas de protección social en Latinoamérica y el Caribe. Para ello, se propone la necesidad de un pacto social entre los diversos actores del Estado y de la sociedad civil, y además una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección (CEPAL, 2006a).

que como un proyecto autoritario integral como ocurrió en el caso chileno, y ligadas a la integración profunda de los países latinoamericanos a la economía global, con lo que más allá de la dependencia económica y la exposición a las doctrinas de organismos internacionales (FMI y Banco Mundial), desde el Primer Mundo se apoyaban los regímenes democráticos formales y, al mismo tiempo, los tratados económicos como el MERCOSUR consagraban la protección del orden democrático.

Según este autor, el neoliberalismo también habría alterado la correlación de fuerzas entre los elementos económicos y políticos nacionales, por cuanto los principales sectores del mercado se llevaron el “trozo más grande de la torta”: lograron mejor acceso a los mercados de capitales internacionales; establecieron vínculos más fuertes con las corporaciones internacionales, y acapararon muchas empresas públicas, generalmente a los precios más bajos. Se convirtieron así en propietarios de la mayor parte de la economía. Al mismo tiempo, las reformas de mercado debilitaron racional y calculadamente a las fuerzas sociopolíticas que habían sido el soporte de las posturas más radicales. Como resultado de la liberalización de los mercados, la desregulación del mercado de trabajo, la privatización y la reducción de la administración pública, estos grupos habrían perdido miembros en la mayoría de los países, en muchos casos se habrían dividido internamente, y en general su militancia se habría reducido. Es así como en América Latina las élites económicas y sociales se habrían sentido mucho más seguras que en las décadas que precedieron al neoliberalismo y, basadas en una nueva correlación de fuerzas, ya no se verían en la necesidad de recurrir a la fuerza militar, dado un bajo riesgo de movilizaciones masivas, polarización y agitación. De esta manera, dejando las élites a gusto, el neoliberalismo habría disminuido sustancialmente los desafíos internos de la democracia en América Latina (Weyland, 2004).

Pero, a nuestro juicio, debe reconocerse que esta relativa afinidad entre neoliberalismo y aspectos formales del régimen democrático, es precisamente la que incide en lo que algunos autores han llamado la democracia delegativa (O'Donnell, 1997), la baja calidad democrática (O'Donnell, Iazzetta, Vargas Cullell, 2004) o, simplemente las democracias neoliberales (Drake, 2009). El neoliberalismo tiene un carácter erosionador de la democracia, no en el sentido de reemplazarla por otro régimen, sino de debilitar el papel del Estado, jerarquizar las relaciones

sociales, subordinar lo social y político a la economía, desarticular los actores sociales representables y generar poderes fácticos que desde la economía ejercen el poder en otras esferas de la sociedad. Dicho de otra manera tiende a hacerla irrelevante como forma de organizar el poder político en una sociedad (Garretón, 1997).

En síntesis, más que el establecimiento de un orden neoliberal coherente en materia de desarrollo y organización social, o de una sociedad neoliberal como sostienen algunos (Gómez, 2010), lo que se instaló en América Latina fueron un discurso hegemónico y políticas neoliberales, que desarticularon las relaciones preexistentes entre Estado y sociedad; que penetraron las relaciones sociales y las culturas y que dejaron, entonces, ante su fracaso en sus promesas de crecimiento y desarrollo, pero ante el éxito de capacidad desarticuladora y destructiva (además de las secuelas de pobreza y desigualdad), la tarea de reconstrucción de una nueva relación entre Estado y sociedad, es decir, la virtual refundación de los Estados nacionales en un contexto, a la vez, de globalización y de integración regional. Ello redefine, como examinaremos más adelante, la nueva problemática de América Latina, a la que buscarán responder las propuestas y políticas progresistas.

Segunda Parte
La respuesta progresista

III. Progresismo y gobiernos de izquierda en América Latina

El debate europeo

Las respuestas al proyecto neoliberal provenientes de sectores de centro, socialdemócratas o de izquierda del espectro político del mundo occidental desarrollado han sido conocidas con el nombre de progresismo. Se trata, en esencia, de una corriente no homogénea que buscaba plantear alternativas al discurso del “pensamiento único”, como se caracterizó la hegemonía cultural neoliberal y el acallamiento de toda crítica. Al finalizar la década del noventa, debilitados el pensamiento y las políticas más ortodoxas de la izquierda clásica tras la caída de los socialismos reales, y ante el fracaso de los ajustes y políticas neoliberales, resurgió en el debate social y político occidental la pregunta sobre las posibilidades de compatibilizar la profundización de las democracias con el desarrollo del mercado capitalista. Por supuesto que este no es el debate que se instaló al finalizar la década de 2000 y al comenzar la nueva década, y luego de la crisis financiera de 2008 (y en medio de la de 2011), cuando ya los gobiernos progresistas en Europa habían o estaban cerrando su ciclo.

Rasgo importante de la renovación progresista es el abandono de la actitud psicológica de nostalgia respecto del pasado, la cual permitió el reconocimiento de ciertas falencias, atrasos y posibles alternativas de futuro, y el reconocimiento del cambio en el campo de las fuerzas conservadoras y avanzadas, producto de las transformaciones globales.

Para efectos de nuestro trabajo, en el que queremos estudiar la relación entre los procesos de democratización en Chile de las dos últimas décadas y de sus gobiernos con el modelo neoliberal

heredado de la dictadura, nos interesa más revisar el debate conceptual del progresismo que los modelos políticos que se identificaron con él¹⁵.

Anthony Giddens (2000), uno de los principales exponentes del pensamiento de la Tercera Vía, señala que esta propuesta supone los esfuerzos de los partidos socialdemócratas de todo el mundo por repensar sus políticas luego de la caída del Muro. En este sentido, dicho acto de “autorreflexión crítica” los inscribiría en la tradición del revisionismo socialdemócrata inaugurado por Edward Bernstein y Karl Kautsky. Sin embargo, a pesar de algunas coincidencias, se distancian de ella en ciertos puntos, fundamentalmente por las transformaciones que han tenido lugar en los últimos veinte años y las debilidades básicas de una propuesta intermedia entre el fundamentalismo de mercado y la izquierda tradicional, que fue incapaz de anticipar las consecuencias de todas las transformaciones que se estaban operando en la sociedad y en la economía capitalista contemporáneas.

El progresismo, noción que Anthony Giddens identifica con el modelo de la Tercera Vía¹⁶, fue y ha sido un proyecto de la centroizquierda para la modernización de la socialdemocracia. En tal sentido, se trataría de una respuesta para encarar las drásticas y aceleradas transfor-

¹⁵ Ottone y Pizarro (2003: 130) destacan los resultados de la cumbre sobre “Gobernabilidad progresista para el siglo veintiuno”, llevada a cabo en Florencia en 1999. Se resaltan en esta línea el Nuevo Laborismo en Gran Bretaña; la “centrosinistra” italiana nutrida del poscomunismo, de la cultura cristiana democrática y de diversas expresiones del ambientalismo y de los derechos humanos; en Alemania, la alianza con los verdes, y en Francia la “gauche plurielle”. En todas ellas predomina un estilo no clasista y una lógica de mayoría ciudadana. El modelo oficial de la Inglaterra laborista se caracterizó por una asimilación de la centralidad del mercado, pero en consonancia con discursos que favorecen el desarrollo personal y la educación, entendidos como indispensables del desarrollo del capital humano. El modelo que promovía el Partido Socialista francés (Álvarez-Uría, 2001: 31), que cedió el paso a la propuesta conservadora de la Unión por un Movimiento Popular, se caracterizaba por un discurso a favor de las responsabilidades y deberes del individuo, su trabajo y su capacidad de emprendimiento, e instaló en el centro del debate a las transformaciones de los últimos veinte años que habían afectado profundamente la estructura social, esto es, los cambios en el trabajo asalariado y los procesos de individuación. Pero lo cierto es que, en lo que se denominó progresismo, en un momento se incluyó también a Bill Clinton y personeros de su gobierno.

¹⁶ Esta noción de Tercera Vía implica un desplazamiento desde la izquierda hacia el centro ideológico, en la medida que se ubica entre el neoliberalismo y el socialismo, en tanto en la década del sesenta ella significaba un camino entre la socialdemocracia, que había renunciado al reemplazo del capitalismo, y el modelo soviético, lo que luego se expresó en el eurocomunismo y que en Chile tuvo su expresión en la renovación socialista (Garretón, 1987).

maciones en el seno de las sociedades contemporáneas, de las cuales la más importante es la globalización (Giddens, 2000). Esta renovación, cuya máxima expresión es el “New Labour” de Tony Blair (reemplazado como Primer Ministro del Reino Unido por el también laborista Gordon Brown, y luego por gobiernos conservadores), tiene como antecedentes teóricos los trabajos de Anthony Giddens y John Gray. Este aporte teórico obtuvo alta resonancia en la socialdemocracia europea, estableció vínculos con el Partido Demócrata estadounidense y se proyectó a algunas experiencias de países en desarrollo.

En Europa, el pensamiento progresista estuvo dirigido por dos objetivos principales: la recuperación electoral y la formulación de soluciones a la crisis del keynesianismo. Ante el fundamentalismo del libre mercado, el progresismo se desarrolló principalmente como respuesta al neoliberalismo: desde allí se colocó al Estado activo como condición indispensable tanto para el desarrollo económico exitoso como para la justicia social.

Según Giddens, el marco que ordena las políticas de este pensamiento puede sintetizarse en “la reforma radical del gobierno y del Estado para aumentar su eficacia, transparencia y sensibilidad respecto de una sociedad que tiene como fuerza central la opción del consumidor, asumiendo más un rol de facilitador que proveedor directo” (Giddens, 2000: 11). Asimismo, el Estado debe poner mayor énfasis en la disciplina fiscal y en mejorar las condiciones de competitividad económica. El desarrollo económico y la justicia social se plantean de la mano con la promoción de altas tasas de empleo y se basan, a fin de cuentas, en la noción de responsabilidad, esto es, en un nuevo contrato entre el Estado y la sociedad civil que implica tanto derechos como responsabilidades.

El pensamiento progresista de la Tercera Vía se desarrolló, entonces, principalmente como una crítica a la derecha neoliberal, y en función de esta oposición definió su identidad. Sin embargo, no logró formular un proyecto ideológico propio que le permitiera una mayor diferenciación ideológica con un pensamiento derechista renovado. En este sentido, la reflexión de Giddens (2000) en el sentido de apuntar a la capacidad de inspirar que tenía la izquierda antes de 1989, de generar una visión de mundo deseable y un proyecto de sociedad, quedó sin contenido.

Desde una mirada socialdemócrata, el pensamiento progresista se instala en una posición igualmente crítica, primero frente a la propuesta

mercantilizadora del neoliberalismo y, segundo, frente a la de la Tercera Vía, calificada por ellos de psicologizante. Su modelo apuesta por el desarrollo de la solidaridad, que implica para toda la sociedad más igualdad y derechos sociales, dándole un estatuto sólido a la ciudadanía. Su preocupación fundamental está centrada en las transformaciones laborales y la pérdida de identidad en el trabajo, a partir de la crisis del trabajo asalariado y las consecuencias de la flexibilidad laboral sobre las subjetividades y los espacios de exclusión social. Señala que, desde el punto de vista social y político, la cuestión de fondo es cómo abordar el problema teórico y estratégico de la neutralización de las desigualdades que son incompatibles con la democracia¹⁷.

Como respuesta a los profundos cambios en la estructura social y en el marco de la elaboración del pensamiento progresista para el siglo XXI o de un proyecto de izquierda coherente que sea capaz de ilusionar, se ha ido erigiendo un corpus teórico que permitiría pensar en un proyecto progresista nuevo. Así para algunos politólogos como Steven Lukes (Fernández de la Vega, 2006) lo que siempre ha caracterizado a la izquierda es su convicción sobre la importancia de buscar coherencia y comprensión del mundo para actuar sobre él. Esta visión se expresaba en la metáfora del progreso y en el principio de rectificación de las injusticias que se iban observando en cada momento histórico. Hoy, las dificultades para mantener ese planteamiento radican en que existe una real carencia de un claro principio rectificador de las injusticias y, por el contrario, asistimos a una mayor tolerancia de la injusticia y, sobre todo, en que el Estado-nación ya no está disponible para movilizar la transformación desde arriba así como tampoco está en condiciones legítimas de erigir un discurso universalista abstracto que seduzca a los distintos sectores sociales y políticos. En Europa, la agenda temática de izquierda o progresista asume este escenario, en el cual lo que parece estar claro son los principios, no así los medios para llevarlos a cabo. La multiplicidad de temas que se abordan (los mercados financieros y la nueva economía; los problemas de la inmigración; los grupos minoritarios; las nuevas fuentes de marginación creadas por la brecha digital; la pobreza; la protección de la diversidad cultural o los límites de la sociedad civil) son problemáticas que van poblando la

¹⁷ Destaquemos en este ámbito teórico-ideológico, entre otros, los trabajos de Pierre Rosanvallon (2011), François Dubet (2010) y Amartya Sen (2010).

nueva agenda progresista. La mirada desde Europa es que solo habrá posibilidades de gobernar la sociedad global desde una colaboración internacional que considere un diagnóstico respecto del presente. En ese sentido, se plantea reformular viejos tópicos a la luz de las transformaciones contemporáneas.

En lo sustantivo, este nuevo pensamiento sostiene la necesidad de instituir un vigoroso sector público ligado a una floreciente economía de mercado. En otras palabras, por un lado, construir un tipo de sociedad pluralista, pero inclusiva; una sociedad cosmopolita amparada en el derecho internacional, elemento decisivo para la recuperación de los intereses y bienes públicos. Y, por otro, edificar una economía que funcione libremente, pero con la presencia de un Estado que establezca una renovada atención a lo público.

En tal sentido, se torna central la idea del Estado asegurador: un aparato político cuya función básica estriba en asumir la responsabilidad por la provisión de políticas y por la coordinación de servicios, que en muchos casos no organiza directamente. Es decir, un Estado que se ocupa no solamente por la dotación de recursos y servicios, sino también por garantizar determinados estándares o niveles de dicha provisión de la mano de la sociedad civil. El fomento de esta última, sin embargo, supone un llamado no a la retirada del Estado, sino al refuerzo de la gobernabilidad mediante su trabajo en colaboración con la sociedad. El Estado asegurador debe ser el Estado de la sociedad civil y no su mera contraparte.

En muchos casos, como el español, entre otros, se ha hablado de un auténtico nuevo contrato entre los poderes públicos y los ciudadanos, dirigido a crear un sentimiento de responsabilidad compartido. Reintegrar a los ciudadanos en la vida política se convierte, así, en la máxima prioridad (Fernández de la Vega, 2006: 18-19).

Con el término de las experiencias de gobiernos de izquierda en Europa y las crisis financieras del 2008 y 2011 (Krugman 2008; Touraine, 2010) se produce un lento y no cristalizado proceso de redefinición del progresismo donde lo que emerge como cuestión central en el horizonte ya no es solo la reforma del capitalismo sino la dimensión “utopística”¹⁸ de su superación y el cuestionamiento de los actores políticos, como lo han expresado las movilizaciones de los indignados en todo el mundo (Hessel, 2010). Pero todos estos son temas que escapan al alcance de este libro.

¹⁸ Concepto acuñado por Wallerstein (1998) opuesto a utópico o utopista.

Los gobiernos de izquierda latinoamericanos

En América Latina, el debate sobre el progresismo (no exento de polémicas) se plantea en torno a los resultados del balance del modelo económico neoliberal tras dos décadas de reformas estructurales y tiene lugar en sectores de la izquierda renovada que asimilaron, al menos en el discurso, la propuesta europea de la socialdemocracia o la Tercera Vía. Es el caso, por ejemplo, de un sector de la coalición de centroizquierda chilena denominada la Concertación (al estudio de cuyos gobiernos consagramos este libro) y de un amplio sector que, fiel a los postulados ideológicos más tradicionales de la izquierda, ve posibilitado su campo de acción política a partir de la presencia de gobiernos como el de Lula da Silva en Brasil y Tabaré Vázquez en Uruguay. Las experiencias de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, corresponden a patrones más estrictamente izquierdistas, en tanto las de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se ubicarían en una situación intermedia.

Examinaremos, a continuación, algunos de los análisis que se hacen desde las Ciencias Sociales sobre el fenómeno del progresismo y las nuevas izquierdas en América Latina para intentar nuestra propia interpretación y reformulación en el capítulo siguiente¹⁹.

El diagnóstico de origen es crítico del modelo económico neoliberal y señala que las economías latinoamericanas siguen siendo dependientes y propensas a las crisis, no encuentran cómo incorporarse al mundo desarrollado y no están capacitadas para crear las condiciones necesarias para reducir la pobreza y las extremas disparidades de sus poblaciones. Esto trae consigo el desencanto generalizado con la democracia, la disminución de la participación política y la expresión de conflictos sociales protagonizados por actores que se marginan de los espacios sociales formales para la manifestación de sus demandas.

Estaríamos, en consecuencia, frente a una crisis del paradigma postajuste neoliberal cuyas causas obedecerían, según Vilas (2005), principalmente a tres factores. En primer lugar, a que el ajuste estructural

¹⁹ Entre los numerosos análisis sobre las diversas experiencias de la izquierda, postdemocratizaciones políticas, incluyendo las evaluaciones de algunos de sus gobiernos, ver: Revista *Nueva Sociedad* (2006, 2008); Cameron y Herschberg (2010), Panizza (2009), Arnson y otros (2009), Weyland y otros (2010), Sader (2009), Mangabeira (2010), Moreira, Raús y Gómez (2008); Revista *Umbrales* (2011).

dejó un impacto socialmente nocivo que se manifiesta en un extendido malestar social y se expresa empíricamente en distintos indicadores, tales como los que observan el PNUD y el Latinobarómetro. El segundo factor destacado es la unidimensionalidad restrictiva de las democracias de mercado, reducidas al aspecto formal-institucional de la participación ciudadana. Ello impone limitaciones severas a las proyecciones sociales y económicas de las demandas que estimulan esa participación. Finalmente, el tercer factor observado es el desarrollo “desde abajo” de nuevas dimensiones de la ciudadanía y los reclamos sociales, tales como las reivindicaciones étnicas, de género, ambientalistas, de usuarios y consumidores, los derechos humanos, las autonomías regionales o locales, etcétera.

Esta tensión entre la democracia restringida y el surgimiento de aspiraciones sociales populares estaría cambiando el escenario político postreformas neoliberales y marcando la emergencia de un nuevo ciclo de cambio político con sentido de progreso social en varios países de la región. Para algunos, su vanguardia sería una “izquierda gradualista y pragmática, sin definiciones ideológicas duras” (Vilas, 2005:91), que a cambio de un enfrentamiento en bloque contra la estructura del capitalismo neoliberal, propone un Estado que, más que intervenir en los mercados directamente, desempeña un rol de regulación y fiscalización de su desenvolvimiento con el objeto de ampliar su competitividad, articulando por un lado, las demandas de rentabilidad y los requisitos de inversión del capital, y por otro, las aspiraciones de bienestar social, la vigencia de las instituciones democráticas y los derechos humanos.

Desde esta perspectiva se afirma que estaríamos en presencia de una nueva izquierda, la cual se movilizaría más por ampliar la democracia y generar reformas al modelo que por el cambio sistémico o la revolución. En este sentido, Jorge Lanzaro plantea que estas expresiones serían el resultado de incidencias políticas y económicas y marcan una “inflexión en el ciclo de fortuna del neoliberalismo y se delinea una estructura de oportunidad, que abre posibilidades para los movimientos ‘desafiantes’ y en particular, para las alternativas ‘progresistas’, de izquierda o centro-izquierda” (Lanzaro, 2007: 14).

Para Carlos Vilas (2005) Latinoamérica, a diferencia de Europa, históricamente ha tenido dificultades para identificar de manera nítida los posicionamientos de izquierda y de derecha, dada la diversidad de propuestas y referentes teóricos que sirvieron de sustento a las ideologías

y prácticas políticas durante el siglo XX. Sostiene que la visión de Bobbio (1995), según la cual el eje se ubica en “la contraposición entre una visión horizontal o igualitaria de la sociedad y la versión vertical o no igualitaria” o, dicho de otro modo, en “la diferente actitud que asumen los hombres que viven en sociedad frente al ideal de la igualdad”, no daría cuenta de que la cuestión de la desigualdad aparece incluso en la agenda de muchos actores que adhieren a la globalización financiera y la reestructuración capitalista neoliberal, y no asociada a los ideales de justicia social sino a la compatibilización de las desigualdades sociales con la gobernabilidad política.

Esta nueva izquierda progresista no plantea al socialismo como forma, utópica o realista, de organización del conjunto social. Adhiere, en cambio, a un tipo de capitalismo más equilibrado, por lo tanto, más regulado, pero que mantenga intactas muchas de las recomendaciones macroeconómicas en clave neoliberal. Ello hace retroceder la hipótesis de una confrontación sistémica al capitalismo y, por ende, la posibilidad e incluso la deseabilidad de su transformación, dando pie a un marco más mesurado de iniciativas de cambio. “Democracia y reformas han ocupado el espacio que hasta hace no mucho pertenecía al cambio sistémico o la revolución social” (Vilas, 2005: 88).

Así, en esta visión, el eje de las propuestas de reforma de la izquierda se orientaría hacia el fortalecimiento de la eficacia política de la democracia representativa, como medio para concretizar las aspiraciones populares. En este contexto, la postura progresista se reconocería como una mirada crítica del presente, marcando una continuidad con las izquierdas de antaño, pero carente de una intención de cambio sistémico: lo que se busca es mayor equidad y una mejor y justa inserción en los escenarios de la globalización. Vilas incluye en este espectro al PT (Partido dos Trabalhadores) brasileño, al PRD (Partido de la Revolución Democrática) mexicano, al Frente Amplio de Uruguay y a la Concertación chilena. Estos partidos y alianzas albergan en su interior diversas tendencias y modos de llevar a cabo las políticas sociales y económicas, pero su principal debilidad radica, a juicio del autor, en su subordinación a las exigencias de la aritmética electoral, que las lleva a conformar alianzas con otras fuerzas políticas en base a coincidencias nimias o simplemente coyunturales.

Por otro lado, son ejemplos de un resurgimiento nacional-popular las experiencias de Uruguay, con Tabaré Vázquez y Venezuela, con

Hugo Chávez. Haciendo referencia a los próceres de la Independencia (José Gervasio Artigas y Simón Bolívar, respectivamente), ambos convocan a la nación como espacio y referente simbólico de un amplio espectro de sujetos, por encima de sus pertenencias a sectores o clases, sorteando de la misma manera la tendencia individualista que invoca el concepto de ciudadano.

Teodoro Petkoff (2005), por su parte, reconoce que estos gobiernos representan la salida que muchos de los partidos de la izquierda latinoamericana encontraron después del fin de la Guerra Fría: la modernización de sus doctrinas, el distanciamiento del socialismo real y la búsqueda de profundización de la equidad social y la democracia. Asimismo, ubica a la otra corriente (representada por Hugo Chávez y Fidel Castro) en el plano de la radicalidad, puesto que sus líderes actuarían mediante el personalismo, el autoritarismo y el control férreo de los poderes públicos, al borde de la democracia formal.

¿Qué separaría a estas dos izquierdas? A juicio de Petkoff, el PT brasileño, el socialismo chileno, el Frente Amplio uruguayo y el peronismo vienen de una larga lucha contra fuertes dictaduras militares y de otros sucesos que han generado su distancia respecto de las viejas utopías de izquierda y les han permitido internalizar los valores democráticos como componente primordial del cambio social. En esta misma línea, Dietmar Dirmoser (2005) plantea que luego de la reformulación de sus bases, la izquierda ha debido competir con una nueva oferta política y con la presencia de otras democracias de mercado. En este sentido, reconoce que los gobiernos de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile son propuestas de izquierda que se caracterizan por su pragmatismo macroeconómico y su sensibilidad social, cuyo éxito radicaría en la aplicación de políticas de crecimiento, las cuales aseguran la ampliación de los programas sociales. Son propuestas con mejores resultados políticos que los ofrecidos por la centroderecha.

¿Qué las uniría? Habría un factor de cohesión entre estos dos tipos de izquierda: la política exterior norteamericana, en general, y hacia América Latina y el Caribe, en particular. En efecto, todas las izquierdas (cada una en su estilo y según sus objetivos) tienen la tarea de dejar en claro sus relaciones con los Estados Unidos. Chávez y Castro mantienen una postura en términos de la Guerra Fría de antaño, en la cual Estados Unidos es el enemigo por excelencia. Para la nueva izquierda, sobre todo luego de la caída de la Unión Soviética, el asunto resulta

más complejo y se puede resumir en la ecuación “tensiones probables, pero convivencia inevitable” (Petkoff, 2005:128).

Vilas (2005), por su parte, hace una comparación entre estas nuevas modalidades de izquierda y los discursos políticos y los regímenes nacional-populares del siglo XX. Según el autor, en efecto, ambas son el resultado de amplias convergencias político-sociales, y articulan la movilización popular y el recurso periódico a los procedimientos electorales en nombre de intereses nacionales antes que sectoriales, como la nacionalización de los recursos naturales, o también asumen una coyuntural priorización sectorial como beneficio del conjunto. En palabras del autor “la nueva izquierda encara la dimensión nacional de la problemática como punto de partida para alcanzar una inserción más satisfactoria en lo global; practica un enfoque más balanceado entre esta y aquel, con lo regional actuado como bisagra” (*op. cit.*: 95). Las nuevas izquierdas, además, revalorizan al Estado en tanto principio organizador de la pluralidad social y ordenador de la articulación externa, pero también como ente regulador de aquello a lo cual el mercado no puede dar respuesta o es incompetente. “Este cambio de perspectiva no implica un viraje hacia el nacionalismo económico o la estatización de las empresas privatizadas como parte del esquema neoliberal; tampoco hacia el control generalizado de precios, la intervención del mercado del trabajo o la promoción política de la sustitución de importaciones (...)” (*op. cit.*), pilar del populismo clásico de los regímenes nacional-populares. Donde antes la solución era el keynesianismo, hoy se presenta bajo la forma del revisionismo crítico del Consenso de Washington cristalizado, por ejemplo, en el “Consenso de Buenos Aires”²⁰. En este

²⁰ El llamado “Consenso de Buenos Aires” fue uno de los resultados de la reunión del Consejo de la Internacional Socialista que tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires el 25 y 26 de junio de 1999. En él se afirmó que el “desafío es nada menos que vincular los avances materiales con el progreso social en un nuevo consenso que asegure que las consideraciones políticas van a prevalecer sobre las puramente económicas. Si bien la Internacional aprueba la economía de mercado, rechaza una sociedad de mercado”. Se concluyó, asimismo, que “se necesita un consenso social a nivel mundial que conduzca hacia acuerdos concretos que promuevan el cambio social además de una estabilidad económica”. Se puso de relieve la inversión en educación, la reforma de la atención sanitaria, la inversión en infraestructura, la modernización del aparato estatal, la seguridad de los ciudadanos y la mayor protección del medio ambiente como los aspectos principales. Al mismo tiempo se establecieron recomendaciones para la regulación de las instituciones financieras internacionales, con el objetivo de proteger la estabilidad de las economías nacionales. Participaron en esta reunión, el entonces candidato a la presidencia de Chile, Ricardo Lagos, Tabaré Vázquez de Uruguay y Fernando de la Rúa de Argentina, entre otros representantes del mundo socialista. Para mayores detalles véase: <http://www.socialistinternational.org/viewArticle.cfm?ArticleID=363>.

marco, se promueve una estricta disciplina fiscal, con el objetivo de mejorar las apariencias ante el sistema financiero internacional.

Según Vilas, estas izquierdas tienen una visión más plural y diferenciada de lo popular y de la nación, respecto de los típicos actores de antaño como eran la clase y el mundo del trabajo, o de la política como lugar de resolución de los conflictos y el líder o el Estado como actor económico y social relevante. Asimismo una visión más amplia de los procesos de regionalización e inserción de América Latina en el mundo globalizado, como lo muestran la reactivación de los debates en torno a la dinamización de los mecanismos de integración regional, la celebración de acuerdos de complementariedad energética o productiva, y la coordinación de acciones de política exterior, entre otros.

En una lectura similar, Jorge Lanzaro muestra que los exponentes de la vertiente de la nueva izquierda se postulan como alternativa al neoliberalismo. Frente a este modelo económico y social, marcan una inflexión significativa, pero no necesariamente adhieren a las inconductas que se atribuyen a la mentada “macroeconomía del populismo” (Dornbusch y Edwards, 1991, citado en Lanzaro, 2007: 20). Dentro de dicha categoría es posible encontrar algunas recreaciones del nacionalismo popular, que se componen en base a partidos tradicionales de este género y dan lugar a gobiernos que a su vez difieren entre sí. Ejemplos de ello son, en Argentina, Néstor Kirchner y el giro que este imprimió al peronismo; y más recientemente, en Perú, el reciclaje de Alan García y el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana). También podría ubicarse aquí al gobierno de Martín Torrijos en Panamá, con base en el PRD (Partido Revolucionario Democrático), que acredita el legado nacionalista del torrijismo y viene a reformularlo²¹. Junto a estos se reconocen los “populismos de nueva cepa” de los últimos años. Hugo Chávez en Venezuela es un ejemplo pionero y paradigmático de ellos. Del mismo modo, también pertenecería a esta categoría Evo Morales, que recupera con rasgos propios una tradición nacionalista y popular que a lo largo de la historia de Bolivia ha pasado por repetidos ensayos y caídas, en una serie en la que resaltan los lances de la Revolución de 1952.

²¹ El autor señala que “eventualmente habría que considerar el caso del PRD mexicano -enfrentado a los resultados de una elección reñida y polémica- que es producto de desgajamientos del PRI, suma núcleos de la izquierda tradicional y retoma el nacionalismo popular, al influjo de liderazgos personalistas que provienen del viejo priísmo (Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador)” (Lanzaro, 2007: 29).

De manera simultánea se presenta una “socialdemocracia criolla” (Lanzaro, 2007: 33) que representa un estreno absoluto en la región. En esta condición entran los casos de Brasil, Chile y Uruguay. Para el autor, a diferencia de lo que ocurre con los “populismos”, los gobiernos de este género surgen en países con sistemas de partidos que han sido tradicionalmente fuertes (Chile y Uruguay) o han ganado en consistencia en las últimas décadas (Brasil). Es decir, son gobiernos formados por una izquierda “institucionalizada” en dos sentidos: presentan cierto grado de institucionalización partidaria, que si bien es diferente en cada caso, mantiene ciertas dinámicas comunes. Las entidades que componen estas expresiones están invariablemente dentro del sistema democrático y de partidos, conforman una herencia de participación activa en las transiciones y portan el aprendizaje y las críticas del periodo anterior a la instalación de las dictaduras.

Wilfredo Lozano (2005) por su parte, distingue entre las propuestas “progresistas” y otras de corte más “fundamentalista”, como el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) de El Salvador (más cercano a la vieja escuela del comunismo de la Guerra Fría) y los Zapatistas en México, en la dirección de los nuevos movimientos sociales. Estas mantienen una perspectiva de choque frontal, aceptan a la democracia como marco civilizatorio de convivencia política, en calidad de medio para ganar espacios de masas, y rechazan la globalización por entenderla como versión contemporánea del imperialismo. Una tercera categoría es la de las izquierdas populistas, como la de Hugo Chávez en Venezuela, la de Lucio Gutiérrez en Ecuador y la de Evo Morales en Bolivia. Estas aceptan los riesgos de la globalización y asumen a la democracia, pero no se comprometen demasiado con sus implicaciones institucionales, tales como los espacios de libertad para la crítica pública; el fortalecimiento del Estado de derecho; la defensa del pluralismo y el respeto a las minorías. Se sostienen sobre un conjunto heterogéneo de fuerzas sociales, como lo hacían los viejos movimientos nacional-populares, pero en función de la política mediática dominante. La izquierda reformadora, por su parte, acorde con el ideario socialdemócrata o progresista, apuesta por la democracia; decide aceptar los riesgos de la globalización; entiende que la lucha social contra la exclusión social debe evitar el choque frontal con la derecha conservadora; acepta el programa de reformas neoliberal al tiempo que reconoce sus limitaciones en el campo social y avanza tímidamente hacia un progra-

ma que afronte los problemas de la pobreza y la exclusión. Tal sería el caso de la Concertación en Chile y el PT en Brasil. También puede incluirse en esta categoría al gobierno de Kirchner en Argentina, las experiencias de Tabaré Vázquez en Uruguay y de Martín Torrijos en Panamá.

El rasgo común de estas lecturas que transitan por los círculos académicos y políticos latinoamericanos es que distinguen dos izquierdas. Una más pragmática que estaría representada por los gobiernos en Chile (los de la Concertación), en Brasil y Uruguay, y otra más radical encarnada en las experiencias de Venezuela, Bolivia y, desde la oposición, en México. Pero a nuestro juicio y de acuerdo a autores como Franklin Ramírez (2006), este esquema no estaría dando cuenta de un tema más profundo: que la izquierda latinoamericana asume una forma específica en cada país, a partir de las herencias institucionales del neoliberalismo, el lugar de los movimientos sociales y de sus trayectorias históricas y los partidos progresistas. En tal sentido, se concluye que habría “más de dos izquierdas, aunque todas tienen en común la voluntad de recuperar el rol del Estado y mejorar la situación social en un contexto de superación de la agenda neoliberal”. Se trataría, en definitiva, de un nuevo ciclo de ascenso de las tendencias de izquierda, con una alta heterogeneidad en las trayectorias, en la composición organizativa y en las agendas programáticas, y que de cierta manera se ve condicionado por la profundidad y el rendimiento de las políticas económicas del modelo neoliberal, la legitimidad de los actores políticos que las promovieron y el espacio de los sectores de izquierda en su lucha contra el avance del mencionado modelo (Ramírez, 2006: 30-31).

Si bien los diversos autores definen de distintas maneras el esquema para entender el advenimiento de una nueva forma de hacer política y leen las nuevas prácticas según antiguos esquemas analíticos, o bien ubican los casos de cada país en función de ese continuo, lo esencial de estas corrientes es su rechazo de los resultados en los aspectos sociales del Consenso de Washington. Comparten la preocupación por la pobreza y la exclusión social, pero en los sectores más radicales se da un énfasis igualitarista. Además, mientras estos asumen la democracia más como una forma de organización social igualitaria que como un conjunto de mecanismos institucionales, la vertiente reformadora pone énfasis en estos, aunque ambas preocupaciones, con énfasis distintos, están en todos los casos. Se destaca, asimismo, que uno de los logros más importan-

tes de la nueva izquierda es el reconocimiento de la complejidad de los escenarios en que deben ser aplicadas las grandes ideas generales. Entre los riesgos que enfrentan estas diversas corrientes están, por un lado, los ideologismos y, por otro, dejar de lado sus principios básicos orientadores, pasando del pragmatismo al oportunismo. Para Lozano (2005) el rol principal de las nuevas izquierdas latinoamericanas es configurar alternativas al neoliberalismo hegemónico. No obstante, estos esfuerzos deben darse en el contexto de la globalización. Por ello, es importante generar lazos regionales reales y/o acuerdos subregionales, definiendo consensos políticos comunes frente a los poderes económicos hegemónicos, tanto en lo que a tratados de libre comercio se refiere, como en lo que concierne a la agenda sobre seguridad y desarrollo social de la región, con el objeto de combatir las consecuencias de la volatilidad de los capitales financieros internacionales y los programas de ajuste. Estos últimos deberían incluir esquemas de redistribución del ingreso que sean efectivos y considerar una mayor participación ciudadana en la política. En ese sentido, la tarea es concluir el proceso de democratización latinoamericana tomando en cuenta también que es indispensable la lucha contra la corrupción, la efectividad de la justicia, la seguridad ciudadana y la transparencia, y manteniendo un enfoque de tolerancia democrática y pluralismo, como condiciones de su presencia histórica y eficacia política.

En general, el eje parece seguir siendo la lucha contra la exclusión y la búsqueda de mayor igualdad y equidad, lo que no puede realizarse en el marco de las políticas neoliberales. Fuera de este, las medidas encuentran freno en organismos multilaterales que regulan y ordenan la economía global, fundamentalmente en su dimensión financiera. Por lo tanto, la solución solo podría venir desde el terreno político. De allí que para algunos, los ejes clave de la gobernanza sean la cuestión democrática y el tema de los acuerdos regionales (*op. cit.*: 145).

A nuestro juicio, las interpretaciones de dos izquierdas, en la que una es la correcta y la otra no, variando la calificación positiva según el sesgo ideológico de quien hace la distinción, no parecen dar cuenta del fenómeno de fondo. Este consiste en la existencia de una nueva problemática histórico-estructural en las sociedades latinoamericanas una vez terminados los regímenes militares, establecidos regímenes postautoritarios, fracasadas las reformas neoliberales y consolidados procesos de globalización. Dicha problemática de reconstrucción de las relaciones

entre Estado y sociedad es, sin duda, más afín a posicionamientos de izquierda que de centroderecha. Y las variaciones que se pueden observar en las izquierdas están relacionadas con el modo como la enfrentan en cada una de sus sociedades. A esto nos referiremos en el próximo capítulo.

IV. Hacia una redefinición de la problemática progresista

La problemática sociohistórica

El objetivo de este capítulo es presentar una hipótesis sobre la problemática actual de América Latina en la que se inserta, a nuestro juicio, el debate de la izquierda y el progresismo que hemos examinado en el capítulo precedente y que permite explicar las variaciones de la izquierda, sin caer en maniqueísmos. Definimos esta problemática como la recomposición o generación de una nueva matriz de relaciones entre Estado y sociedad o de una nueva matriz sociopolítica que aún no ha cristalizado²².

Partamos aclarando el concepto o la idea misma de una problemática sociohistórica. Ello es necesario porque los procesos de globalización, de interpenetración de los mercados financieros y comunicacionales, de desarticulación de las comunidades nacionales, de debilitamiento y al mismo tiempo de reforzamiento en ciertas líneas del Estado, parecieran hacer predominar la idea que no estamos frente a sociedades, en el sentido clásico del término, sino frente a procesos, a flujos, a redes y que eso sería lo fundamental del mundo contemporáneo, a diferencia de lo que habría sido la estructura de los últimos dos siglos, la sociedad industrial de Estado nacional, fuera capitalista o socialista.

En cambio, tras de la idea de una problemática sociohistórica de América Latina o de un país de la región, existe la afirmación, que parece obvia al no economista, que sí hay sociedades y países, además de haber procesos de mundialización. Entonces, tales sociedades o países pueden

²² Este capítulo retoma ideas elaboradas en otros trabajos: Garretón (2006,2007). El concepto de matriz sociopolítica como relaciones entre Estado, sistema de representación y bases socioeconómica y cultural, mediados por el régimen político, ha sido desarrollada entre otros trabajos en Garretón, Cavarozzi, Cleaves, Gereffi, Hartlyn (2004).

ser susceptibles de definirse no solo en términos de un conjunto múltiple de ejes de diversas problemáticas, de diversos temas, sino que es posible encontrar una unidad problemática, es decir, un cierto eje en torno al cual otros ejes se pueden ordenar. Esa es la idea de una problemática sociohistórica, la que supone además un elemento estructural que va más allá de un momento o coyuntura, o una crisis, lo que algunos han llamado la mediana o larga duración. En este sentido, hoy día las sociedades latinoamericanas se definen menos en términos de crisis, es decir, estamos menos en presencia de grandes crisis coyunturales o de corto plazo, que de profunda transformación en la problemática sociohistórica de nuestros países.

Entonces, afirmamos la posibilidad de pensar en una problemática sociohistórica para cada país, pero que entronca con una política común latinoamericana; también que es posible hablar de América Latina en una permanente tensión entre realidad empírica diferenciada y proyecto colectivo o común.

Cuando hablamos de problemática socio-histórica, lo que tenemos en mente analógicamente es la situación del siglo XIX, por ejemplo, en que la problemática de estos países fue la construcción de los Estados nacionales independientes. O la problemática de las décadas del veinte o treinta en el siglo pasado, la que consistía en la integración de masas populares y clases medias, un nuevo modelo de desarrollo con un papel del Estado en la industrialización, al colapsar el orden oligárquico y el modelo de desarrollo hacia afuera. O aquella del desarrollo en las décadas del cincuenta y sesenta, que se radicalizó hacia el final a partir de la revolución cubana en términos de la problemática de la revolución, es decir, ya no el desarrollo como modernización sino el paso desde una sociedad capitalista dependiente a una sociedad socialista. O en las últimas décadas, la de la democracia contra las dictaduras, o la reinsertión en el mundo globalizado en que el papel del Estado es puesto a prueba por las fuerzas transnacionales de mercado. Así planteado, la cuestión es si existe o no una problemática latinoamericana y cómo podríamos definirla y analizarla.

El fin de una época

La primera cuestión a señalar es el estallido y la ruptura de la matriz estatal-nacional-popular, que primó en algunos países latinoamericanos más desarrollados entre las décadas del treinta y del sesenta, por establecer fechas, lo que es siempre arriesgado (Garretón, Cavarozzi, Cleaves, Gereffi, Hartlyn, 2004). Las características fundamentales de esta matriz eran: su base socioeconómica era el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones con un papel dirigente del Estado, definido como “Estado de compromiso”, en el que este no solo era el agente principal de desarrollo sino también el referente principal de la acción colectiva de masas que se incorporaban a la vida nacional; en materia política, lo que algunos han llamado una fórmula híbrida a veces autoritaria y a veces formalmente democrática, con ciclos de autoritarismo y democracia o con “incrustaciones” autoritarias en regímenes democráticos o incrustaciones democráticas en regímenes más bien autoritarios. Esto fue lo que Germani (1965) llamó lo “nacional-popular”, que tuvo expresiones más populistas o más partidarias, dependiendo de cada uno de los países y que estalla en las décadas del sesenta y setenta con la radicalización revolucionaria y las respuestas autoritarias tanto nacionales como de los Estados Unidos, llegando a su colapso precisamente con el triunfo de la alternativa autoritaria, ya fuera a través de las dictaduras militares del Cono Sur o del endurecimiento autoritario ahí donde no hubo directamente dictaduras militares.

En dicha matriz sociopolítica jugaba un rol determinante la política como vía de acceso a los bienes y servicios de la sociedad moderna; la política entendida tanto en sus elementos representativos o clientelares, en su dimensión de reivindicación y satisfacción de intereses; de acceso al Estado, ya fuera para el empleo, la educación, la vivienda, la seguridad social, la salud, pero también en su dimensión de proyecto colectivo y fuente de sentido, es decir en su dimensión ideológica. Como principal fuente de sentido de la acción colectiva, ella lo hacía menos en nombre de identidades, como podría ocurrir hoy, y más en nombre de las ideologías que buscaban no solo representar sino movilizar en torno a la idea de un proyecto, de un futuro que se podía alcanzar a través de la lucha y del conflicto. De algún modo, la política era el cemento cultural de la sociedad. Ahí donde la economía era incapaz de proveer una racionalidad completa por la coexistencia de distintos modos de pro-

ducción, ahí donde las otras dimensiones, incluso la cultural, no eran capaces de proveer la unidad del Estado-nación, proveía de algún modo la política.

Hay diversos fenómenos que contribuyen al estallido de esta matriz, aunque subsistan algunos de sus elementos de manera desarticulada con otros nuevos. Lo que ocurre es una desvertebración de la sociedad y esto tiene que ver, evidentemente, con los procesos de mundialización y con el paso desde un modelo socioeconómico de desarrollo centrado en la industrialización y en el papel dirigente del Estado, a un modelo que va a enfatizar, fundamentalmente, la inserción en los mercados mundiales, la dimensión financiera y el papel central de los mercados transnacionalizados, en general acompañados de ideologías extremas, las que hemos definido bajo el nombre genérico de neoliberalismo, analizado en el primer capítulo. Pero, como también hemos indicado, es difícil decir que se construyó un nuevo modelo de desarrollo, porque lo que hubo fue una desarticulación del previo, el cual no fue reemplazado. Este cambio en el modelo, desde modelos desarrollistas estatal-nacional-populares a modelos más liberales o neoliberales, estuvo acompañado (y aquí no necesariamente hay que buscar estrictamente relaciones de causa efecto, aunque en algunas dimensiones ello exista, pues pueden ser simplemente procesos paralelos o convergentes) por una transformación cultural a la que nos hemos referido en otras partes y sobre lo que no volveremos (Garretón 2000).

Solo cabe recordar la dimensión sociopolítica de este cambio cultural. Para plantearlo en términos relativamente rápidos y simples, en las décadas del sesenta y setenta el mundo se podía transformar y se transformaba a través de la política. Pero en la última parte del siglo, la idea fundamental que va haciéndose dominante es que el mundo no puede cambiarse, y si se pudiera hacerlo, ello no ocurriría a través de la política. Y esto tiene relación, por un lado, con la desaparición de lo podríamos llamar un movimiento social central, es decir, un movimiento que apunte a la transformación de la sociedad, que defina un conflicto básico o central y postule un cambio a partir de un proyecto de sociedad, y cuya expresión se encuentre en actores ubicados en la estructura social. En este sentido, es evidente que en la sociedad de la matriz estatal nacional popular, el actor emblemático referencial (a veces empíricamente real y otras veces imaginario) fue el pueblo, la clase trabajadora, la clase obrera y sus expresiones político-partidarias, aunque en los

momentos en que se les sentía demasiado incorporados al sistema se les podía reemplazar por otros actores como el campesinado o, en algunos casos, el movimiento estudiantil, o la propia organización partidaria, sobre todo, en el momento en que los partidos de izquierda se militarizaron y se transformaron en movimientos guerrilleros.

En el contexto de la mundialización, de las reformas estructurales y del modelo cultural, lo que se debilitó fueron las ideas de polis, de sociedad, de Estado nación, de país y de comunidad sociohistórica con un proyecto. Hay la paradoja, por lo tanto, de una expansión y fortalecimiento de la ciudadanía con debilitamiento simultáneo de la polis. Y ello se expresa tanto en la pérdida relativa de funciones del Estado en cuanto a su función contralora, dirigente y proveedora, como en el debilitamiento de las grandes categorías sociales (clase obrera o clase trabajadora, clase media, estudiantes, etc.), que se segmentan y fragmentan; como en el campo del desarrollo con la sustitución del concepto de igualdad o justicia social por el de equidad (a lo que nos referiremos más adelante); como en el campo de los movimientos sociales, especialmente identitarios, muchas veces portadores de demandas colectivas particulares, que no asumen necesariamente la polis como el lugar de todos.

Causa y efecto de lo anterior es el fenómeno que se ha llamado de descentramiento o vaciamiento de la política. Pero no hay que confundir este concepto que refiere a una situación estructural, con el otro de origen mediático de “desprestigio de la política”. La cuestión principal no es el desprestigio de la política, sino su cambio de sentido en la sociedad. Y en este marco que afecta a los actores políticos, se producen también procesos particulares de desestructuración y recomposición de partidos políticos o de sistemas de partidos en algunos países.

Todo lo anterior nos permite intentar definir la problemática latinoamericana hoy día, la que por supuesto sigue incluyendo los temas del desarrollo o de la construcción de regímenes políticos democráticos viables. Pero detrás de esos temas omnipresentes a lo largo de los últimos treinta o cuarenta años, aparece una situación relativamente nueva, que no tiene quizás expresión coyuntural igual en los distintos países, pero sí es válido formularla para todos ellos.

¿Refundación de las relaciones Estado y sociedad?

Hoy día, los grandes temas planteados tienen que ver con lo que la CEPAL ha llamado la cuestión de la cohesión social y la igualdad (CEPAL 2007, 2010). Lo que está detrás de ello es la recomposición del lazo entre los ciudadanos y los sujetos miembros de la polis. Pero asegurar la cohesión de una sociedad, supone reconstruir las relaciones entre Estado y sociedad, que fueron desarticuladas por las dictaduras militares, los procesos neoliberales y de globalización. La expresión más dramática de ello se encuentra en el caso boliviano donde estamos en presencia, con toda claridad, de una refundación del Estado nación. La importancia de este caso es que, a diferencia de otros, el nuevo proyecto de Estado nación no está identificado ni confundido con el proyecto personal del líder, aunque necesite de él. Pero más allá de los casos emblemáticos, en cada uno de nuestros países, se trate de la reestructuración de la relación entre Estado y regiones o provincias; de la elaboración de nueva Constitución; de relaciones interétnicas; de nuevos sistemas productivos para enfrentar la globalización; de superar la pobreza que afecta a cerca de la mitad de la población; de la demanda por una democracia deliberativa y de participación, que complemente la representativa; de la legitimidad del Estado a nivel de todo el territorio, por nombrar algunos ejemplos significativos. Estamos frente a la misma problemática de recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad en el mundo globalizado, de generación de una nueva matriz sociopolítica o de refundación del Estado nación, como quiera denominarse (Garretón, *et al.*, 2004). Y ello no se agota, como pensamos en otra época, ni con el proceso de desarrollo ni la democracia, ni con las reformas económicas, aunque se requiera de todas estas dimensiones. Más adelante nos referiremos a los diversos modelos de respuesta a dicha problemática.

Esta problemática central tiene al menos tres niveles de realización: la local, la nacional-estatal, y la supranacional, referida a la integración de un bloque a escala regional latinoamericana, que es a través del cual las sociedades nacionales van a poder acceder al mundo globalizado.

A su vez, en materia de contenido, esta recomposición supone al menos tres grandes dimensiones.

En primer lugar un núcleo ético, sin el cual no hay cohesión social ni sentido de pertenencia a la comunidad. Este consenso ético fundante, no sujeto al juego de mayorías o minorías, que configura lo

que algunos llaman el patrimonio moral común o la cohesión moral de la sociedad, no es una ideología o un paquete cerrado de principios que impida la diversidad cultural o el pluralismo político; tampoco creencias religiosas o de otro tipo que pueden no ser universales en la sociedad, sino un conjunto de principios, orientaciones, aspiraciones decididas por la sociedad a través de su historia, que marcan el horizonte de sentido y el proyecto de un país, aquello sin lo cual este no sería más que un territorio con una población. Él tiene raíces universales hoy en día como los derechos humanos, pero está conformado también por el aprendizaje que la sociedad hace de su tradición y de su historia. Así, este núcleo central no es igual según los países, aunque en el caso latinoamericano, los temas de derechos humanos, valoración de los pueblos originarios, más actualmente valoración de la democracia, búsqueda de la igualdad y la solidaridad, parecieran encontrarse presentes, aunque con formulaciones e intensidades distintas en todos los casos. Muchas veces las Constituciones consagran en sus partes declarativas estos principios y buscan también generar instituciones que los respeten y promuevan (de ahí una corriente que define este núcleo ético como “patriotismo constitucional”, Habermas 1989). A nuestro juicio, este fue un elemento deficitario en nuestra historia como países, quizás porque hubo imposiciones de las élites, divisiones y exclusiones muy profundas. Hoy la vigencia de la democracia, por débil que ella sea, permite desarrollar procesos de construcción y generalización en toda la sociedad de un núcleo ético básico compartido.

En segundo lugar, las bases estructurales e institucionales de una comunidad socioeconómica, de modo que no coexistan varios países al interior de uno. Este es el tema de la igualdad, es decir, el establecimiento de distancias mínimas y razonables, y nunca fijadas para siempre, entre los miembros de una sociedad. Ello va mucho más allá de las visiones que reducen el tema de la igualdad en las sociedades a la igualdad de oportunidades o a la equidad, y equivale a la “igualdad de posiciones” (Dubet, 2010). En efecto, la equidad supone una base individual y un piso. La igualdad o justicia social, supone un piso y un techo y, por lo tanto, el concepto de igualdad exige redistribución de poder y riqueza, es decir, exige intervención de un ente distribuidor, que es el Estado. Y, como hemos indicado en otras ocasiones, si la ausencia de equidad destruye las vidas individuales, la ausencia de igualdad destruye la vida de las sociedades, transforma una sociedad en varios mundos

yuxtapuestos que no se reconocen como parte de un espacio o proyecto común (Garretón, 2000). Por un lado, ello supone la redefinición del modelo productivo, pero, por otro, exige la elaboración de una fórmula de redistribución estructural (entre otras cosas, reforma tributaria) en la que el Estado juega un papel fundamental como agente legítimo de ella. Se comprenderá que si la cuestión de la igualdad no forma parte del núcleo ético al que nos referimos en el párrafo anterior, la legitimidad de ese Estado será necesariamente muy precaria.

Aquí cabe mencionar también la cuestión de los derechos ciudadanos que hoy se reclaman, como de libre desplazamiento, comunicación, medio ambiente, energía, etc. y que, al igual que otros más clásicos como la educación, la salud o la vivienda, el Estado no está en condiciones de garantizar, porque los servicios que los proveen han sido desplazados al sector privado, lo que obliga a pensar en renacionalizaciones o, al menos, en una empresa estatal cuya función fuera regular los intereses privados.

En tercer lugar, una forma de organización política democrática decidida por la ciudadanía a través de sus Constituciones, que implica capacidad de control de ese Estado más interventor. En este sentido, y más allá de las reformas políticas que hagan la democracia representativa más transparente y *accountable*, si bien se han dado experiencias de democracia participativa aún están lejos de cristalizar fórmulas institucionales que, sin lesionar los principios de representación y pluralismo, aseguren efectiva presencia popular en la toma de las grandes decisiones estatales.

El giro a la izquierda

Es posible ahora retomar el tema del progresismo y las izquierdas en América Latina bajo este prisma de una nueva problemática socio histórica central como la que hemos bosquejado, especialmente, el surgimiento de gobiernos de izquierda en la última década, giro, como se le ha denominado, que es aún parcial en la medida no solo que no puede ser definitivo en el marco democrático, porque los electores pueden cambiar sus preferencias según como juzguen sus *performances*, sino porque en países importantes como México o Colombia, y últimamente Chile, es la derecha la que gana los gobiernos nacionales.

Si es cierta la hipótesis central de este capítulo, podríamos decir que estamos frente a una problemática sociohistórica no conservadora, más afín con las tradiciones, los actores, las sensibilidades de la izquierda y eso es lo que podría explicar su triunfo en muchos de nuestros países unido a la coyuntura en que los gobiernos de izquierda o la izquierda en el gobierno, como se le quiera llamar, tienen mecanismos correctivos del modelo socioeconómico postconsenso de Washington, y están en el gobierno en parte, porque, como se señalaba en el capítulo anterior, fueron las fuerzas políticas que no respaldaron las transformaciones neoliberales, sino que se presentaron como una crítica a ellas y con propuestas correctivas.

Digamos que es aún incierto cuánto de modelo económico alternativo tiene hacia el futuro esto que algunos han llamado la social democracia criolla (Lanzaro, 2008). Pero tampoco hay que despreciar la potencialidad electoral, en momentos de crisis o de relativa debilidad de la propuesta de estos gobiernos de izquierda o centro izquierda, de un proyecto de derecha a esta problemática. Por ejemplo la propuesta de Uribe en Colombia de asegurar el Estado nacional a sangre y fuego, debilitando sin duda los mecanismos democráticos, respondió a esta necesidad y por ello el electorado no gira a la izquierda. Y en otros casos, también hay una propuesta de la derecha que calza con uno de los modelos de recomposición de las relaciones Estado-sociedad, que consiste principalmente en la suplantación de la política por la eficiencia tecnocrática de las políticas públicas orientadas a resolver problemas de demandas sectoriales. En el mundo de predominio de la lógica mediática y de debilitamiento de las adhesiones políticas que hemos señalado, ello puede llevar a triunfos coyunturales de la opción de derecha, como ha ocurrido recientemente en Chile. Lo más probable, entonces, es que se van a ir conformando dos grandes bloques, más allá de las fórmulas partidarias que adquiera cada uno de ellos en los diferentes contextos nacionales, con dos propuestas contrarias frente a la problemática esbozada: el de la derecha con un proyecto de corte tecnocrático-liberal y despolitizador y el de centro-izquierda o de izquierda, expresado en las actuales fuerzas gobernantes de izquierda, ya sea de corte socialdemócrata, ya sea más radical y con movilización y participación de masas.

El éxito de esta segunda propuesta, en cualesquiera de sus variantes, está dado no solo por responder las demandas de una población cada vez más consciente de sus derechos, sino, sobre todo, por su capa-

cidad de ofrecer un modelo alternativo al neoliberalismo y de asegurar y profundizar la democracia política y, en este marco, refundar las relaciones Estado-sociedad.

Los modelos en juego

Podrá parecer extraño, pero si se establece una tipología de los modelos que operan en la década del 2000 para reconstruir las sociedades a partir de la pregunta ¿desde dónde se hace este proceso? encontramos casos muy dispares en un mismo casillero (Garretón, 2007). En efecto, países como Venezuela, Chile, Uruguay y Argentina, responderían: desde la política. Ello con dos variantes, una se reconstruye a través de la política más populista o más personalista con riesgo para la integridad de las instituciones y la otra se reconstruye a través del sistema de partidos con riesgo, al menos en el caso chileno, de debilitamiento de las relaciones con las organizaciones y movimientos sociales.

El otro modelo es la recomposición de la comunidad política desde la sociedad, también con dos variantes. Por un lado, la Bolivia de Evo Morales en donde esta reconstrucción se hace a partir de un nosotros comunitario configurado por un principio básico, aunque no exclusivamente, étnico, y donde el problema es la integración de sectores que no se identifican con ese nosotros, pero sí con el país. Por otro, y sin que pueda encontrarse un caso nacional que se identifique con esta variante, pues se trata más bien de una tendencia difícil de cristalizar en instituciones, existe la perspectiva de los Foros Sociales, en la cual la sociedad se reconstruye desde la sociedad civil, desde los movimientos y organizaciones sociales con rechazo y desconfianza de la política y el Estado; de ahí su debilidad para constituirse como proyecto viable, pese a su gran influencia a nivel internacional.

Por último, está en juego también la reformulación que han hecho organismos internacionales postconsenso de Washington, mezclando lo que se llamó la primera ola de reformas económicas de tipo neoliberal con elementos aportados por los conceptos de sociedad civil y ciudadanía, tomados de las mismas críticas a tales reformas. Aquí, la reconstrucción de los países se hace a partir de los mercados regulados por el Estado, en que las políticas públicas, respondiendo a demandas sectoriales específicas y formuladas a partir del conocimiento experto, reem-

plazan a la política. Se trata de lo que podríamos llamar el modelo tecnocrático, propio principalmente de los partidos y gobiernos que constituyen una nueva derecha.

Dos observaciones complementarias. La primera es que estos modelos no existen en forma pura y que los diversos países combinan sus rasgos de manera distinta, enfatizando uno u otro. Hasta ahora el que parece haberlos combinado de la mejor manera es el Brasil de Lula.

La segunda, reiterar que lo que está en juego, a diferencia de lo que se nos dice frecuentemente, es la reconstrucción de comunidades políticas y, por lo tanto, el predominio de la política y de sus componentes culturales por sobre las fuerzas, que quieren imponerse como naturales y metasociales, de la economía y del mercado.

Redefiniendo el progresismo

El progresismo en América Latina se desarrolla desde el campo principalmente de las izquierdas aunque con presencia en muchos casos del centro, por un lado, como un proceso de renovación del pensamiento de izquierda predominante en las décadas del sesenta y setenta, por otro, como respuesta a la ola mercantilizadora neoliberal que representa el momento pendular de desintegración y autonomización de los mercados de la “gran transformación” (Polanyi, 1989; Dale, 2012); y finalmente, como un proyecto de profundizar las democracias emergentes de las transiciones postautoritarias y dotarlas de un nuevo orden socioeconómico.

Se trata entonces de una propuesta de reconstrucción de las relaciones Estado-sociedad, que correspondería al momento pendular de integración, inserción o coordinación de mercados en la sociedad. Ello implica, por lo tanto, primero, un conjunto de reformas estructurales orientadas a revertir las transformaciones de la sociedad implementadas por las políticas neoliberales o el Consenso de Washington y a generar una mayor injerencia estatal, social y política de la sociedad en la economía. Segundo, la convocatoria y búsqueda de representación de masas y sectores populares diversificados y, tercero, la profundización de las instituciones democráticas y la expansión de sujetos individuales y colectivos. Ello involucra tres dimensiones fundamentales: la socioeconómica, con un componente utopista de tipo anticapitalista, orientada hacia la

igualdad y la activación de actores y movimientos sociales; la política, orientada a la revaloración de la política y el fortalecimiento de una comunidad democrática de ciudadanos, y la cultural, que enfatiza la diversidad en sus variadas dimensiones, las libertades y la creatividad.

Es a partir de la hipótesis básica desarrollada en este capítulo y de esta definición que intentaremos, más adelante, hacer la evaluación de los gobiernos de la Concertación respecto del modelo neoliberal y del horizonte progresista.

Tercera Parte
La herencia neoliberal y el proyecto
de la Concertación de Partidos
por la Democracia en Chile

V. Neoliberalismo en Chile. Una síntesis

Como hemos indicado, además de haber sido América Latina uno de los grandes escenarios de la experimentación de la doctrina neoliberal, fue testigo de la primera experiencia neoliberal en el mundo hecha en forma sistemática. Ello sucedió en Chile durante la dictadura de Pinochet, algunos años antes de la implementación del programa de Margaret Thatcher en Inglaterra.

Los rasgos centrales

La política económica del régimen militar, si bien fue cercana a la inspiración filosófica de Hayek, fue más un laboratorio bajo la influencia de Milton Friedman y la escuela de Chicago. Aunque en un inicio se combinó con otras visiones que se disputaban el favor del liderazgo militar encarnado en Pinochet, a partir del primer momento se implementó un programa de transformación estructural de manera drástica y decidida, con desregulación, desempleo masivo, represión sindical, redistribución de la renta a favor de los sectores enriquecidos, privatización indiscriminada de los bienes públicos, etc. (Ffrench-Davis, 2003)²³.

Sin ninguna corrección desde su implantación en 1975 con el “tratamiento de *shock*”²⁴, la versión dogmática del modelo funcionó has-

²³ Antes de la irrupción del equipo económico de los Chicago Boys, al que nos referiremos posteriormente, el gobierno militar emprendió dos acciones de política industrial que sobrevivieron al embate neoliberal del equipo económico mencionado: la política de subsidios, absolutamente discrecional al desarrollo del sector forestal y la creación de la Fundación Chile, institución pública apoyada y administrada conjuntamente por el Estado y el sector privado, creada para fomentar el desarrollo de nuevos sectores productivos exportadores que incorporaran innovación tecnológica avanzada (Sunkel, 2006).

²⁴ Sobre el ascenso de los Chicago Boys a partir del tratamiento *shock* y la llegada de Jorge Cauas al Ministerio de Hacienda, ver Moulian y Vergara (1979 y 1980).

ta 1982 como un tipo de “neoliberalismo puro” (Ffrench-Davis, 2004). Sus objetivos principales fueron controlar los desequilibrios macroeconómicos y, en particular, la hiperinflación heredada, que alcanzaba casi el 600%. Las principales reformas llevadas a cabo fueron: la eliminación de los controles de precios; la liberalización del mercado financiero (tasas de interés y asignación de crédito) y, a finales de la década, la amplia liberalización de los flujos internacionales de capitales; la reducción del sector público y la introducción de restricciones a las empresas públicas; la privatización del sistema de pensiones y de parte del servicio nacional de salud; la devolución de empresas y tierras expropiadas a sus antiguos propietarios; la privatización de empresas públicas tradicionales; la supresión de derechos sindicales, y la reforma tributaria, que eliminó algunas distorsiones aunque favorecía discrecionalmente a ciertos sectores (al exportador, por ejemplo, se le devolvió el IVA) y se reemplazaron los efectos en cascada de los impuestos a las ventas por impuesto al valor agregado.

El segundo momento de reformas estructurales (Ffrench-Davis, 2003) fue el período de ajustes iniciado tras la crisis de 1982. Se caracterizó por las sucesivas devaluaciones; la reintroducción de cierta protección arancelaria; subsidios o reintegración de impuestos a exportadores; la regulación del sistema financiero; la estabilización de la deuda privada; la renegociación de los vencimientos de los créditos externos y la provisión de ayudas financieras masivas al sector privado. Cabe señalar que en 1987 se registraron los peores índices de desigualdad en la distribución del ingreso.

El neoliberalismo chileno supone dos condiciones para su implantación. Por un lado, la abolición de la democracia; la eliminación de actores sociales y políticos y de espacios y mecanismos de deliberación y acciones que lo contradijeran, es decir, un determinado modelo político. El golpe militar de 1973 (que derrocó al gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular con su proyecto de “vía chilena al socialismo”) y sus secuelas de represión e instalación de una de las dictaduras más cruentas de la historia latinoamericana, proveyeron esta condición. Por otro, la conformación de un núcleo hegemónico en la conducción del aparato del Estado que le diera al poder militar un proyecto del que carecía, más allá de la represión y desarticulación de la sociedad precedente. Esta segunda condición fue provista por la alianza entre el liderazgo personalizado de Pinochet en el poder militar, de una parte, el

grupo de economistas denominado los Chicago Boys, adictos a la Escuela de Milton Friedmann, que se había constituido en la década precedente, y los jóvenes provenientes del llamado “gremialismo”, que constituirán el poder civil de apoyo en las cuestiones más socioculturales y políticas²⁵, por la otra.

No debe olvidarse que el gobierno militar recibió algunas herencias extraordinariamente positivas de los gobiernos anteriores. Una de ellas se encuentra en los beneficios de la nacionalización de la Gran Minería. Extrañamente, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la principal empresa pública nacional, no fue considerada parte del programa de privatizaciones de empresas estatales por presión de algunos militares nacionalistas, constituyendo una excepción notoria al proyecto neoliberal de eliminar la función productiva de las actividades del Estado y conservando su considerable aporte a las finanzas públicas y al manejo de la política cambiaria. Otra está en los beneficios de largo plazo que en definitiva dejaron los procesos de modernización agropecuaria y de Reforma Agraria de las décadas anteriores, por cuanto crearon las condiciones para el desarrollo de las nuevas actividades productivas agroexportadoras y el surgimiento de nuevos propietarios rurales, que conformarían eventualmente una clase empresarial moderna y dinámica.

El objetivo del modelo neoliberal en Chile, como es sabido, fue erradicar completamente el modelo socioeconómico prevaleciente en el país (desde la legislación y las políticas sociales pioneras de la década del veinte) consolidado en las cuatro décadas siguientes y especialmente

²⁵ Existe una vasta literatura sobre la formación de este núcleo hegemónico y la preparación del proyecto económico. Citemos solamente a Valdés (1989), Vergara (1985), Garretón (1983) y Huneeus (1997). El grupo de los Chicago Boys estaba constituido por economistas en su mayor parte formados en la Universidad Católica y, posteriormente, la mayor parte de ellos en la Universidad de Chicago en Estados Unidos. Estos actores, altamente preparados en el plano académico, con un declarado rechazo a los partidos políticos y vinculados posteriormente al gran capital financiero, fueron los principales autores intelectuales de la instalación de las políticas económicas, que a través de numerosos trabajos, entre ellos el destacado texto de Sergio de Castro (presentador, 1992) *El Ladrillo*, preparado en la época de la Unidad Popular, fundamentaban con pretensiones científicas los cimientos y la necesidad de políticas de *shock* para realizar el ajuste estructural en Chile. El gremialismo, a su vez, provenía de dirigentes estudiantiles de la Universidad Católica que buscaban reemplazar a los partidos de la derecha tradicional con un discurso de crítica a la política y exaltación de los cuerpos intermedios y de corte autoritario. Su máximo líder era el abogado Jaime Guzmán, senador en el primer Congreso elegido luego del término de la dictadura de Pinochet y asesinado en 1991. En torno a estos dos ejes, principalmente, el gremialismo se constituirá el partido heredero de la dictadura, la Unión Demócrata Independiente, UDI.

profundizado por las reformas introducidas por los gobiernos de Frei Montalva y Salvador Allende²⁶. Pero también, se trató de un esfuerzo fundacional para crear una economía de libre mercado, basada en el respeto irrestricto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado (reducido en sus compromisos sociales y productivos y concentrado en la tarea represiva y en mantener los equilibrios macroeconómicos), la eliminación de las instituciones corporativas, especialmente los sindicatos y también los colegios profesionales, y la plena integración al mercado internacional. Tal proyecto iba, sin embargo, mucho más allá de la economía, abarcaba todas las esferas de la vida social, se expresó durante la dictadura en las llamadas modernizaciones, que incluían educación, trabajo, salud, regionalización, seguridad social, etc. y tuvo como culminación la Constitución de 1980, impuesta en un plebiscito (a la que nos referiremos en otro capítulo), que consagraba un orden político autoritario de tipo militar entre los años 1980 y 1988, y uno de base civil con poder de veto militar a partir de 1988, asegurándose el paso entre ambos a través de un plebiscito que ratificara a Pinochet en el poder (Garretón, 1982; Moulian, 1997; Huneus, 2000; Foxley, 1988).

Estado, grupos económicos y política

La instalación del neoliberalismo se dio en el marco del control total y absoluto del Estado y de la recomposición de grupos de élite afectados por las transformaciones estructurales llevadas a cabo por los gobiernos desde la década del sesenta (Avenidaño y Figueroa 2002; Martínez y Díaz 1995; Portes 2001; Campero 1984; Monckeberg 2001; Ramos 2009). La autonomía que gozó el equipo económico durante los primeros años de su instalación se vio reforzada por el debilitamiento de la clase empresarial manufacturera, heredado del período de sustitución de importaciones, cuando aquella sufrió un masivo proceso de expropiaciones durante el gobierno de Salvador Allende. Dicha clase fue reemplazada por una clase empresarial que comenzó a operar en condiciones extremadamente favorables gracias a los fuertes incentivos a la inversión, los costos bajísimos de la mano de obra y la estabilidad de las reglas del

²⁶ Sobre el modelo de desarrollo chileno en el siglo XX, hay una muy extensa bibliografía, de la que solo citaremos entre los análisis más recientes a Landerretche (2010).

juego, así como por la represión y el aplastamiento de las organizaciones obreras y sindicales urbanas. No se trataba simplemente de restituir el sistema de dominación anterior a la Unidad Popular, sino que se utilizaron espacios creados en administraciones anteriores para generar una nueva clase agrícola comercial, empresarial financiera, fomentando la competencia con base en los masivos recursos que controlaba el Estado (Portes, 2001)²⁷.

Es cierto que la instalación del modelo neoliberal provocó la reacción de algunos grupos empresariales afectados por la falta de medidas proteccionistas y el masivo ingreso de productos importados (Avendaño y Figueroa, 2002). A esto se sumó la movilización de los gremios del comercio, agricultores e industriales nacionales, que presionaron a las autoridades económicas para que dieran un giro a las políticas neoliberales a ultranza (Campero, 1984). Tras la crisis financiera de inicios de la década del ochenta y las intervenciones realizadas por el Estado para contrarrestarla, comenzó el ciclo de reactivación basado en la exportación, que permitió la conformación de grupos económicos ligados a capitales extranjeros y a empresas transnacionales (Montero, 1997).

El enorme y tradicional poder acumulado por los grandes gremios empresariales (Sociedad Nacional de Agricultura, Confederación de la Producción y del Comercio, Sociedad de Fomento Fabril y otros), que se hizo evidente en la lucha contra el gobierno de la Unidad Popular y en el llamado y apoyo al golpe militar de 1973, se fue estructurando en torno a la defensa del nuevo proyecto económico, lo que se expresó en una fuerte campaña para proyectarlo al final del régimen militar y en la búsqueda de acuerdos al iniciarse la democratización política (en la década del noventa) con las principales organizaciones sindicales y las autoridades del primer gobierno de la Concertación para dar continuidad a los aspectos más sustantivos de la modernización neoliberal. Y durante los gobiernos democráticos se fue transformando en uno de los sectores con mayor capacidad de presión sobre las decisiones adoptadas por las autoridades económicas (Avendaño, 2002).

Si bien a finales de la década del ochenta se produce una reactivación respecto de la crisis ocurrida en sus inicios, no es posible afirmar,

²⁷ Los subsidios al sector forestal (a que hemos aludido) y la compra de la deuda de los bancos por parte del Estado en la crisis de 1982-1983, son una buena ilustración de este argumento.

como lo hacen algunos (Montero, 1997) que se produjo la generación y rearticulación de un sector empresarial privado, dinámico y moderno. Los estudios muestran, en primer lugar, una alta concentración del poder económico en unos pocos grupos (Monckeberg, 2001) y conductas más bien especulativas y de ganancias en el corto plazo, así como una muy poca autonomía de la conducción económica de la dictadura, a diferencia de otros casos en la región (Foxley, 1988). Y con posterioridad a ella, más allá de excepciones, estamos frente a una clase empresarial que transformó los resultados de las privatizaciones y los subsidios en un instrumento de riqueza y poder y no en impulso del crecimiento y el desarrollo, y que fue renuente a todas las reformas democratizadoras de los gobiernos de la Concertación, ejerciendo *lobby* y financiamiento de las campañas de los sectores políticamente afines, básicamente de derecha.

De tal modo, el balance de la herencia legada por el neoliberalismo en Chile (implantado tempranamente por la dictadura militar) arroja sin duda un saldo negativo en cuanto a crecimiento y modernización (excepto en el caso del capital financiero). Si algún éxito tuvo este modelo fue su capacidad de implantación en el caso chileno, pues en otras dictaduras militares similares encontró una fuerte resistencia por parte de la sociedad y de los mismos grupos empresariales. En este sentido, hubo contrarrevolución neoliberal al precio de la destrucción de la economía de largas décadas. Pero dicha contrarrevolución no fue la obra de una burguesía modernizante, sino del poder militar apoyado por sectores tecnocráticos neoliberales fanatizados y por grupos empresariales de corte especulativo dedicados a hacer riqueza rápida sin horizonte de país.

Los gobiernos democráticos de la década del noventa, como lo veremos en el capítulo siguiente, heredaron un modelo socioeconómico consolidado, con su contraparte en una sociedad fragmentada y desarticulada y en un modelo político establecido en la Constitución de 1990, el que aseguraba la intangibilidad del orden socioeconómico, tanto por un sistema electoral, que le daba poder de veto a la minoría de derecha constituida por los grupos políticos y civiles de apoyo a la dictadura, como por los mecanismos institucionales (quórum, leyes orgánicas constitucionales, etc.), que impedían cambios sustanciales.

En este contexto, la democracia fue recuperada en 1990 a partir del mismo plebiscito establecido para la continuidad del régimen autoritario y en el cual triunfó la oposición a este, lo que dio origen a un

proceso de transición cuyos términos básicos y principales estaban impuestos por la dictadura y su Constitución, lo que no frenó la negociación de aspectos parciales tanto políticos como económicos en lo que se conoció como democracia de los acuerdos (Garretón 2005)²⁸. Se asumió en gran parte el sistema económico instaurado por la dictadura (Garretón, 2007; Moulian, 1997), para luego ir reformándolo y ajustándolo de manera gradual, particularmente en lo que se refiere al plano social y a la inserción internacional del país (Sunkel, 2006).

²⁸ Esta situación original ha llevado a dos posiciones extremas opuestas. Por un lado, el hecho mismo de haber participado en el plebiscito convocado por la dictadura aseguraba que no se podría llegar por esta vía a la democracia. Lo cierto es que como hemos señalado en otras ocasiones, el plebiscito era en esos momentos la única opción que se presentaba a la oposición a la dictadura y que no haberla aprovechado habría asegurado la dictadura por tiempos indefinidos (Garretón, 2005). Por otro, que los elementos de continuidad con el régimen militar no son de responsabilidad de los gobiernos de la Concertación y que las políticas seguidas por ellos eran las únicas posibles. De este argumento nos haremos cargo más adelante.

VI. El proyecto concertacionista y sus debates

La Concertación como coalición de centro-izquierda

A diferencia de otros países de América Latina donde en los últimos años puede hablarse de la existencia de gobiernos de izquierda, como hemos indicado en otro capítulo, en Chile durante los veinte años posteriores a la dictadura, los gobiernos democráticos correspondieron a una coalición de centro-izquierda, denominada Concertación de Partidos por la Democracia (la Concertación) constituida por el Partido Demócrata Cristiano (PDC o DC), que gobernó con Eduardo Frei Montalva entre 1964 y 1970; el Partido Socialista (PS), que fue junto con el Partido Comunista (PC) el eje del gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular, y experimentó diversas divisiones y reunificaciones en el período de la dictadura, además de un proceso ideológico conocido como “renovación socialista”²⁹; el Partido por la Democracia (PPD), el cual emergió del PS como “partido instrumental” para enfrentar el plebiscito de 1988 en que Pinochet fuera derrotado; y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD), el más pequeño y heredero del clásico Partido Radical, luego de algunas divisiones y fusiones. En términos estrictos no estamos frente a gobiernos de izquierda, ni siquiera en los dos momentos en que la presidencia del país estuvo en manos de militantes de partidos de esa orientación, sino frente a gobiernos que pueden ser calificados de progresistas en el marco de la política chilena, aun cuando es el polo de izquierda de la Concertación (PS y PPD) el que reivindica este carácter con mayor fuerza, lo que no deja de incomodar a

²⁹ Fruto de este proceso, análogo en cierto modo a lo que fue el eurocomunismo, es la valorización de la democracia política como un componente irrenunciable de su proyecto y la búsqueda de alianza estable con el centro. Ver Garretón (1987).

sectores de la DC y el PRSD, pues también se consideran progresistas. Más allá de esta discusión, y con variaciones en determinadas coyunturas puede distinguirse un polo más de centro (DC y PRSD), que no siempre actúa como bloque y uno más de izquierda (PS y PPD), que tendió durante los años de gobierno de la Concertación a competir por un mismo electorado³⁰.

Recordemos que el centro (DC) y la izquierda (PC-PS) se enfrentaron como gobierno y oposición en el período 1964-1970 y a la inversa como oposición y gobierno en el período de la Unidad Popular. De tal modo, su constitución como alianza en la lucha contra la dictadura, en el plebiscito de 1988 y finalmente como coalición de gobierno, fue un largo y complejo proceso. Probablemente, más allá del éxito en la lucha contra la dictadura y en la sucesión de gobiernos, su mayor fuerza radica en la superación de las divisiones del pasado. Se trata del único caso en las democratizaciones de las últimas décadas en que el conjunto de sectores de oposición a la dictadura, con la excepción del PC (que siguió una línea más insurreccional de oposición a aquella y una más radical en el período democrático al margen de la representación parlamentaria y en oposición a los gobiernos de la Concertación), asume el gobierno luego del término del autoritarismo.

Entre 1990 y 2010 la Concertación conquistó electoralmente cuatro veces el gobierno, dos con presidentes de la DC (el primero, Patricio Aylwin entre 1990 y 1994 y el segundo, Eduardo Frei Ruiz-Tagle entre 1994 y 2000), dos con presidentes del bloque de izquierda (el tercer gobierno presidido por Ricardo Lagos (PS-PPD) entre 2000 y 2006 y el cuarto, y último, presidido por Michelle Bachelet entre 2006 y 2010³¹). En las elecciones parlamentarias, la Concertación triunfó durante todo el período, pero la presencia hasta 2005 de senadores designados, el sistema electoral binominal que le daba a la minoría de oposición el mismo número de escaños que a la mayoría, y la existencia de quórums especiales para los temas más significativos (todos ellos enclaves impuestos por la dictadura a través de la Constitución de 1980), en general consagraron un empate entre la coalición de gobierno y la de oposición de derecha.

Si bien la Concertación representó una coalición de gobierno bá-

³⁰ Sobre el proceso de construcción de la Concertación y sus partidos ver Garretón (1995).

³¹ Las variaciones en las duraciones de los períodos presidenciales se deben a los diversos cambios constitucionales en la materia en 1984, 1989 y 2005.

sicamente democratizadora, es decir, encargada de terminar con la dictadura y consolidar un régimen democrático, la trayectoria de sus componentes; la situación del país al término de la dictadura; la naturaleza de las clásicas relaciones entre partidos y sociedad en Chile; las expectativas generadas en la ciudadanía después de diecisiete años de dictadura política e imperio de un modelo socioeconómico que había llevado a límites nunca conocidos de pobreza, desigualdad y concentración de la riqueza y la ausencia de alternativas fuera de la continuación de “la obra” del régimen militar (como decían sus seguidores), le dieron a sus gobiernos una proyección y expectativas mucho mayores.

Democratización vs transformación socioeconómica. El falso dilema

La década del ochenta representó, también para Chile, el desmoronamiento del referente tradicional de izquierda, cuya definición se encontraba en la postura frente al orden económico y, más específicamente, en la definición del rol del Estado como propietario o no de los medios de producción y cuyo referente, más cercano o más lejano, con correcciones menos o más profundas sobre todo en el orden político, eran los socialismos históricos.

La ampliación de las libertades individuales y la cultura comenzaron a gravitar en el discurso político de la izquierda (especialmente debido a la existencia de las dictaduras militares en el Cono Sur conocidas como el nuevo autoritarismo, Estado burocrático autoritario u otras denominaciones), por sobre el debate del modelo económico³². Aunque esta última variable no desapareció, quedó ausente de la construcción de la identidad política. El nuevo progresismo, en este escenario, se confrontará con toda postura que reaccione contra las propuestas de liberación cultural, promueva un rol autoritario para el Estado, o declare la inmutabilidad de los valores tradicionales. En este sentido, se retoma la vieja discusión de mitad del siglo XIX, donde la confrontación política se ordenaba a lo largo del clivaje “liberal *vs* conservador” (Salas, 1996),

³² Se trata de las dictaduras militares institucionales que se inauguran con Brasil en 1964, se continúan con Argentina, Chile y Uruguay y se instalan en varios otros países. Ver para su caracterización, entre otros, O'Donnell (1997).

pero a ella se le agrega el clivaje autoritarismo-democracia y la superación de la pobreza y desigualdades a través de la acción del Estado y no por medio de reformas estructurales.

A partir de esta época se torna muy difícil hallar una variable que permita cohesionar y hacer las veces de eje en la toma de posiciones. La cuestión económica entró en el discurso político con los mismos pragmatismos, permeabilidad e inestabilidad que definieron a este periodo, básicamente porque luego del fracaso de los socialismos reales las izquierdas se encontraron sin una definición del proyecto o modelo de sociedad deseada. Sin este, o sin una dimensión que establezca en qué consiste este tipo de sociedad, se vuelve muy difícil la construcción de alternativas y antagonismos. La izquierda ya no luchará por una sociedad socialista y tampoco hará de la lucha contra la sociedad capitalista su objetivo central, aunque en ciertos elementos podrá manifestarse contraria a ella.

La democratización política trajo consigo la configuración de un nuevo esquema de actores políticos cuya “identidad de izquierda” se hacía difusa, aunque desde el polo socialista de la Concertación temas como los derechos humanos y la lucha contra la impunidad, la igualdad socioeconómica y la plena democratización de las instituciones, se hacían siempre presentes dentro de la coalición. En las distintas coyunturas de este período, pese a la existencia de grandes visiones o “almas” de la Concertación, a las cuales nos referiremos en otro capítulo, los referentes progresistas respecto de ciertos temas de la agenda nacional no fueron siempre los mismos: los actores políticos variaban del campo progresista a uno más liberal y, en algunos casos, conservador, según los diversos temas de esta agenda³³. En general, los partidos en el inicio de los gobiernos de la Concertación se caracterizaron por una indefinición en materia de orden económico, generando una multiplicidad de opiniones y posturas individuales muchas veces contradictorias entre sí.

Este relativo “borroneamiento” ideológico³⁴ (relativo porque siem-

³³ Véase la nota 133 sobre la diversidad de dimensiones progresistas y sus expresiones partidarias.

³⁴ En este mismo sentido, Patricio Silva sugiere que “en el momento inicial de la “transición”, jugaron un papel central algunos especialistas de centros de estudios privados o “thinks tanks”, porque limitaron los recelos de políticos y tradujeron a un lenguaje técnico los puntos de encuentro y desencuentro (Silva, 2011). En pocas palabras, en esta interpretación, los antagonismos políticos se habrían resuelto aparentemente a nivel de las élites por medio de la cientifización de la política, donde las distintas posiciones se pudieron encontrar en el diálogo técnico de la economía liberal de mercado.

pre pudo distinguirse entre las distintas visiones partidarias, aunque con límites más difusos) puede explicarse en parte por la subsistencia del sistema partidario durante la dictadura y su reemergencia durante la democratización política. En efecto, los actores políticos que constituyeron la Concertación aprendieron de su pasado que una de las causas de la derrota de los proyectos revolucionarios o reformistas de la década del sesenta y comienzos de la del setenta, la “revolución en libertad” de los democratacristianos y “la vía chilena al socialismo” de la Unidad Popular³⁵, fue la división política de estos grandes bloques que gobernaron sin alianzas para proyectos similares en su contenido. La reflexión sobre la crisis de dichos proyectos, las experiencias del exilio y la represión enseñaron a estos actores la importancia y necesidad de acuerdos y compromisos no solo para salir de la dictadura, sino para sostener la democracia. El costo de ello, sin embargo, fue que las fuerzas políticas de la coalición de centro-izquierda se movilizaron hacia visiones menos radicales respecto de las transformaciones socioeconómicas³⁶, las que se hicieron hegemónicas en la Concertación, desplazando posiciones más críticas y radicales que sostenían la posibilidad de avanzar no solo en la democratización política sino en las transformaciones estructurales para la superación del modelo socioeconómico heredado.

Una buena expresión de esta posición hegemónica durante todo el período de los gobiernos de la Concertación (cuya crítica, por parte de algunos desde el comienzo, adquirió más fuerza a partir de la primera crisis económica y de la pérdida de votos en la elección parlamentaria de 1997, como veremos más adelante) proviene de quien fuera uno de sus principales constructores y conductores en el primero de estos gobiernos, Edgardo Boeninger (DC). Él señala al respecto que al inicio de la transición: “(...) el elemento simbólico principal e inicial era un mensaje de paz y unidad nacional, la voluntad y el compromiso del nuevo gobernante de ser un ‘Presidente de todos los chilenos’. Por una parte resultaba evidente que una democracia no puede ser estable y de continuidad asegurada en un clima de polarización y confrontación (...) Resul-

³⁵ Hemos analizado esta cuestión fundamental para entender la constitución de la alianza de centro-izquierda al enfrentar la dictadura y la democratización política, en Garretón (2003a). Sobre el proceso de aprendizaje de ello, por parte de los actores políticos, véase también Garretón (1999).

³⁶ Bobbio (1995) tematiza esto señalando que cuando ello ocurre se producen pequeños desplazamientos de una cierta izquierda hacia la derecha y viceversa.

taba indispensable superar tanto los deseos de venganza de los vencedores de 1989, como temores y desconfianzas de los perdedores, la derecha política, para que sus dos partidos, Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), pudieran integrarse sin recelos al juego político democrático y las Fuerzas Armadas, para que su retorno a los cuarteles fuera una realidad definitiva” (Boeninger, 2007: 34).

Este mensaje conciliador que, a juicio del autor, apelaba a una sociedad civil a la que se miraba como cansada de décadas de conflicto y sin ánimos de seguir movilizándose, sería lo que en definitiva legitimaría la voluntad del gobierno de reconstruir consensos básicos en la sociedad chilena, volviendo a la histórica tradición negociadora y de acuerdos con una práctica política pragmática y desideologizada. Esta orientación política sería fácilmente adoptada por las élites en el poder, dada la amplia cultura institucional del país, a la que se agregaba el hecho de que aún se temía la posibilidad de una regresión autoritaria (*op. cit.*).

A nuestro juicio, tal visión de las cosas partía de un diagnóstico equivocado respecto de las posibilidades de transformaciones más profundas en la medida que veía posible una regresión autoritaria que, en realidad, había quedado excluida desde el momento del plebiscito realizado en octubre de 1998. Sin embargo, aparecía respaldando un eje capaz de unir a la izquierda socialista y al centro demócratacristiano: el fortalecimiento de la democracia, con lo que se reducía el espacio asignado a la posibilidad de transformación estructural socioeconómica, limitándose en el mejor de los casos a sostener los equilibrios macroeconómicos, a obtener tasas de crecimiento razonables y a reducir la pobreza en el campo social. Paradójicamente, el balance de la década del noventa elaborado por la Comisión Programa 2000 de la Concertación señala: “en la práctica, la economía culminó siendo el principal activo de la transición, llegando a cubrir incluso indebidamente espacios de legitimidad que debían haber sido abordados por la política, la cultura y la mayor organización de la sociedad civil” (Comisión Programa 2000, 1999).

Es obvio, entonces, que el sector más progresista de la Concertación tenía como principal desafío enfrentar la resistencia a cualquier cambio significativo del modelo neoliberal por parte de la derecha, y la subordinación de esta temática a las necesidades de la democratización política enfatizada por los sectores de centro de la coalición, que de hecho implicaban moderación en los cambios estructurales. Y, a la vez, un compromiso entre sectores de centro y de izquierda era imprescindible.

ble si es que se quería terminar con la dictadura por métodos políticos y asegurar la estabilidad de los gobiernos democráticos. De tal manera, tanto es equivocada la afirmación que insiste en que si se querían hacer transformaciones socioeconómicas no habría que haber hecho alianza con el centro, como aquella que señala que el camino elegido de no hacer transformaciones más radicales era el único posible para asegurar la democracia. Se volverá sobre este tema.

La Concertación era un conglomerado de partidos políticos, pero en la realidad chilena ello nunca se restringió a un puro acuerdo partidario en la medida que desde la década del treinta del siglo pasado e incluso durante la dictadura, el sistema de partidos era expresivo del movimiento social, y esta imbricación constituía la “columna vertebral” de la sociedad chilena hasta los comienzos de este siglo (Garretón, 1987). En esta misma medida, la Concertación se configuró como un espacio transversal para un vasto campo de reformas en relación con los derechos humanos, el medio ambiente, la educación, la salud, las pymes, las mujeres, la previsión y la innovación (Lahera y Smith, 2006). Sin embargo, en el terreno económico y también en el orden institucional se impuso un consenso tácito en relación con las orientaciones económicas; el mantenimiento del mercado libre y la economía abierta; el manejo macroeconómico estricto; la responsabilidad fiscal; el gasto social controlado y la aceptación de todas las transformaciones relativas a la propiedad llevadas a cabo durante el régimen militar. Por otro lado, la institucionalidad de la política económica se definió por su debilidad reguladora; el mantenimiento de un Estado reducido; un diseño presupuestario muy centralizado y la renuncia al fomento productivo. Esto significó que, en la práctica, se hiciera muy difícil para una propuesta progresista modificar el estilo de desarrollo generado hasta entonces.

Se impuso un consenso tácito, porque en un principio las tareas de término de la dictadura y la transición impidieron o cerraron un debate sobre lo económico-social. Así, la postura de la dirección gubernamental de mantener la continuidad del modelo económico se presentó como la única vía posible para garantizar la democratización política.

El debate político de la Concertación y el modelo socioeconómico

El principal debate político en la Concertación, en la primera década de sus gobiernos, giró en torno a sus realizaciones y límites. De menor densidad fue aquel sobre la propia Concertación como coalición de partidos, sus relaciones internas y con la sociedad y su futuro. Paradójicamente, son estos últimos problemas los que desataron una importante crisis de la Concertación hacia fines de 2002. Dicha crisis llevó a muchos de sus líderes a hablar de su fin o de su refundación, y todo el debate se centró en los problemas de la competencia interpartidaria y en reproches por el poder gubernamental, agravados por la coyuntura desatada por las revelaciones y denuncias de sobresueldos, coimas y otras cuestiones ligadas al manejo de los recursos estatales. Sin embargo, existe un consenso interpretativo que señala, en tal contexto, la ausencia de la discusión sobre ideas y proyectos.

Nos referiremos, en lo que sigue, a algunos momentos en los debates internos de la Concertación referidos al contenido de su proyecto, más allá de los producidos en las situaciones electorales en torno a las designaciones de candidatos; respecto de nombramientos para cargos gubernamentales; en el marco de la discusión en determinadas coyunturas políticas o acerca de determinadas iniciativas legislativas, entre otros que nos parecen menos relevantes para nuestro estudio. Las discusiones más profundas solo se hicieron públicas a partir de 1998, con una parte importante de los documentos aquí presentados. Ello revela que los éxitos políticos, socioeconómicos y culturales de los gobiernos de la Concertación no habían sido hasta ese entonces acompañados de una autorreflexión crítica, y que su política, hasta ese momento, debía seguir siendo reproducida sin mayores resguardos críticos.

Desde comienzos de la década del noventa, observaciones críticas de los intelectuales afines a la Concertación, incluidas las propias³⁷, hacían ver que si no se resolvían los problemas pendientes de la transición, estos impedirían encarar el futuro y tomarían revancha haciéndose presentes permanentemente. Estas advertencias críticas fueron ignoradas por la clase política. Primaron, en cambio, el silencio perplejo de los

³⁷ Una de las primeras en Garretón (1991). Posteriormente, entre otras, en Garretón (1995, 1999a, 1999b).

intelectuales de izquierda fuera de la Concertación³⁸ y el clima de auto-satisfacción en la oposición de derecha (y, sobre todo, aunque por razones diferentes, dentro de la Concertación). Así, los cuestionamientos sobre la línea que tomaban los gobiernos democráticos, elaborados y publicados desde muy temprano, no pudieron instalar un debate nacional, que recién vino a generalizarse en 1998. Dos ideas habían predominado hasta ese entonces.

Por un lado, desde la oposición y el gobierno, la idea de que aún se estaba en transición. Ello impedía un debate de fondo sobre cualquier tema, con el pretexto de que se podía alterar la estabilidad o gobernabilidad de una transición que, paradójicamente, ni retrocedía ni avanzaba un solo paso desde la elección del primer gobierno democrático y la reforma que permitía elecciones municipales. Por otro lado, la supuesta existencia de una “democracia de consensos”³⁹, en una situación en que solo se daban acuerdos adaptativos y pragmáticos, y donde todos los grandes temas estaban empantanados o no eran objeto de debate y menos de consensos en el sentido fuerte del término. Tales eran los casos de la cuestión constitucional; el tema de los derechos humanos; la política frente a las Fuerzas Armadas; los llamados enclaves autoritarios; el modelo socioeconómico y redistributivo; la ausencia del rol dirigente del Estado; la debilidad de los procesos de descentralización, regionalización y democratización local; las relaciones laborales y la sustentabilidad del modelo de desarrollo.

Pero desde 1997 se empezó a hacer evidente que los consensos aparentes atribuidos a la transición chilena, llegaban a su término y el tan alabado modelo chileno de doble transición a la economía de mercado y a la democracia, acusaba puntos débiles.

Al mismo tiempo, sectores del gobierno y de la Concertación más autocríticos vieron en los resultados de las elecciones parlamentarias de diciembre de 1997 una distancia y un descontento de la gente respecto

³⁸ No hemos considerado en este análisis la postura crítica frente al modelo económico y la conducción de la Concertación por parte de la izquierda fuera de esta, especialmente del Partido Comunista que, durante todo el período de los gobiernos concertacionistas, capitalizó el descontento social aunque con porcentajes electorales bajos, y calificaba, como veremos, dicha conducción como simple administración del modelo heredado de la dictadura.

³⁹ Se llamó democracia de consensos a la política de acuerdos entre el gobierno de Patricio Aylwin y la oposición de derecha, que contempló entre otras cosas la reforma tributaria bajo esa presidencia. He criticado desde hace mucho tiempo esa política y su equívoca denominación (Garretón, 1995).

de la política. Por ello, desde entonces se planteó un juicio a la transición, por cuanto ella no había superado los enclaves autoritarios; había permitido la impunidad de los militares, cuyo símbolo era la llegada de Pinochet al Parlamento como Senador vitalicio, y había sostenido y dado continuidad a un modelo económico cuyos resultados sociales no guardaban relación con los éxitos de ciertos indicadores macroeconómicos. En el ámbito intelectual ello tuvo su expresión, entre otros, en dos textos que divulgaban el descontento: el libro de Tomás Moulian, *Chile Actual: anatomía de un mito* y el Informe del PNUD, *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, publicados en 1997 y 1998, respectivamente.

Los principales sectores de gobierno, satisfechos tanto con el modelo económico como con la marcha de la democratización política, reconocían un déficit en lo social y un cierto malestar. Para algunos de ellos solo cabía introducir algunas correcciones mínimas dado que lo deseable eran la menor intervención del gobierno y la menor discusión política posible. Para otros, la intervención era posible a través de operaciones políticas y negociaciones cupulares, fracasadas cada vez que se intentaron. Desde estos sectores de gobierno y de la Concertación de Partidos por la Democracia se hizo, en mayo de 1998, un primer planteamiento escrito. Firmado y promovido por algunos ministros, se centraba en los éxitos obtenidos y señalaba que los problemas existentes se debían a los rasgos propios de toda modernización. El documento, titulado *La fuerza de nuestras ideas*, criticaba el desencantamiento de muchos sectores de la Concertación y llamaba a cerrar filas en torno al gobierno y el futuro de la coalición.

Quienes dentro de la Concertación se ubicaron en esas posiciones críticas, salieron al mes siguiente al paso del documento más oficialista con otro titulado *La gente tiene razón*. En él se manifestaba críticamente que los problemas provenían, en parte, de la propia conducción de la coalición, lo que llevó a poner sobre la mesa el debate comúnmente conocido como “entre autoflagelantes y autocomplacientes”.

En el marco de esta discusión, un tercer grupo, con posiciones más izquierdistas al interior de la coalición, emitió unos meses después un documento titulado *La gente quiere cambios*, mucho más crítico frente al modelo socioeconómico heredado de la dictadura y a la incapacidad de superar los enclaves autoritarios.

Todos estos planteamientos eran de carácter transversal a los par-

tidos y relativamente optimistas sobre la capacidad de la Concertación para proyectarse al futuro como la única alternativa no solo progresista sino de gobierno en Chile. Es decir, no se ponía en cuestión un horizonte político o programático, aunque no hubiera referencias de fondo a una formulación o reformulación de su proyecto. Desgraciadamente, las recíprocas y ligeras calificaciones de “autocomplacientes” y “autoflagelantes”, los reordenamientos de tomas de posiciones de quienes los suscribían y las urgencias electorales de las elecciones presidenciales del año siguiente, fueron haciendo perder espesor y continuidad al debate, al tiempo que testimoniaban su carácter escasamente performativo. Se trató de una primera catarsis crítica de una coalición que hasta entonces mostraba ser, sin duda, la más exitosa en la historia electoral y gubernamental del país.

Al iniciarse el tercer año del gobierno de Ricardo Lagos, elegido en una estrecha segunda vuelta con el candidato de la derecha, Joaquín Lavín, se produjo un nuevo debate público en la Concertación.

Por un lado, había un notable liderazgo del presidente, con altos niveles de aprobación popular de su gestión. El país materializaba tratados económicos internacionales, su capacidad de enfrentar la crisis económica era muy superior a la de los otros países del continente, los militares parecían por primera vez haber comprendido su definitiva subordinación al poder político, y las elecciones municipales de 2000 y parlamentarias de 2001 ratificaron el triunfo de la Concertación, la cual recibió el apoyo de alrededor de la mitad del electorado. El mayor problema del liderazgo presidencial parecía radicar en su dificultad para ligar las respuestas concretas a las coyunturas con un proyecto que las nucleara o articulara con vistas al futuro, con lo cual la política gubernamental aparecía más como una respuesta a los problemas del momento que como su manejo a partir de algunas ideas fuerza centrales.

Cabe señalar también que el eje de izquierda (socialistas, pepedés, con el apoyo de radicales) se había vuelto mayoritario en la coalición, pero no percibía que sus posiciones se hubieran materializado. El país llevaba algunos años con un crecimiento bajo en comparación con la primera mitad de la década del noventa, el desempleo y las desigualdades se mantenían sin un mejoramiento, la oposición del mundo empresarial y de la derecha, derrotada en las elecciones municipales y parlamentarias, pero consolidada en un 44%, se mostraba muy agresiva y, desde posiciones diversas en la Concertación, se percibía un empantana-

miento o agotamiento con un horizonte pesimista respecto de un posible triunfo de la derecha en las elecciones de 2005.

Este hito del debate público de la Concertación fue de diferente naturaleza que el anterior, pues ahora no solamente estaban en juego las calificaciones de la gestión de gobierno, sino también la naturaleza del proyecto histórico de la coalición. En efecto, el debate se desencadenó con el documento del diputado socialista Sergio Aguiló, *Chile entre dos derechas*, donde se planteaba que el proyecto socioeconómico de los gobiernos de la Concertación no parecía diferente al de la derecha económica y política. El diputado socialista afirmaba la similitud de las agendas de ambas coaliciones, la Concertación en el gobierno, y la Alianza por Chile en la oposición de derecha heredera de la dictadura, similitud que hacía que el país optara entre dos horizontes y proyectos de derecha (Aguiló, 2002).

El debate continuó con propuestas, formuladas principalmente por un ex diputado y ex presidente de uno de sus partidos, de superar la Concertación como referente político. En una dimensión diferente, en octubre de 2002, diecisiete parlamentarios de la misma coalición produjeron un documento titulado *La Concertación de Chile: por un desarrollo con justicia*, en el cual hacían un sistemático análisis crítico de la estrategia de desarrollo seguida hasta el momento y formulaban una propuesta alternativa para devolver al Estado un papel dirigente en el marco de la globalización.

El debate larvado entre diferentes visiones o proyectos al interior de la Concertación se vio ahogado por y se superpuso con otro que se mezcló con la disputa interpartidaria en torno al liderazgo de la coalición y predominio en posiciones electorales y de gobierno. La discusión giró en torno a la baja electoral de la Democracia Cristiana (DC), su descontento respecto a la distribución de cargos gubernamentales y el deseo de recuperación de su carácter de partido mayoritario, todo ello representado por su nuevo líder, el senador Adolfo Zaldívar.

Por otro lado, la controversia estuvo signada por las declaraciones del Partido por la Democracia (PPD), que decía ser el partido mayoritario de la Concertación. Si los debates anteriores habían sido de ideas en torno a la gestión gubernamental (y, parcialmente, de proyectos) este, en cambio, giró en torno de las posiciones de poder y el liderazgo de la Concertación. Es por eso que no hay documentos de reflexión que lo sustenten e ilustren, sino declaraciones, desmentidos, acusaciones y ope-

raciones políticas. Este clima se vio agravado por los casos de coimas y sobresueldos de altos funcionarios, es decir, por comportamientos irregulares en el sector público y delitos en el sector privado, que permitieron a los medios de comunicación crear la imagen de una situación generalizada de corrupción⁴⁰.

Es evidente que respecto a los hechos mencionados se organizó una operación política, la cual sin duda agravó las relaciones internas en la Concertación. Se configuró, asimismo, un enorme montaje mediático en algunos casos dirigido directamente contra el presidente Lagos y buscando desestabilizar al gobierno y al sistema político. Afortunadamente, un comportamiento adecuado de la derecha y el sector empresarial, así como la prescindencia militar quitaron el piso a cualquier aventura desestabilizadora. La salida a la crisis de 2003 se produjo con acuerdos entre el gobierno y los partidos de la oposición de derecha, que llevaron a las agendas de modernización del Estado, pero dejaban de lado las reformas constitucionales políticas, amarraban al Estado en materia económica en términos de intereses empresariales, no aseguraban su papel en el crecimiento económico y veían su modernización solo en términos de eficiencia y transparencia, ciertamente necesarias pero insuficientes, que no eran exigidos al sector privado; y, por último, no incorporaban el trabajo de investigación y de elaboración científico, académico y profesional existente en el país sobre estos temas.

Todo ello desató una crisis política, principalmente en el interior de la Concertación, que llevó a hablar de su finalización o refundación y generó tensiones graves entre el conglomerado y el gobierno. A nuestro juicio, el problema de fondo era la ausencia de un proyecto político y socioeconómico que diera sentido a la coalición más allá de la disputa por cuotas de poder, ya fuera para recuperar lo perdido ya para convertirse en el partido eje. Al faltar ese proyecto, lo predominante era esta disputa que buscaba cualquier pretexto para expresarse.

⁴⁰ El caso GATE fue de alta complejidad en el escenario político-mediático en Chile, y estuvo asociado al procesamiento de 22 ex funcionarios públicos y privados por los delitos de fraude y estafa al Fisco; del mismo modo, la filtración de información reservada del Banco Central y el robo de la Consultora Inverlink marcaron el mayor desfaldo sufrido por CORFO en toda su historia. En este caso, un alto accionista y ejecutivo de un grupo llamado "Inverlink Consultores" estuvo acusado de adquirir, mediante coimas, información privilegiada del Banco Central. Tal fue el impacto del caso, que el mercado de capitales chileno sufrió una paralización de una semana, además de la pérdida de confianza en las entidades fiscalizadoras.

En la campaña presidencial y parlamentaria de 2005 se revivieron las discusiones en torno a la corrección o cambio del modelo económico en el seno de la Concertación. Se destacaron, entre ellas, la publicación *Una mirada al presente para pensar el futuro* (2005) de Adolfo Zaldívar⁴¹ y Jaime Mulet, dirigentes de un sector de la Democracia Cristiana, los llamados “colorines”. Este texto discrepaba en puntos claves con el programa de la candidata Michelle Bachelet y buscaba fijar posiciones valóricas y económicas para dar un sustento doctrinario a los candidatos parlamentarios con miras a las elecciones del 2005. El presidente de la DC reafirmaba su llamado a “corregir y cambiar el modelo”, planteando medidas de apoyo a las Pymes, cambios al sistema electoral binominal y otras tendientes a restringir la concentración económica. El texto provocó molestia en los sectores oficialistas y del comando de Bachelet, y del propio campo de la Democracia Cristiana personalidades políticas, ligadas a la conducción económica de los gobiernos precedentes, lo calificaron de inadecuado.

A lo largo de todos los debates que hemos bosquejado, persistió siempre el doble problema de fondo. Por un lado, la continuidad de un modelo económico social heredado de la dictadura, expresado principalmente en la desigualdad socioeconómica y en la débil capacidad correctiva y dirigente del Estado. Por otro, una institucionalidad política que no permite cambios fundamentales en el modelo, aunque sí correcciones parciales, expresada sobre todo en la Constitución de 1980 y en el sistema electoral consagrado en ella, que le daba poder de veto a la minoría de derecha. En efecto, dicha institucionalidad impide una verdadera democracia, un Estado dirigente y gobiernos con posibilidades de cumplir con los programas para los cuales fueron elegidos, porque carecen de los recursos materiales y políticos debido a los enclaves autoritarios o a los poderes de veto de minorías. Pero no solo la institucionalidad fue pensada para un país no democrático y para un modelo neoliberal, sino además todos sus elementos están concatenados. Así, hay un factor común entre la ausencia de normas y recursos del sector público y la exagerada interferencia del sector privado en la vida pública y política por la vía de los recursos económicos y del dinero. Por eso el problema debía ser atacado de raíz con una completa y coherente agenda de refor-

⁴¹ Senador, presidente del Partido Demócrata Cristiano, precandidato presidencial, terminando como Embajador del gobierno de derecha de Sebastián Piñera.

ma política que incluyera las reformas constitucionales; la reforma del Estado más allá de la mera introducción de criterios de mercado y eficiencia en el sector público; el financiamiento público de la política y el estricto control del financiamiento privado; la regionalización y descentralización; la reforma de la institucionalidad del sistema educacional que haría crisis en 2006, como veremos, con la movilización de los estudiantes secundarios; el mejoramiento de la capacidad técnica del Parlamento; y la revisión de la institucionalidad económica (incluyendo, entre otras cosas, la normativa del Banco Central), por citar algunos ejemplos. Ello no podía ser enfrentado sino con un proyecto político cuyo eje central fuera una nueva Constitución.

Se analizará, a continuación, cómo las tensiones y problemas del proyecto de la coalición de centro-izquierda cristalizaron en las políticas de sus gobiernos.

Cuarta Parte
Los gobiernos de la Concertación:
Proyecto y políticas socioeconómicas

VII. El gobierno de Patricio Aylwin y el “crecimiento con equidad”

Problemática y tensiones del primer gobierno de la Concertación

Recordemos que en 1988, bajo la dictadura militar, se realizó un plebiscito nacional de acuerdo a lo consagrado por la Constitución de 1980, para decidir la continuidad de Augusto Pinochet en la presidencia. En dicho plebiscito, el triunfo del voto “NO” implicó que el dictador terminara su papel como Jefe de Estado, aun cuando continuara como Comandante en Jefe del Ejército por otros ocho años. De un total de 7.251.933 votos emitidos, 3.119.110 personas votaron a favor del SÍ, lo que representó un 44,01% del total, mientras 3.967.569 votaron a favor del NO, dando fin al régimen autoritario vía referéndum. Un año más tarde se llamó a elecciones parlamentarias y presidenciales para dar paso a gobiernos elegidos democráticamente. Las elecciones fueron ganadas por la Concertación de Partidos por la Democracia y su candidato presidencial, Patricio Aylwin, dirigente demócratacristiano de larga trayectoria, ex senador, varias veces presidente de su partido, duro opositor al gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende y vocero de la oposición en el plebiscito de 1988.

El 11 de marzo de 1990 se inauguraron, así, los gobiernos democráticos de la coalición de centro-izquierda, Concertación de Partidos por la Democracia. Este sería el primero de sus cuatro gobiernos y de los dos dirigidos por un demócratacristiano. En los cambios constitucionales establecidos en el plebiscito de julio de 1989, a partir de negociaciones entre representantes de la Concertación y de la dictadura saliente, se acordó un período de cuatro años, más breve que los tradicionales de la historia del siglo XX, al cual se le denominó por una parte de la clase política “gobierno de transición”, concepto equivocado que dio origen a

un debate permanente sobre cuándo terminaba la transición chilena. El sistema electoral binominal, el enclave de los senadores designados por Pinochet y los quórums le impidieron a la Concertación, pese a su triunfo en ambas cámaras, contar con la mayoría para realizar los cambios programáticos que había anunciado.

La problemática socioeconómica de la Concertación y sus gobiernos arranca desde finales de la dictadura de Pinochet, ante la necesidad de formular alternativas al modelo económico impuesto a la fuerza por esta y en el marco de las negociaciones que debió encarar la coalición democrática triunfante en un contexto de temor a la regresión autoritaria, debilitamiento del movimiento social y mirada pragmática de las élites gobernantes⁴². A ello se sumó un escenario mundial que fue avalando, en lo que a política económica externa se refiere, las medidas de ajuste neoliberal.

Al finalizar el régimen militar, la Concertación se vio ante la tarea de decidir entre introducir un cambio radical en la estrategia económica o aceptar las condiciones heredadas con ajustes que permitieran correcciones en las cuestiones del papel del Estado y una mayor equidad social, especialmente en lo referido a la reducción de la pobreza.

En la conducción del gobierno y de la coalición primó un diagnóstico que indicaba que el éxito de la consolidación democrática se jugaría en el terreno económico-social más que en el político-institucional⁴³, pues dadas las condiciones del país, tamaño, riqueza de recursos naturales y mercado estrecho, ya se había implantado la única estrategia de desarrollo posible con el último ministro de Hacienda de la dictadura, Hernán Büchi, para recuperarse de la crisis del 82-83. Ella consistía en una economía de mercado abierta al exterior, integrándose a la economía global (Boeninger, 2007).

Así, el Gobierno de Aylwin y su ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, proveniente de CIEPLAN (uno de los centros académicos críticos de la dictadura militar, de orientación democratacristiana) emitieron señales claras en ese sentido⁴⁴: solo era posible esta estrategia si se

⁴² Ver sobre la discusión en torno al concepto de “transición” y las principales características de la democratización política chilena Garretón (1995), Menéndez-Carrión y Joignant (1999).

⁴³ Sobre el gobierno de Patricio Aylwin, dos visiones encontradas en Boeninger (1997) y Fazio (1996).

⁴⁴ Recordemos que en la época de la dictadura se habían constituido los Centros Académicos Independientes (CAI) (Garretón, 2007a), verdaderos *think tanks* de la oposición, de diversas orientaciones, entre los cuales destacaban, entre otros, la FLACSO más en el campo sociopolítico y de orientación de izquierda y CIEPLAN más en el campo economi-

incorporaba a ella al empresariado (tarea titánica dada la adhesión de este al régimen dictatorial), aun cuando esto significara diluir la herencia anticapitalista que portaban tanto los socialistas como algunos demócratacristianos.

Para lograrlo, el gobierno dio continuidad a la política económica implementada en los años finales del régimen militar, tanto por cuestiones políticas como por convicción propia, es decir, por efecto de las mutaciones ideológicas experimentadas durante la dictadura, en un contexto mundial que evolucionaba hacia la hegemonía del capitalismo (*op. cit.*). Luego de dos años, el gobierno logró ganar credibilidad en el sector empresarial, que se plegó a la política gubernamental mediante altas tasas de inversión. Esta decisión, no obstante, no estuvo exenta de tensiones.

Efectivamente, en momentos previos a la elección de Patricio Aylwin como presidente, se generó un compromiso entre los actores principales, demócratacristianos y socialistas, para gestar la política económica de la Concertación. Se fijaba en estos acuerdos un marco respecto de los puntos del programa económico de la Concertación en los cuáles era posible ceder y en cuáles no. La tensión entre una línea más moderada de corrección del modelo socioeconómico y otra más crítica, se resolvió al designar como ministro de Hacienda a Alejandro Foxley, quien antes de su nombramiento estableció un cierto “rayado de cancha” respecto de la política económica, que se apartaba del compromiso establecido por la Concertación en su programa inicial. Al mismo tiempo, los nombramientos en la cartera de Economía de Carlos Ominami, proveniente de la renovación socialista del PS y de otras personas provenientes de CIEPLAN, fueron la manera de resolver la tensión y equilibrar la gestión económica.

Para algunos analistas como Óscar Muñoz (1998), la denominada “transición democrática” de los noventa puede caracterizarse como un intento sistemático de construir una economía social de mercado, penetrada fuertemente por las dos herencias del régimen militar a que nos hemos referido en líneas anteriores: una institucionalidad política con fuertes restricciones para el pleno desarrollo del ejercicio de la de-

co y de orientación predominantemente demócratacristiana. El líder de este último fue el ministro de Hacienda del presidente Aylwin, Alejandro Foxley, al que acompañaron varios otros miembros de CIEPLAN en el primer gobierno. Sobre el papel de estos *think tanks* véase Silva (1991, 2010, 2011).

mocracia y una institucionalidad económica orientada por los criterios de mercado, en la cual el interés social (concepto clave del proyecto programático de Aylwin) tendió a quedar subordinado al interés privado dominante en los mercados. A juicio de Muñoz, al finalizar la década el malestar de la sociedad, pese a los éxitos en materia de crecimiento e inserción internacional, se debía a la pérdida de dicho interés social (que descansa en el rol de la política) por parte de las élites dirigentes. En otras palabras, el déficit en la política repercutió en la conducción económica de los dos primeros gobiernos de la Concertación. Así, el problema radicaría más en el eje política-economía que en la tensión mercado-Estado.

Desde una mirada crítica, Hugo Fazio (1996) economista de un centro más cercano a las visiones del Partido Comunista, el CENDA, señala que en materia de política económica, durante el primer mandato de la Concertación, se legitimó el modelo económico de la dictadura. En su análisis sobre entrevistas de la época, realizadas a personeros del gobierno, reafirma los dichos de Boeninger respecto a que la continuidad al modelo se realizó por convicción propia⁴⁵. Esta postura de legitimación, no obstante, difería de la posición crítica respecto del modelo económico que tenían dos autoridades claves de la política económica del primer gobierno de la Concertación: Alejandro Foxley y Carlos Ominami, el primero como ministro de Hacienda, y el segundo como primer ministro de la cartera de Economía durante el gobierno de Aylwin, quienes, entre otros, denunciaron el carácter no neutral de las medidas implementadas bajo el régimen militar⁴⁶. Sin embargo, a pesar de su

⁴⁵ Citando a un asesor del ministro de Hacienda durante la administración Aylwin: “Sin esta legitimación, el modelo de economía abierto hacia el exterior, basado en la propiedad privada y de mercado, no se habría desarrollado en Chile. Hemos legitimado el pasado sobre la base de que este es parte de la realidad del Chile del presente y del futuro” (Fazio, 1996: 25). Lo mismo afirmaría Andrés Zaldívar, presidente de la DC en la época de la dictadura, quien sostuvo en 1995 que la herencia positiva del Gobierno de Pinochet fue la “transformación económica” (*El Mercurio*, 10/15/95, citado en Fazio, 1996: 25).

⁴⁶ Ver, por ejemplo, el texto crítico suscrito por Carlos Ominami en 1988 (Ominami, Bitar, Edwards, 1988). Los planteamientos críticos de Foxley están en documentos de CIEPLAN de la década del ochenta. Ominami recuperó su posición de crítica más radical al modelo económico implantado en la dictadura, Foxley, en cambio, evolucionó hacia una aceptación de su carácter transformador. Ello puede apreciarse en la siguiente declaración: “Pinochet realizó una transformación, sobre todo en la economía chilena, la más importante que ha habido en este siglo. Tuvo el mérito de anticiparse al proceso de globalización que ocurrió una década después, al cual están tratando de encaramarse todos los países del mundo. Hay que reconocer su capacidad visionaria y la del equipo de economistas que entró en ese gobierno el año 1973, que fueron capaces de persuadir a un gobierno militar -que creía en

mirada crítica, terminaron por aprobar los planteamientos expresados por Boeninger. Para Fazio, el cambio de un gobierno dictatorial a uno democrático, calificado como transición pactada, creó condiciones políticas nuevas e incomparables con las que existían al vivir bajo una dictadura. No obstante, en materia de modelo económico sostiene la tesis del continuismo de la Concertación, debido a que los sectores dominantes ejercerían, a través de él, nuevas formas de hegemonía.

El carácter de este consenso cupular quedó en evidencia, según Fazio, en la aprobación de la reforma tributaria de 1990 (a la que nos referiremos más adelante) donde se habría dejado de lado la aplicación de aspectos centrales del Programa de Gobierno de la Concertación. En efecto, la crítica hecha a la concentración económica patrimonial y del ingreso en la década del ochenta por los equipos económicos que participaron en la Concertación, no se habría materializado, a juicio del mencionado autor, en una modificación de esta situación bajo el gobierno de Aylwin. Con ello el dualismo, característica esencial del modelo (según los mismos economistas de la Concertación), se habría intensificado en los primeros años de la década del noventa.

Por otra parte, el gobierno de Aylwin debió hacer frente a la acumulación de demandas sociales, debida a las severas restricciones presupuestarias y salariales impuestas durante la dictadura a raíz de la crisis financiera de 1982. Salarios míseros y menguados presupuestos en las áreas sociales estratégicas (educación, salud y vivienda) conformaban un cuadro inaceptable para un conglomerado de centroizquierda. Consciente de esta situación y apelando al apoyo social obtenido durante los primeros años, el Gobierno definió su estrategia económico-social como “crecimiento con equidad”. Con leves cambios apelativos, ella se mantuvo en los gobiernos siguientes.

Para ello, el gobierno de Aylwin se esforzó por obtener, además de la adhesión empresarial, el apoyo de los sindicatos, y por incorporar a

la planificación, en el control estatal y en la verticalidad de las decisiones- que había que abrir la economía al mundo, descentralizar, desregular, etc. Esa es una contribución histórica que va perdurar por muchas décadas en Chile y que, quienes fuimos críticos de algunos aspectos de ese proceso en ese momento, hoy lo reconocemos como un proceso de importancia histórica para Chile, que ha terminado siendo aceptado prácticamente por todos los sectores. Además, ha pasado el test de lo que significa hacer historia, pues terminó cambiando el modo de vida de todos los chilenos, para bien, no para mal. Eso es lo que yo creo, y eso sitúa a Pinochet en la historia de Chile en un alto lugar. Su drama personal es que, por las crueldades que se cometieron en materia de derechos humanos en ese período, esa contribución a la historia ha estado permanentemente ensombrecida” (Foxley, 2000).

los trabajadores en el proceso de toma de decisiones macrosociales. En esta tarea se enfrentó el conflicto potencial entre la estabilidad macroeconómica y la necesidad de mayores recursos para destinar a los grupos de menores ingresos. De este modo, la continuidad económica respecto de la política del régimen dictatorial se combinó con un cambio radical en el terreno de la política social: el nuevo gobierno presentó al Parlamento, en 1990, un proyecto de reforma tributaria destinada a incrementar los ingresos fiscales y a modificar la composición del gasto público, aumentando la participación del gasto social.

Cabe destacar también el efecto del ajuste macroeconómico sobre las expectativas. La señal de que un gobierno democrático estaba dispuesto a arriesgar su capital político para controlar la inflación, incluso a riesgo de hacer subir el desempleo, como efectivamente ocurrió durante algunos meses, fue decisiva para asegurar la confianza en la capacidad conductora del equipo económico y político del nuevo gobierno. Paradójicamente, quienes primero reaccionaron en forma positiva a esta actitud fueron los inversionistas extranjeros y los organismos multilaterales. Los grupos empresariales privados chilenos tardaron más en reaccionar, y solo lo hicieron a finales de 1991, cuando la inversión extranjera estaba fluyendo al país en grandes cantidades (Vial, 1998).

Una característica tanto del gobierno de Aylwin como del conjunto de los gobiernos de la Concertación fue la alta responsabilidad fiscal. Efectivamente, los ingresos del Estado aumentaron significativamente (3% del PIB) como resultado de la reforma tributaria de 1990 y la reducción de la evasión tributaria; la fuerte expansión de la actividad económica y las importaciones, así como por el alto precio del cobre, mayor que lo esperado y captado por Chile, en parte gracias a la propiedad nacional de CODELCO. Ello permitió incrementar el gasto público, en particular el social, y a la vez elevar el ahorro del gobierno central de 2% del PIB en la década del ochenta a alrededor de 4,5% en la del noventa. Este mayor ahorro no solo financió la inversión pública, sino además generó un superávit promedio de 1,4% del PIB en 1990-1999 (Ffrench-Davis, 2003: 80).

Al final del período, el presidente Aylwin sintetizaba la tarea de su gobierno en la clausura del Encuentro Nacional de la Empresa en 1993, de esta manera: “La acción económica de mi Gobierno ha buscado armonizar la aspiración a la democracia de la sociedad chilena con un marco de estabilidad y crecimiento económico, así como con una mayor

equidad en la distribución de los frutos de dicho crecimiento”. Además reconocía el papel jugado por la empresa privada al señalar que con la democracia aquella estaba mejor dotada para actuar en el mundo (Aylwin, 1994; 1994a).

En general, entre 1990 y 1995 las autoridades económicas chilenas aportaron de forma significativa a la estabilidad macroeconómica, a la estrategia exportadora y al crecimiento. Una prueba de ello resulta del examen de la crisis mexicana de 1994-1995, de la cual la economía chilena salió incólume (Ffrench-Davis, 2003: 82).

La continuidad del crecimiento con bajas tasas de desempleo e inflación y la disminución de la pobreza, lograda con creces por el primer gobierno de la Concertación, unida a avances significativos en relación a las demandas sociales descuidadas o ignoradas por Pinochet, permitió a la coalición concluir el período con una adhesión ciudadana de 55%.

La reforma tributaria de 1990

La importancia de la reforma tributaria del presidente Aylwin (la única de cierta relevancia en los gobiernos de la Concertación) radica, a nivel más teórico, en que es un caso novedoso en las transiciones democráticas. Ello, para algunos, fue la primera prueba de madurez en el plano económico para la naciente democracia chilena (Marcel, 1997)⁴⁷. El lado negativo, sin embargo, es que una reforma estructural en el inicio de lo que se define como un proceso de transición, corre el riesgo de enfrentar intereses de grupos con poderes intactos y, por lo tanto, debe finalmente ceder a las presiones de tales grupos.

En general, las reformas tributarias pueden ser de tres tipos, que por supuesto pueden combinarse entre ellos: redistributivas, cuando se trata de alterar la distribución existente de costos y beneficios; racionalizadoras, cuando se orientan a perfeccionar los incentivos o desincentivos del sistema tributario o a mejorar la administración del sistema; recaudadoras, cuando buscan reducir o incrementar los recursos fiscales, sea para modificar los niveles de actividad estatal sea para financiar determinadas iniciativas o mejorar la posición financiera del sector público (Marcel, 1997).

⁴⁷ Para ver la magnitud de los logros alcanzados por la reforma tributaria de la década del noventa, véase Marcel (1997).

Si bien desde el principio la reforma tributaria se justificó en la necesidad de generar recursos para el financiamiento del gasto social, esta medida no estuvo exenta de resistencias. Mientras para los dirigentes políticos que fueron oposición al régimen militar el tema distributivo tenía especial importancia, los técnicos también estaban interesados en incorporar perfeccionamientos en el sistema tributario. No obstante, al final, las circunstancias económicas y políticas en que se discutió la reforma determinaron que el objetivo de la recaudación primara por sobre los demás. En ese sentido, la reforma fue relativamente neutral desde el punto de vista distributivo y gran parte de las medidas racionalizadoras fueron transadas en el proceso de negociación política (Marcel, 1997)⁴⁸.

La subordinación del objetivo redistributivo se hizo patente con la incorporación del incremento de la tasa del IVA a la reforma tributaria durante la negociación con el Partido Renovación Nacional. Este incremento no formaba parte del programa de la Concertación, pero ya en la campaña electoral su factibilidad había sido planteada por los técnicos y dirigentes empresariales como una de las alternativas a la modificación del impuesto a la renta, por su mayor impacto sobre la recaudación, su neutralidad y su incidencia sobre el consumo. Su incorporación enfrentó la oposición de algunos dirigentes de la Concertación. El ministro Foxley mantuvo una posición abierta, señalando en julio de 1989 que sobre estas materias no había decisiones tomadas, pues dependerían de las condiciones en que se recibieran las arcas fiscales. Una vez conocido el estado de estas, que mostraba una situación más negativa a la estimada al inicio del gobierno, se aprovechó el clima de acuerdos para considerar las propuestas emanadas de Renovación Nacional. Así, el alza del IVA apareció como imprescindible para alcanzar las metas de la reforma, pero en ningún caso la decisión fue fácil⁴⁹.

⁴⁸ Para el ministro Foxley “Mis principales orientaciones durante el proceso de preparación de la Reforma se dirigieron a suavizar las medidas tributarias con el objeto de facilitar los acuerdos con Renovación Nacional. Así y todo permanecieron temas de mayor complejidad técnica y política, tales como la tributación sobre la renta efectiva y el artículo 57bis de la ley de impuesto a la renta. Este último terminó siendo eliminado del paquete durante las negociaciones conducentes al acuerdo tributario” (Entrevista con Alejandro Foxley, 13/09/95, citada en Marcel, 1997: 62).

⁴⁹ En palabras del ex presidente Aylwin: “Cuando los economistas me plantearon, después de las elecciones, subir el IVA, a mí en un principio no me gustó, pero luego me convencieron con las cifras. No me gustó, en primer lugar, debido a que no habíamos hablado nada con respecto a subir el IVA durante la campaña; entonces habíamos hablado solo de los impuestos directos. En segundo lugar, yo tengo una formación que me ha costado superar,

La reforma tributaria de 1990 fue aprobada en un plazo récord y con mínimas modificaciones, gracias a la capacidad de las élites de concertar acuerdos, en especial por parte de la dirección económica del gobierno y de Renovación Nacional (Marcel, 1997 y Pizarro, 1995)⁵⁰. No ocurrió lo mismo con los sectores más cercanos a la dictadura representados por la Unión Demócrata Independiente (UDI), quienes estuvieron en contra de la reforma al sistema tributario desde el principio.

Un elemento importante a considerar en estas negociaciones Concertación-Renovación Nacional son las capacidades técnicas y experticias del equipo económico encabezado por Foxley⁵¹. Porque si bien el periodo dictatorial había acercado los centros académicos a los cuadros políticos, Renovación Nacional aún no contaba con los *think tanks* que surgirían más adelante para desarrollar sus propias alternativas. Esto constituyó un factor favorable para la coalición gobernante. Las capacidades técnicas de sus equipos políticos, en efecto, le permitieron defender sus puntos de vista con relativa autonomía y seguridad.

según la cual los impuestos directos son los buenos y los indirectos son los malos [...] Mi primera reacción cuando me plantearon el tema del IVA fue de que era muy complicado. Pero luego me demostraron, sin embargo, que era necesario subir el IVA; en primer lugar, debido a que lo que se necesitaba recaudar no se iba a cubrir solo con lo que se podía obtener por la vía de los impuestos directos y, en segundo lugar, que había más viabilidad de obtener de la oposición la aceptación de los impuestos indirectos. Entonces la cosa me pareció razonable ya que estaba dentro del espíritu general y no era una trampa” (Entrevista a Patricio Aylwin, 5/9/95, citada en Marcel, 1997: 63).

⁵⁰ En este sentido parece importante destacar la disposición de la derecha en este ámbito y las claves que permitieron la negociación. En palabras de Sebastián Piñera, senador de RN: “El acuerdo logrado fue extraordinariamente debatido al interior de Renovación Nacional en donde inicialmente había una enorme oposición, primero a hacer el acuerdo con el gobierno de la Concertación y por sobre todo a hacer un acuerdo en materia tributaria; sin embargo, dentro de Renovación Nacional el tema se discutió en forma muy abierta. Finalmente, el argumento que primó fue que todo el crecimiento económico en los últimos cuatro años se había concentrado excesivamente en los sectores de altos ingresos. Por lo tanto, para asegurar la estabilidad de la democracia, la consolidación de la economía de mercado y la reconciliación social en el amplio sentido de la palabra nos pareció fundamental que el país hiciera un esfuerzo extraordinario más allá de lo que venía haciendo en materia social. En consecuencia, por responsabilidad había que ir también a la reforma tributaria y no jugar la típica política de la oposición que aprueba todos los gastos y rechaza los impuestos” (Entrevista a Sebastián Piñera, 13/9/95, citada en Marcel, 1997: 79).

⁵¹ Hemos indicado ya el papel importante que jugaron los intelectuales y los centros académicos independientes (CAI) en la oposición al proyecto neoliberal autoritario, los que, especialmente CIEPLAN, jugaron el papel de *think tanks* de los primeros gobiernos democráticos al proveer planes, programas y asesorías a los gobiernos democráticos sobre muy diversos tópicos. Ver, además de los textos citados en nota 46, Menéndez-Carrión y Joignant (1999).

El mismo año, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de reforma laboral que buscaba, entre otras cosas, rectificar el Plan Laboral de la dictadura, en el sentido de equilibrar los poderes de negociación del empleador y de los trabajadores, procurando dar mayor legitimidad a la legislación laboral, dado que la normativa vigente era rechazada por los trabajadores (quienes amenazaban con desconocerla); además de devolver dignidad, estatus y poder a los trabajadores y sindicatos.

Las modificaciones en la reforma laboral se reflejaron, entre otras cosas, en un aumento superior a 40% en el número de trabajadores sindicalizados, y en el incremento en más de 30% del número de trabajadores involucrados en procesos de negociación colectiva. No obstante esta mayor actividad sindical, el número y la extensión de los conflictos fueron extremadamente bajos, no solo en comparación con la historia del Chile democrático de los sesenta, sino incluso respecto de los países desarrollados (Vial, 1993).

Tanto la reforma tributaria como la laboral fueron aprobadas en el Congreso en 1990 y 1991-1992, respectivamente, gracias al clima de consenso, los acuerdos entre el gobierno y las organizaciones laborales, y el apoyo de Renovación Nacional, que aportó la aprobación de los empresarios. En el caso de la reforma laboral es importante destacar el papel decisivo desempeñado por los líderes de los conglomerados de trabajadores y empresarios. Fue este proceso el que llevó al entonces presidente de Renovación Nacional, Andrés Allamand, a proclamar el nacimiento de la “democracia de los acuerdos” o “democracia de los consensos”⁵², a la que nos hemos referido anteriormente.

En 1990 se había conseguido también un acuerdo nacional tripartito entre el gobierno, los representantes de los trabajadores sindicalizados y los empresarios, que permitió un aumento del 28% en el salario mínimo real hasta 1993. En abril del año siguiente se acordó que después de esta fase de recuperación, los aumentos reales futuros del salario mínimo se corresponderían con las ganancias en productividad laboral, y que como criterio para su reajuste nominal se utilizaría la inflación esperada en vez de la pasada (Ffrench-Davis, 2003).

⁵² En este sentido, Boeninger señala que “una conducta populista del Gobierno no habría permitido una reacción constructiva del empresariado y de la oposición política, lo que habría provocado su fracaso en vez de las altas tasas de crecimiento del periodo” (Boeninger, 2007: 37).

En 1993 un nuevo acuerdo político permitió que varias de las modificaciones, previamente transitorias, fueran aprobadas por un periodo más prolongado. Según Ffrench-Davis, la evidencia posterior rechaza la predicción de algunos críticos a la reforma, quienes argumentaban que esta tendría un impacto negativo sobre la inversión productiva privada⁵³. Este clima constructivo favoreció los avances en la distribución del ingreso y en la lucha contra la pobreza, sobre todo en los primeros años de la década del noventa. A partir de 1993, se registró cierta paralización en los logros en equidad; sin embargo, la pobreza continuó en descenso, llegando en el año 2000 al 21% de la población, es decir, a la mitad de la cifra de 1987 (45%) (Ffrench-Davis, 2003).

Pero debe reconocerse que no obstante el avance en materia social, las reformas mencionadas y otras acordadas en el Parlamento, tanto durante el gobierno de Aylwin como en los siguientes, fueron siempre de menor alcance que las propuestas gubernamentales originales. Un factor determinante de este hecho fue la presencia de los senadores designados y el empate que en el Parlamento producía el sistema electoral, otorgándole un alto poder de negociación a la minoría de derecha, en términos estrictos, un poder de veto sobre las modificaciones que quisieran hacerse al modelo socioeconómico heredado.

Así, en su lectura crítica sobre la reforma tributaria, Hugo Fazio (1996) señala que a pesar de que se la considera exitosa, en la práctica no lo fue. En primer lugar, porque se llevó a cabo sobre la base de acuerdos cupulares que transgredieron las promesas programáticas⁵⁴. Y, en segundo lugar, porque la reforma aumentó los gravámenes directos, pero no en la proporción prometida⁵⁵; por lo tanto, los recursos necesarios

⁵³ Después de una caída en 1991 (atribuible al efecto rezagado del ajuste de 1990), la inversión productiva privada volvió a incrementarse en 1992 y 1993, para alcanzar en el quinquenio siguiente niveles sin precedentes en las tres décadas anteriores. Esta elevada inversión fue la principal variable explicativa detrás del notable aumento de la tasa de crecimiento del PIB, desde menos de 3% en 1974-1989 a 6,4% en los años noventa (Ffrench-Davis, 2003: 80).

⁵⁴ El programa de la Concertación de Partidos para la Democracia (1989), en efecto, afirmaba que “una democracia para todos debe estar basada en el crecimiento económico, la justicia social la participación ciudadana y la autonomía nacional” (*La Época* 11, citado en Fazio, 1996: 33).

⁵⁵ Los cálculos originales mostraban que se requerían unos US\$ 600 millones adicionales al año para atender necesidades urgentes. Con este objeto el programa de gobierno de la Concertación por la Democracia propuso realizar las siguientes modificaciones al sistema tributario: (1) Aumentar la tasa de impuestos a las utilidades de las empresas de 10% a una tasa de entre 15% y 20%, volviendo además al sistema de pago sobre utilidades devengadas

para financiar los programas sociales, que la derecha se negó a sacar de los aumentos impositivos, recayeron en el IVA, o sea, en el impuesto al consumo⁵⁶. Posteriormente, en 1993, se revirtió parte de los incrementos impositivos a las rentas más altas acordados en 1990. Así, los cambios positivos en la estructura tributaria fueron dejados de lado (Fazio, 1996: 33).

Conclusión. La instalación del modelo de la Concertación

En suma, el gobierno de Aylwin emprendió con decisión una política económica de mercado y abierta al exterior, cuyo dinamismo radicaba en la iniciativa e inversión privadas. El programa de gobierno, que habría de servir de directriz, había sido poco explícito en este punto porque ponía el acento, en cambio, en avanzar en materia de derechos humanos y equidad social. Los partidos de la Concertación optaron en este primer periodo por entender y aceptar que la política económica era de exclusiva responsabilidad del gobierno. Al inicio del segundo gobier-

que rigió hasta 1988, en lugar de solo gravar las utilidades retiradas. (2) Redefinir los tramos y las tasas del Impuesto Global Complementario (impuesto a la renta de las personas), manteniendo la tasa máxima de 50%. Esto se haría tanto con el fin de aumentar la recaudación (como con el de recuperar parcialmente la progresividad de este impuesto) seriamente erosionada por las sucesivas reformas que tuvieron lugar con posterioridad a 1974. (3) Adicionalmente, se planteó la necesidad de corregir deficiencias del sistema tributario, tales como la existencia de sectores que tributan sobre renta presunta (agricultura, minería, transporte) dentro del sistema general basado en el pago sobre rentas efectivas (Vial, Butelman y Celedón, 1990: 67).

⁵⁶Los mayores cambios consistieron en: (1) limitar el aumento a la tasa de impuesto a las utilidades a solo 15% y por un periodo únicamente de cuatro años, al cabo del cual se bajaría a 10%, y (2) en un aumento de la tasa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) desde 16% a 18%. Otras modificaciones de la reforma fueron: (1) cambio de la base del sistema de tributación sobre la renta de las empresas (impuesto de primera categoría) desde utilidades distribuidas a utilidades devengadas, retomando el sistema vigente hasta 1989; (2) cambio en el sistema de tributación sobre la renta en la agricultura, minería y transporte desde renta presunta a renta efectiva; (3) eliminación de fuentes de evasión del impuesto a la renta a través de la subdivisión y formación de nuevas sociedades; (4) creación de un crédito tributario especial por las inversiones productivas efectuadas por las empresas; (5) cambio en la estructura de tramos para la aplicación de los impuestos a los ingresos personales (Impuesto Global Complementario e Impuesto Único al Trabajo), manteniendo el mínimo exento y las tasas marginales, con un incremento global de la carga tributaria para los contribuyentes de mayores ingresos, hasta diciembre de 1993; (6) aumento, hasta diciembre de 1993, de la tasa de Impuesto al Valor Agregado ya señalado (Marcel, 1997: 37).

no de la Concertación, mientras la ciudadanía aprobaba la gestión de manera considerable (a juicio del principal conductor político del gobierno), el país había tomado su rumbo, por lo que la estrategia y el modelo económico pasaron a ser datos y no un camino por construir (Boeninger, 2007).

Sin duda, el primer gobierno de la Concertación tuvo éxito en sus dos metas prácticas: mantener los equilibrios económicos corrigiendo los costos sociales del modelo, especialmente en la cuestión de la pobreza, y evitar cualquier regresión autoritaria. La estrategia para lograr ambos objetivos fue la gradualidad, un “cambio en continuidad” (Ffrench Davis, 2003), y la negociación con la oposición de derecha, la cual buscaba mantener en su mayor integridad posible el legado socioeconómico y político de la dictadura. Con ello se buscaba romper un estilo de la política chilena que había imperado en las últimas tres décadas, cual era el componente fundacional de todos los programas de gobierno.

En otro plano, pero atravesando toda la problemática de la democratización política chilena, recordemos que una de las herencias principales de la dictadura fue la impunidad por los crímenes y violaciones de los derechos humanos perpetrados durante ella. En esta materia, se produjeron avances importantes con el establecimiento de la Comisión de Verdad y Reconciliación, concerniente solo a detenidos desaparecidos y ejecutados, y con algunas políticas de compensación, no así en materia de procesos justicia. La frase del Presidente al definir la política en esta materia, “justicia en la medida de lo posible”, puede aplicarse a todas las acciones del gobierno en diversos campos y, también en este último sentido, a todos los gobiernos de la Concertación.

Con el gobierno de Patricio Aylwin quedó instalado el modelo de la democratización política chilena tanto en el plano político como en la dimensión socioeconómica, dirigido a corregir “en la medida de lo posible” las herencias de la dictadura en ambos planos y no a buscar su transformación radical. Para ello debió establecer acuerdos con la oposición que viabilizaran los cambios e imponer a la coalición de gobierno una conducción transversal sobre los partidos basada en el liderazgo presidencial, ejercido a través de un equipo de asesores o de ministros, según los casos. Ello significó en los hechos y más allá de las intenciones, una doble consolidación y legitimación (instrumental o valórica según los actores) del modelo político y socioeconómico heredado de la dictadura, independientemente que, en las dimensiones cultural, política y

socioeconómica, se hubiera mejorado sustancialmente la situación del país y sus habitantes respecto de la época dictatorial.

El debate de fondo en esta materia es si este estilo y contenido, con variaciones a lo largo de los gobiernos de la Concertación, fue una decisión ideológica que optaba por un proyecto de corte neoliberal y democracia moderada, como han señalado algunos⁵⁷, o si fue la única estrategia posible, como han asegurado los conductores políticos del gobierno (Boeninger, 2007), aun cuando ella no fuera la opción valórica predominante. Volveremos sobre esto en otro capítulo, pero señalamos aquí que ambas posiciones nos parecen equivocadas, por lo cual hay que buscar explicaciones más complejas y menos ideológicas. Por una parte, contradice la naturaleza misma de la oposición a la dictadura convertida en su mayoría en gobierno democrático través la Concertación, el suponer que es simplemente un agente portador del mismo proyecto, pero en democracia. Por otra, afirmar que era la única opción posible, es negar la naturaleza misma de la política democrática que consiste en el debate permanente de fines y medios y reemplazarla por el conocimiento técnico. Precisamente, la ausencia de debate político y de alternativas que atravesaran a las élites dirigentes fue lo que caracterizó todo el período. Y ese déficit tiene que ver con el papel predominante del liderazgo presidencial; con la constitución de núcleos tecnocráticos en torno a esa conducción; con la relación entre Presidente y partidos; con el tipo de relaciones entre partidos y organizaciones de la sociedad, predominantes en la época; con la ausencia de un circuito intelectual científico ideológico (debido al debilitamiento de las universidades y de los mismos centros académicos independientes) que alimentara ese debate político y, además, con aspectos culturales, entre los cuales están los traumas del pasado tanto de los dirigentes como de actores sociales (Garretón, 1999).

⁵⁷ Por ejemplo, Fazio “El cambio de una forma de gobierno a la otra, expresa de otra parte la necesidad de los sectores dominantes del país de ejercer su hegemonía en otro contexto. El régimen dictatorial ya no les servía, se requería de otro contexto” (Fazio, 1996: 26). Esta fue, en general, la crítica del Partido Comunista. Ver también Portales (2000 y 2011).

VIII. El gobierno de Eduardo Frei R-T de la Concertación y la “modernización del Estado”

La modernización y la política económica

Lo que estaba en juego al iniciarse el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el segundo y último gobierno demócratacristiano de la Concertación elegido con la más alta mayoría presidencial de la historia chilena, era la manera en que se enfrentaría la continuidad de la democratización política, esto es, las tareas pendientes del proceso de recuperación democrática: una transformación social que apuntara a la superación de la pobreza y de las desigualdades sociales, lo que exigía, a su vez, la reformulación del modelo de desarrollo y reinserción mundial y la reforma del sistema político institucional, ambos en el marco de un modelo de modernidad y convivencia que asegurara tanto la diversidad sociocultural como la cohesión social (Garretón, 2003).

No obstante, en el gobierno de Frei primó una visión economicista y tecnocrático-empresarial que identifica la modernidad con la modernización, pese a que en muchos de los discursos sociales se aludió a las dimensiones de la igualdad social y la diversidad cultural como parte de un proyecto de modernidad (Garretón, 2004: 53). La llegada de Frei al poder fue vivida como una derrota por el PS y el PPD, y la designación de Eduardo Aninat en la cartera de Hacienda fue considerada como el triunfo de una política más conservadora o neoliberal.

En términos de política económica, el gobierno de Eduardo Frei asignó una alta prioridad a la estrategia de desarrollo productivo, cuyo objetivo principal fue incorporar a los aumentos de productividad y a la modernización económica a sectores rezagados, como la pequeña y mediana empresas de las distintas regiones del país. Ello se tradujo en un esfuerzo de descentralización regional y en la implementación de programas de reconversión productiva en zonas donde las economías locales sufrían un gran deterioro.

El gobierno concentró sus esfuerzos en potenciar el crecimiento económico, creando los sustentos para una economía de mercado, libre de regulaciones estatales. Al mismo tiempo mantuvo un equilibrado gasto fiscal, generando superávits cercanos a los obtenidos por economías asiáticas. Llevó a cabo una política de expansión de exportaciones, situando a Chile entre los países con mayor superávit comercial de la región: 9,5%.

Hasta 1997, el crecimiento de la capacidad productiva durante los gobiernos de Aylwin y Frei se caracterizó por su excepcional dinamismo (Muñoz y Ffrench Davis, 2003). Se registraron aumentos a nivel del PIB, coeficientes de formación de capital y tasas de ahorro. En términos de indicadores macroeconómicos, Chile tuvo un desempeño superior al resto de América Latina, sobre todo luego de las crisis registradas en 1973, 1975 y 1982. Como consecuencia de la elevada formación de capital y la estabilidad macroeconómica, las tasas de empleo aumentaron hasta 1998. Este buen desempeño macroeconómico se deterioró a partir de 1998 por influencia de la crisis asiática, que repercutió principalmente en la capacidad productiva y, por consiguiente, en la situación laboral y la tasa de inversión. A pesar de ello, la capacidad de producción siguió expandiéndose gracias a las medidas de inversión tomadas durante la década del noventa.

El gobierno de Frei fue propulsor, por un lado, de la integración económica de Chile al mundo mediante acuerdos de cooperación económica en la región y tratados de libre comercio (TLC), por ejemplo con Canadá, México y los países de Centroamérica. Por otro, de la incorporación de Chile al MERCOSUR, a la Organización Mundial de Comercio y a la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). Los principales TLC que se gestaron durante el gobierno de Frei y se firmaron en la administración de Ricardo Lagos, fueron con Estados Unidos y con la Unión Europea. La idea tras el proyecto económico fue potenciar el crecimiento con el aumento de la exportación de bienes y servicios e incorporar bienes y servicios extranjeros a bajo costo. Los acuerdos fueron la base del programa de gobierno en política económica y comercio exterior.

Si en materia económica, como se ha dicho, el énfasis estuvo puesto en la modernización productiva, la descentralización regional y los programas de reconversión productiva en zonas de economías locales deterioradas, en el campo social se fortalecieron los programas, especialmen-

te en el ámbito de la educación⁵⁸, en el que la reforma educacional significó, entre otras cosas, la jornada escolar completa, lo que para los sectores vulnerables y de bajos ingresos resultaba especialmente beneficioso. En lo que se refiere a la pobreza, hubo un descenso constante: mientras en 1990 la población bajo la línea de la pobreza a nivel nacional ascendía a 36,6%, en 1998 había caído a 21,7%. Por su lado, la reforma judicial contribuyó a generar condiciones favorables para el funcionamiento de la economía (Muñoz y Ffrench-Davis, 2003: 245).

Pero la red de seguridad social siguió siendo insuficiente y las brechas de desigualdad se mantuvieron. En 1996 el ingreso promedio del quintil superior de ingresos fue casi catorce veces mayor al del quintil inferior. Asimismo, muchos trabajadores sufrieron la precarización de sus condiciones de trabajo, flexibilización, fragmentación, inseguridad del empleo, trabajo temporario y subcontrataciones. Se modificó la naturaleza de la problemática del empleo, ya que se pasó a cuestionar sus condiciones y su calidad. La heterogeneidad productiva y de los empleos, que a juicio de economistas como Landerretche (1998) es causante de desigualdades estructurales, se mantuvieron incólumes.

Pese a que los resultados económicos de los ocho años que comprenden los dos primeros gobiernos de la Concertación podían avalar, para algunos, el acierto de la apuesta al modelo económico, tanto en términos de crecimiento económico como de reducción de la pobreza (Vial, 1998), se percibió una cierta sensación de incomodidad e inquietud que cruzó a todos los partidos de la Concertación (*op. cit.* 187), sobre todo en lo que se refiere a la falta de progreso en la reducción de las desigualdades, el deterioro del medio ambiente, la congestión urbana, los problemas de seguridad ciudadana y el consumo de drogas, entre otros. Algunas de estas cuestiones serán, como hemos indicado en otro capítulo, los gérmenes de la confrontación entre los grupos que se denominaron autocomplacientes y autoflagelantes. En 1998, cuando se apresaban a celebrar los diez años del triunfo del No estas dos visiones se enfrentaron por primera vez.

⁵⁸ El gasto en educación es la principal variación producida por el gobierno de Frei (aunque debe señalarse que los datos son de una serie de tiempo que incluye el gobierno de Aylwin). El aumento del gasto en educación se incrementó 143% entre 1990 y 1998. También el gasto de salud se incrementó 104% en el periodo 1990-1997. En materia educacional, durante este periodo, el tiempo de escolaridad promedio se incrementó a 9,3, siendo un nivel promedio 15. Asimismo, aumentó la tasa de inscripción educacional, y la cobertura preescolar se incrementó desde 20,9% en 1990 hasta 30,3% en 1998.

Los más optimistas coinciden que en este periodo se consolidó una política que compatibilizó el crecimiento con la equidad. La meta del crecimiento económico, estrechamente vinculada con el fortalecimiento del comercio exterior chileno, llegó a convertirse en la más fuerte prioridad del gobierno de Eduardo Frei. Los resultados, en términos macroeconómicos, fueron también exitosos. Chile logró encabezar el crecimiento económico en Latinoamérica durante 1995 con 8,2%, el más alto de la región; descenso de la inflación desde 8,9% en 1994 a 8,2% en 1995; tasa de ahorro de 27,3% del Producto Interno Bruto. El desempleo disminuyó y los gastos públicos sociales por habitante se expandieron. El desempleo promedió 7%, a pesar de la crisis económica asiática. No obstante, en la década del noventa la participación femenina en la fuerza de trabajo urbana fue de solamente 37%, más baja que en Argentina, Brasil y México. En 1998, las mujeres ganaron en promedio 25% menos que los hombres (Meller, 1999).

La visión más crítica cuestionaba el liderazgo político de la Concertación por haber aceptado una estrategia de desarrollo y un modelo económico que rendía frutos importantes en términos de progreso material, pero muy ajenos al proyecto de país que se había prefigurado en épocas de dictadura. Hacia fines de 1998 comenzó a agudizarse la preocupación por la desigualdad en la distribución del ingreso, al publicar el Banco Mundial cifras que situaban a la economía chilena como una de las más desiguales de América Latina⁵⁹.

Tal como señalábamos en el análisis de la gestión de Patricio Aylwin, pese a los éxitos en materia de crecimiento e inserción internacional, al finalizar la década la sociedad completa y la dirigencia política crítica percibían un cierto malestar. A juicio de Muñoz (1998) esto se debía a que se había ido consolidando un modelo de acción estatal pro mercado en contraste con el intervencionismo prevaleciente hasta 1973 y en desmedro de una política de interés común más

⁵⁹ En esos momentos, personajes como el senador Carlos Ominami (PS), el ex ministro Jaime Estévez, el ex director de Codelco Jorge Navarrete, el cientista político Alfredo Joignant, el ex diputado Tomás Jocelyn-Holt y el diputado Eduardo Saffirio (DC), entre otros, como el entonces senador socialista José Antonio Viera-Gallo, los ex ministros Edgardo Boeninger, José Joaquín Brunner e Ignacio Walker y el sociólogo Eugenio Tironi (PPD), defendían la obra de la Concertación y, en especial, la fórmula elegida para implementar las políticas de gobierno. En esos días aparecieron los documentos mencionados en el capítulo precedente “La gente tiene la razón”, por el lado de los críticos, y “La fuerza de nuestras ideas”.

allá de la política social. Este modelo se caracteriza por la intervención del Estado en la profundización de la apertura comercial a través de la disminución unilateral de los aranceles y la suscripción de los tratados comerciales antes señalados; por la responsabilidad del Estado en el desarrollo de la “competitividad sistémica”, a través del fomento de la educación y la capacitación, la innovación tecnológica y el estímulo al aumento de la productividad y la calidad; por la profundización de la acción del mercado en la economía interna o en los sectores no transables, a través de la regulación pro mercado en sectores de monopolios naturales, la concesión al sector privado de la inversión y operación de la infraestructura, y la descentralización a instituciones privadas de prestaciones sociales y asignación de subsidios para el fomento de las PYMES por medio de mecanismos competitivos; finalmente, por la regulación macroeconómica con el objeto de asegurar condiciones de estabilidad financiera, en la cual el Banco Central adquiere un protagonismo creciente, basado en su autonomía (Muñoz, 1998: 486). Así, el modelo rescata el rol de la política en definiciones cruciales, tales como la modernización productiva y social, el proceso de inserción internacional y el ritmo e intensidad de las privatizaciones y regulaciones, pero deja que la economía opere con autonomía en todo lo que concierne a la actividad productiva, la asignación de recursos y el intercambio comercial y financiero, y no solo eso, como veremos al analizar la modernización del Estado, los criterios de eficiencia de la economía permean a la política (Muñoz, 1998).

Rasgos y consecuencias propios de esta modalidad de la política son la tecnificación o ingeniería política (Brunner, 1993; Silva, 2010), la construcción por parte de las élites dirigentes de redes sociales que permiten generar las confianzas necesarias para lograr los acuerdos, la desconfianza del debate y el conflicto político en torno a alternativas y, en consecuencia, el distanciamiento entre las élites dirigentes, por un lado y las bases militantes y la ciudadanía en general, por otro.

La política de reforma de la gestión pública⁶⁰

En el contexto latinoamericano, durante la década del noventa, los caminos hacia la modernización de la gestión pública parecían configurarse por dos cauces (Santibáñez, 2000). El primero se alineaba con las recetas de ajuste estructural elaboradas después de la crisis, a saber, políticas de contracción y equilibrio del gasto público, desregulación de mercados, privatización de empresas públicas, apertura externa, flexibilización laboral, autonomía del Banco Central y reformas tributarias, entre otras, como las que tuvieron lugar en México, Chile y Bolivia, es decir, orientadas a dar continuidad y al mismo tiempo introducir algunas correcciones al modelo neoliberal con el objetivo de superar las resistencias, desconfianzas y trabas culturales que existirían en el continente (Boeninger, 1995). En otras palabras, una modernización de la gestión del Estado acorde a las metas del modelo económico. La segunda vertiente apuntaba a realizar las transformaciones del Estado en función del mejoramiento del sistema político y del régimen democrático, como respuesta al modelo de desarrollo globalizante. En esta línea destaca la mirada relativa a las condiciones culturales de los países y la tendencia a saldar deudas políticas históricas, como en los casos peruano y centroamericano (*op. cit.*). El caso chileno se ubica más bien en la primera vertiente, como veremos. Incluso los reales cambios estructurales dentro del aparato del Estado, por ejemplo, la creación de ministerios en el gobierno de Aylwin y las reformas educacional y judicial en el gobierno de Frei, se hicieron sin referencia a un explícito proyecto de modernización y transformación estatal.

Al comenzar el segundo gobierno de la Concertación, el énfasis en materia de reforma del Estado cambió sustantivamente. Durante el régimen militar, este asunto había sido visto por la oposición como un instrumento de un nuevo modo de dominación y desarrollo. Bajo el gobierno de Aylwin, fue visto como el medio para el logro de otras metas democratizadoras. En contraste, el gobierno de Frei hizo de la reforma del Estado una parte integral de un proyecto de modernización general. Una de las trece comisiones interpartidarias encargadas de elaborar el nuevo programa de gobierno estuvo explícitamente dedicada al

⁶⁰ Sobre reforma y modernización del Estado utilizamos material de Garretón (2003) y Garretón y De la Fuente (2004).

asunto del Estado y su modernización. Así, entre los mayores proyectos de largo plazo de este gobierno, este tema fue fundamental⁶¹ y hacia finales de este período fue especialmente significativo el debate en torno al tamaño, el rol y la eficiencia del Estado; entre otras cosas, porque era un tópico que permitía una diferenciación clara entre gobierno y oposición frente a las elecciones parlamentarias de diciembre (Meneses y Fuentes, 1998).

En su mensaje ante el Congreso en mayo de 1998, el Presidente consagró un capítulo a la “necesaria modernización del Estado”. Frei, en efecto, abogó por el reforzamiento del Estado a través de la modernización. Para implementar esta política, anunció la introducción de indicadores de gestión para los servicios públicos y de evaluaciones técnicas independientes de los programas gubernamentales, y estableció para finales de su mandato la meta de que los cien programas más importantes estuvieran sujetos a este tipo de evaluación. Este argumento fue reforzado por el anuncio de la instalación de un sistema de control para el desempeño de las funciones públicas, conocido como Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG) y radicado en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Finalmente, mencionó diferentes proyectos de leyes o regulaciones relativas a la probidad pública, la gestión pública del Estado y las políticas de dirección y financiamiento de las empresas públicas (Frei, 1998).

La idea central de la eficiencia del Estado, a diferencia del concepto de eficacia, estuvo permeada por cierta ambivalencia relativa a su rol y tamaño. En sus comienzos, el gobierno de Frei tuvo una gran dificultad para establecer sus objetivos básicos y su lugar en la historia. Así, la definición fue postergada durante un largo período hasta que finalmente el eje de la acción gubernamental fue trasladado desde la democratización política, omnipresente en el gobierno de Aylwin, hacia la moder-

⁶¹ Por ejemplo, las Instrucciones Presidenciales de diciembre de 1994 para la creación del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, al cual nos referiremos posteriormente, señalan: “El desarrollo del país requiere del gradual perfeccionamiento de nuestra administración, haciéndola más eficiente tanto en su organización como en su gestión. Cada perfeccionamiento debe ser hecho dentro del marco de la legalidad vigente y constituirse a sí mismo en una efectiva manera de ejecución de las políticas públicas (...) Es indispensable para el logro de este objetivo (...) moverse gradualmente hacia un estilo de gestión orientado a los resultados y centrado en el servicio a la ciudadanía, y (...) que la misión, objetivos, y resultados de los organismos públicos sean conocidos por los ciudadanos, de tal forma que ellos puedan evaluar su gestión en términos de relevancia, efectividad y eficiencia” (Frei, 1994).

nización y, en este sentido, fue explícito el abandono de la tarea de superación de los enclaves autoritarios. Este traslado, sin embargo, no ayudó al establecimiento de las prioridades de la administración. No hubo una clara traducción de la estrategia en acción, y no se proporcionó una imagen clara acerca de cuál era la problemática central para el gobierno (Garretón, 1995). Consecuentemente, el discurso del gobierno acerca del Estado osciló, al comienzo, entre el énfasis en la idea de reducir su tamaño (según la cual toda reducción en el gasto público era considerada como un éxito) y, después de algunos años, en la defensa de un Estado fuerte, que incluía una revisión de las posturas iniciales que abogaban por la reducción de su tamaño.

En cualquier caso, la tarea central en la reforma del Estado fue la modernización, entendida como flexibilidad, racionalización y eficiencia de la gestión pública, y consistente en: “(a) un manejo orientado a los resultados; (b) transparencia en la aplicación de los recursos, y (c) un servicio público de calidad para la gente. Así es como el gobierno lo entendió, poniendo en movimiento programas de modernización que envolvían la identificación de objetivos estratégicos, construcción de sistemas de control en la gestión, establecimiento de indicadores de desempeño en la gestión, compromisos con metas específicas, mayores recursos y equipamiento, ser capaces de cumplir con los necesarios e inevitables programas de educación para los empleados públicos” (Aninat, 1994).

Mientras esta visión de la modernización del Estado se concentraba en el perfeccionamiento de su gestión administrativa, a través de la eficiencia, el discurso gubernamental enfatizó crecientemente, confrontando presiones desde los empresarios y la derecha, en la necesidad de un Estado de mayor peso relativo, apoyando este argumento con la referencia a estudios comparativos que mostraban para Chile un Estado más pequeño que el de cualquiera de los países europeos⁶². En sus mensajes presidenciales al Congreso, Frei insistía que no se trataba de reducir sino de fortalecer el Estado, incluso incrementar su tamaño para evitar su desmantelamiento o la total desregulación de las actividades económicas.

Similares opiniones fueron sistemáticamente repetidas por los

⁶² Entre ellos el *International Competitiveness of Nations Report*, 1997 (*La Época*, junio 27: E1-E2). También por aquella época se publicaba el Informe del Banco Mundial, en que revisaba sus posiciones respecto del Estado y afirmaba la necesidad de su reforzamiento (Banco Mundial, 1997). Ver: Discursos de Eduardo Frei en: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1994.pdf

ministros de la Secretaría General de la Presidencia. A la pregunta sobre cómo resolver algunos de los asuntos que presionaban la agenda futura del país, tales como la inequidad social, la pobreza y la ausencia de inversión en capital humano, el ministro Juan Villarzú llamó a la ciudadanía a “defender el rol del Estado con mayor fuerza, incluso sin miedo a hablar de su crecimiento. Es precisamente este aspecto que marca las grandes diferencias entre una visión neoliberal de la sociedad que promueve una disminución en tamaño y atribuciones del sector público” (Citado en García y Sporer, 1998).

Como hemos señalado, desde el comienzo del segundo gobierno de la Concertación la modernización del aparato público fue orientada hacia una transformación de su gestión. Las líneas de acción implementadas desde el gobierno apuntaron hacia una modernización que brindara al servicio público y a la acción del Estado, en general, tanta cercanía como fuera posible a los criterios de gestión empleados en el sector privado⁶³.

En diciembre de 1994, las intenciones modernizadoras cristalizaron en la creación del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, cuya misión consistía en promover y coordinar los esfuerzos modernizadores en las instituciones públicas (MIDEPLAN, 1995). Este trabajó a lo largo de dos líneas convergentes. Primero, buscó despolitizar y simultáneamente “tecnificar” (es decir, usar criterios y procedimientos técnicos para reunir información) las decisiones de los ejecutivos de las compañías públicas o semipúblicas, como también de los principales administradores de las instituciones del Estado. Segundo, entendiendo que la mayor transparencia en los procesos de contratación, adquisición y licitaciones públicas aumenta la eficacia y el escrutinio del uso de los recursos públicos, el gobierno contempló un marco legal para perfeccionar las regulaciones y procedimientos para las adquisiciones estatales, con reglas y principios claros, y manteniendo la contratación externa (estudios, consultorías, ofertas y otros servicios)⁶⁴. Desde su inicio, el Comité de Modernización de la Gestión Pública incluyó a

⁶³ Así, en su ya citado discurso del Mensaje del 21 de mayo de 1998 el presidente Frei enfatizó que las empresas públicas “debían ser eficientes y competitivas, no recibirían ningún apoyo financiero desde el Estado, y deberían cumplir con las mismas obligaciones que las leyes imponen al sector privado” (Frei, 1998).

⁶⁴ Otra manifestación institucional de esta modernización fue la conformación de la Comisión en Nuevas Tecnologías de la Información.

los Ministerios del Interior y Hacienda y a la Secretaría General de la Presidencia, que lo presidió. Las tareas del Comité consistieron en proponer al Presidente de la República políticas generales de modernización de la administración pública; fomentar y generar mecanismos de coordinación e intercambio entre instituciones públicas en la esfera del perfeccionamiento, desarrollo, racionalización y modernización de las funciones públicas; e identificar y promover las tareas demandadas por el desarrollo de un Estado verdaderamente comprometido con la ciudadanía.

Los principios orientadores de la modernización de la administración pública fueron definidos desde 1993 hasta 1995. Empezando en 1993, bajo la administración del presidente Patricio Aylwin, el director asistente de racionalización y función pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda sintetizó las visiones de varios sectores de la élite dirigente estatal. Hacia 1995 las definió claramente como: (1) incremento gradual de la eficacia de los servicios públicos dentro del contexto constitucional vigente; (2) promoción, dentro de ministerios y servicios, de líderes capaces de llevar a cabo el proceso de modernización en la cultura organizacional del sector público; (3) adaptación y aplicación de las nuevas tecnologías organizacionales y de gestión; (4) movimiento constante y gradual hacia un estilo de gestión orientado a los resultados; (5) estilo de gestión enfocado en las demandas y necesidades de los usuarios; (6) apertura de la gestión a una mayor transparencia; (7) optimización del uso de los recursos públicos; y (8) mejoramiento cualitativo de los recursos humanos del sector público y dignificación de las funciones individuales (Marcel, 1993; Flisfisch, 1993).

Mientras el gobierno de Frei continuó con la clarificación de objetivos de su modernización, la organización práctica de los planes de trabajo para el mejor uso del servicio sufrió retrasos en algunas áreas y experimentó progresos en otras. Entre estos últimos, el más evidente fue el de los incentivos salariales vinculados a resultados y desempeño, aun cuando su implementación fue tardía. Uno de los impulsos del gobierno al proceso de modernización fue el anuncio de la implementación de la nueva Ley 19.553, que entregaría recompensas monetarias a los empleados de mejor desempeño. Sin embargo, quedó pendiente la evaluación del sistema que flexibilizaba las normas para despedir a quienes recibieran peores evaluaciones.

A pesar del desigual progreso del proceso de modernización, la

extensión y la consolidación del llamado Plan Piloto de Modernización y Gestión en los Servicios Públicos son dignas de atención. Este plan, que comenzó en 1993 y se extendió en 1994, fue diseñado por la Dirección de Presupuestos para mejorar la gestión de recursos públicos y establecer medidas de desempeño para la calidad y entrega de los servicios. Su orientación metodológica se basó en el establecimiento de una misión en cada agencia u oficina, sobre cuyos objetivos fueron elaborados productos e identificados los usuarios del servicio y los objetivos de mejoramiento de la gestión para el corto y el mediano plazo. Luego, la agencia se comprometió al logro de dichas metas de desempeño.

Para complementar este compromiso de desempeño, los funcionarios de gobierno y ministerios, además de presentar sus metas y objetivos para el año, tenían que comprometerse a alcanzar indicadores de gestión clasificados en cuatro grandes categorías: cobertura, oportunidad del servicio, eficiencia y autofinanciamiento. Estos indicadores fueron establecidos mediante un proceso que comenzó en 1995, en el contexto de la elaboración del presupuesto gubernamental⁶⁵. En lo relativo a la medición de las metas de gestión, durante el primer semestre de 1996, las unidades evaluadas lograron resultados positivos en setenta y seis de los ciento cuatro indicadores de desempeño (73% de las metas alcanzadas). Además, muchos de los indicadores de gestión, resultados tangibles de un esfuerzo de planificación estratégica, se convirtieron en ahorro a través de un mejor o más oportuno gasto de recursos, expansiones en cobertura o servicio, y reducción en el tiempo necesitado para atender al usuario⁶⁶. Todo ello supuso un mejoramiento en la calidad del servicio.

⁶⁵ Por ejemplo, en ese momento, ochenta indicadores de desempeño fueron introducidos experimentalmente dentro de veintiséis servicios públicos. Tal experimento generó en esas divisiones una discusión metodológica con respecto a su administración y sobre las específicas áreas de mejoramiento en la calidad. En 1997, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda envió al Congreso información acerca de 75 servicios con 291 índices de desempeño y metas asociadas, los cuales cubrían alrededor del 80% del aparato del Estado.

⁶⁶ Por ejemplo, en 1997 la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) redujo sus gastos en la administración central y salarios para la localización de programas de 111% en 1995 a 56% para finales de 1996. Igualmente, los gastos administrativos de los programas del Servicio de Cooperación Técnica del Ministerio de Economía decrecieron de 76% en 1995 a 30% en 1996. Respecto a la extensión de los servicios, el número de bonos para acceso bancario entregados por el FOSIS se triplicaron, desde 6.058 en 1995 a 19.043 en 1996. Similarmente, el ámbito de cobertura de los centros de la Oficina Nacional de Cuidado Infantil se incrementó en un 14% entre 1994 y 1997. El aumento de su capacidad de servicio, medida por el número de niños atendidos por año, alcanzó 67% entre 1990 y 1997, lo que indica un aumento significativo en ese periodo. En lo referido al tiempo de

Hacia mediados del año 2000 se había alcanzado un promedio de cuatro o cinco indicadores por institución, básicamente medidas de efectividad, eficiencia y calidad de los servicios proporcionados.

Si, como hemos indicado, durante todo el gobierno de Frei, el asunto central respecto del Estado fue la modernización de la gestión pública, hubo otros dos temas concernientes al Estado sobre los que el gobierno actuó: probidad y privatizaciones.

Al finalizar el gobierno de Aylwin el problema de la corrupción había adquirido preeminencia debido a la verificación de una malversación estimada en millones de dólares por parte de un ejecutivo de la compañía nacional de cobre. Sin embargo, la corrupción no era un asunto nuevo. Las denuncias de corrupción y ausencia de transparencia precedieron el retorno a la democracia y fueron un asunto mayor hacia el fin del gobierno militar. Un estudio dirigido en 1988 por la principal oficina pública de auditoría (la Contraloría General de la República) cuestionó un total de 4.089 millones de pesos relacionados con acciones y departamentos de oficiales públicos. Aunque esa cifra decreció ostensiblemente bajo la democracia (en 1996 la misma Contraloría objetó solo 291 millones de pesos relacionados con las acciones del Estado), la amenaza de alargamiento de los tentáculos de una práctica asumida usualmente como marginal, dentro del aparato público, permaneció latente. Los escándalos particulares en el Estado chileno y oficinas militares (aunque menos importantes comparativamente que en el resto de América Latina) fueron publicitados por los medios de comunicación y contribuyeron a una preocupación pública creciente, a pesar de que la corrup-

atención se destaca, entre otros casos relevantes, el de la Dirección del Trabajo, que disminuyó el tiempo transcurrido entre la recepción del reclamo y la inspección del problema de treinta y cuatro días en 1994 a veintitrés en 1996. La presencia de personal calificado, ayudada por los nuevos equipos de información (adquiridos gracias al proceso de modernización del Estado), redujeron el tiempo de procesamiento de las declaraciones aduaneras de trece horas a quince minutos. Por su parte, el Instituto de Normalización Previsional (INP), que prestaba beneficios a los afiliados al antiguo Sistema de Seguridad Social de los Empleados Particulares (ex Caja Empart), lo redujo desde sesenta y seis a cuarenta y un días; y el antiguo Sistema de Seguridad de los Empleados Públicos (ex Caja de los Empleados Públicos) lo redujo de ciento nueve a setenta días. En el Servicio de Registro Civil fueron designados noventa y dos funcionarios para la entrega inmediata de certificados de nacimiento. Entre los resultados más destacables, finalmente, se encuentra la reducción de 60% en el tiempo de procesamiento para la circulación de permisos especiales expedidos por el Departamento de Ingeniería (Dirección de Vialidad) del Ministerio de Obras Públicas. Para 1997, al menos 55% de los contribuyentes atendidos por el Servicio de Impuestos Internos informaban acerca de un mejoramiento en la calidad del servicio prestado.

ción nunca fue un asunto central para la mayoría de la gente. Un escándalo muy importante estalló en el año 2000 en relación con las altas pensiones (indemnizaciones) establecidas por el gobierno de Frei para altos ejecutivos de compañías estatales, quienes ya habían dejado sus puestos cuando fueron descubiertas. Ello generó un nuevo e intenso debate acerca del tema de la corrupción.

Los problemas de probidad y transparencia fueron tratados por dos organismos creados bajo el gobierno de Frei. Directamente a través de la Comisión Nacional de Ética Pública, que incluyó a juristas y políticos e, indirectamente, a través del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, al que nos hemos referido.

El otro asunto pertinente para el tema de la reforma del Estado fue la culminación del proceso de privatizaciones iniciado por los militares. El gobierno de Frei reafirmó la decisión de no privatizar la gran minería del cobre, aunque aceptó un sistema de concesiones para ciertos servicios e industrias relacionadas y consintió, con condiciones, la privatización de las empresas sanitarias y las concesiones para trabajos camineros.

El debate cambió a fines de los noventa, especialmente en el Congreso, desplazándose desde las privatizaciones como tales hacia los marcos normativos y regulatorios que debían gobernar los servicios privatizados, diseñados para impedir prácticas monopólicas y oligopólicas y prevenir daños a los sectores socialmente más vulnerables. Estos últimos se tornaron dramáticos hacia el fin de 1998 y durante 1999, cuando las empresas eléctricas privatizadas fueron incapaces de hacer frente a la crisis energética. El resultado fue una ley de emergencia que aumentó la capacidad regulatoria y de intervención del Estado en el sector energético.

En suma, lo que bajo la primera administración democrática fue solo una línea entre otras, comenzó a transformarse en un eje enteramente sincronizado con la retórica modernizadora en el segundo gobierno de la Concertación. Ciertamente, la visión estratégica predominante a través de la administración pública procuraba reorientar todos los servicios y sectores al énfasis en el usuario; la obtención de resultados y medidas de desempeño; la calidad del servicio; niveles crecientes de transparencia; y flexibilidad en el manejo de los recursos. Sin embargo, aquí se sitúa la principal debilidad de la política de reforma del Estado durante este período: en la ausencia de relación con las transformaciones de las vinculaciones Estado-sociedad y, de esta forma, en su reducción a

un conjunto de programas computacionales del lado del Estado y a la noción de usuarios estatales o clientes del lado de la sociedad. Más allá de que la modernización endógena de la burocracia pública se haya o no consolidado definitivamente, puede señalarse que muchos segmentos del sector burocrático han, al menos, agregado a su trabajo diario un cuerpo de instrumentos y prácticas que han mejorado la administración del Estado sin reformar su matriz y disposición básicas. Esto muestra la habilidad del comité *ad hoc* para esquivar la discusión en la reforma de las estructuras de los ministerios y otras instituciones del Estado y concentrarse, en cambio, en el asunto de la adaptación del Estado al rol de eficiente interlocutor de unos crecientemente demandantes y desconfiados “ciudadanos-clientes”. Sin embargo, también muestra el rechazo a debatir los problemas más profundos de la transformación del Estado y sus funciones y estructuras.

En otras palabras, se trató de una modernización de la gestión pública y no del Estado, acorde con la lógica modernizadora antes señalada, en la cual primaron orientaciones de orden instrumental y técnico o económico-administrativo, bases fundamentales para sostener y dar continuidad a una lógica estatal funcional al modelo socioeconómico. Las reformas estructurales dirigidas a un nuevo rol del Estado, por ejemplo en relación a la economía, o a descentralizar y regionalizar su administración no estuvieron en esta agenda modernizadora de la gestión pública.

Conclusión. Modernización sin proyecto político⁶⁷

El segundo gobierno democrático heredó tanto los enclaves autoritarios como la plena legitimidad del régimen y gobierno democráticos, y la vigencia de la Concertación de Partidos por la Democracia⁶⁸.

Los problemas de transición, heredados por el nuevo gobierno democrático inaugurado en marzo de 1994, se vieron complicados por la dificultad en definir el escenario político y fijar un horizonte que asegurara una conducción estatal coherente. Ninguna de las muy diferentes versiones gubernamentales presentadas en los primeros años lo-

⁶⁷ Un balance del gobierno de Frei, desde muy diversas visiones, en Muñoz y Stefoni (2003).

⁶⁸ Retomamos ideas y formulaciones de Garretón (2003).

graron superar un debate relativamente estrecho y de corto plazo, sin una perspectiva adecuada respecto del pasado y la nueva coyuntura, ni tampoco una proyección precisa para las próximas décadas. Con escasas excepciones, en todos los ámbitos prevaleció esta situación de indefinición o perplejidad en la conducción política.

Tampoco el debate sobre prioridades políticas *versus* prioridades sociales, planteado ideológicamente por la oposición de derecha, encontró una respuesta clara del gobierno. Y la definición de la «nueva oportunidad histórica» presente en el Primer Mensaje Presidencial al Congreso, el 21 de mayo de 1994, fue o demasiado abstracta o demasiado descriptiva de políticas concretas, pero tampoco clarificó en el gobierno una orientación general que a la vez diera perspectiva y sirviera como línea o marco general de trabajo. Estas dificultades se expresaron con mayor fuerza más adelante a través de la reedición del debate sobre el término de la transición, bajo la forma del paso del eje de la transición al eje de la modernización, que es otra manera de replantear, sin resolverla adecuadamente, la cuestión de las tareas políticas y económico-sociales. A mediados del gobierno, el debate sobre el sentido de y misión de este mostrará toda la frustración interna de la Concertación a través de documentos entrecruzados de sus partidos y miembros del gobierno, a los que nos hemos referido en otro capítulo.

La traducción de todos estos problemas en una cuestión de asignaciones presupuestarias o el reemplazo del liderazgo político por el del Ministerio de Hacienda en la definición económica de prioridades sectoriales, no podía resolver el problema de fondo que analizamos y solo generaba una frustrante ilusión cuando se le asignaba un rol sustitutivo de la orientación política general. Dicho de otra manera, las definiciones de un escenario o contexto histórico, del horizonte al cual apuntar y de la coherencia de la conducción político-estatal, no podían resolverse con formulaciones presupuestarias por indispensables que estas fueran y por bien elaboradas que estuvieran.

El problema del gobierno fue priorizar la dimensión “modernizadora” por sobre la dimensión “democratizadora” y dar por superadas algunas de las tareas pendientes de la “transición”, lo que llevó, de hecho, a definir el crecimiento económico como la única tarea decisiva y a privilegiar, entonces, la conducción de Hacienda desde el Estado y al actor empresarial desde la sociedad.

Recordemos que el debate en torno a la modernización y demo-

cratización como proyectos políticos es viejo en la sociedad chilena y constituye un patrimonio de su historia colectiva, el cual no puede ser olvidado al definir su futuro. En otras palabras, no hay proyecto político viable sin considerar estos dos componentes y, a la vez, la naturaleza cambiante y variada de cada uno. Priorizar la modernización o un solo sentido de la democratización sobre los otros es negar el aprendizaje principal y la memoria colectiva de la sociedad chilena.

Para que la modernización no sea excluyente ni autoritaria ni definida al margen de los modelos de convivencia que la gente y los actores sociales quieren, se deben ampliar permanentemente los espacios de la democracia política y hacerla relevante. Eso significaba, como condición mínima, pasar de una situación democrática a un régimen democrático pleno, lo cual implicaba no solo completar las tareas pendientes de la transición, sino darle la máxima importancia a las tareas de reforma y creación institucional. Mal podría decirse, entonces, que se había pasado de un eje histórico, la transición, a otro, la modernización.

El gran problema del gobierno de Eduardo Frei es que no logró definir un horizonte, una problemática, un proyecto, en torno a los cuales los viejos y nuevos actores o la opinión pública pudieran orientar sus acciones, por lo que estos se alejaron del interés por la política, la cual se sustituyó por comportamientos puramente corporativos ligados, fundamentalmente, a los actores más tradicionales y, sobre todo, al predominio casi exclusivo del actor empresarial.

Si se examina el conjunto del gobierno de Frei desde la perspectiva de un horizonte o proyecto histórico, fuera de los resultados económicos y de infraestructura, así como del lanzamiento de la reforma educacional y la reforma judicial, la conclusión efectiva es la ausencia de aquel. Ello tiene una expresión simbólica en la falta de interés del Presidente por los temas políticos, pese a su férrea lealtad y preocupación por la Concertación de Partidos por la Democracia a la que, sin embargo, nunca le endosó su extraordinario apoyo político en las elecciones de 1993. Con ello, el gobierno reforzó el mensaje de la derecha sobre la inutilidad, degradación y desvalorización de la política: todo se redujo a una pura cuestión de administración eficiente. Por esto, quienes se adueñaron de la política fueron los poderes fácticos: militares, empresarios, medios de comunicación y sus representantes políticos, los partidos de derecha.

A ello se añade la creencia mítica en que dado un proceso natural de «modernización», ya no hay necesidad de la política o que esta debe

renunciar a su papel de conducción y articulación. En la medida que la economía se autonomiza de la política, lo que puede haber sido un avance parcial en lo concerniente al puro crecimiento económico, se generaliza la idea de lo innecesario de la actividad y conducción políticas y se le reemplaza por su papel de «resolver las preocupaciones y problemas de la gente». Mientras la economía va bien y se espera que dada la buena conducción en esta materia y en la política social se resuelvan las cuestiones más acuciantes como la extrema pobreza, se consideran irrelevantes los errores o el déficit de conducción política, porque mientras menos gobierno haya, mejor. Con esto se generaliza la desvalorización de la política y se disminuye la viabilidad de un proyecto nacional.

Si en sus mensajes presidenciales, Eduardo Frei reconocía y denunciaba esta subordinación de la política a la lógica económica de mercado y hacía ver el enorme desfase institucional, social y cultural en relación al crecimiento económico, su gobierno no pudo cambiar la situación, sino más bien, la agravó. Y en parte importante, ello se reflejó en el aumento de la votación de la derecha en las elecciones presidenciales de 1999, pese a la calidad indiscutible del candidato de la Concertación, Ricardo Lagos.

IX. El gobierno de Ricardo Lagos y la “sociedad desarrollada”

De la igualdad al desarrollo

Ricardo Lagos, ministro de los dos primeros gobiernos de la Concertación, de Educación y Obras Públicas, respectivamente, fue elegido en segunda vuelta en enero del año 2000, inaugurando lo que podríamos llamar el ciclo de presidentes del eje de izquierda (PS y PPD, este último fundado principalmente por Lagos en el momento del Plebiscito de 1998) de la Concertación, pues los dos gobiernos anteriores fueron presididos por demócratacristianos. Sin embargo, ello no permite tanto en el caso de Lagos como en el de Michelle Bachelet, la otra presidenta perteneciente al mismo eje, hablar de gobiernos de izquierda, por cuanto se trata siempre de la misma coalición de gobierno, de centro-izquierda, aunque varíe el liderazgo presidencial sin duda importante en materia de énfasis programáticos y sobre todo en materia de conducción y administración de las tareas cotidianas de gobierno. Podríamos hablar de los “gobiernos progresistas” de la Concertación, en la medida de su mayor identificación con las corrientes internacionales vigentes en ese momento especialmente en Europa, pero también es posible calificar al conjunto de la coalición bajo esa denominación genérica⁶⁹. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta si en lo que sigue facilitamos la exposición refiriéndonos a estas dos presidencias como “gobiernos de izquierda de la Concertación”. En todo caso, desde un punto de vista ideológico ambos presidentes de este eje eran de tendencia socialdemócrata y laica.

Lagos se planteó como el presidente de las reformas, teniendo

⁶⁹ En la nota 132 hacemos algunas observaciones sobre las variaciones entre progresismos en la Concertación y sus gobiernos.

como núcleo programático de su campaña el tema que Norberto Bobbio (1995) llamó la estrella en el firmamento de la izquierda: la igualdad (su eslogan fue “Un Chile para todos”). Con ello, el proyecto programático de Lagos buscaba apartarse de la propuesta explícita de Frei y su apuesta modernizadora y, por lo tanto, de la opción tecnocratizante de la gestión gubernamental. Este énfasis, ya desde la segunda vuelta electoral y a lo largo de su mandato, fue perdiendo fuerza, transformándose en el gran tema pendiente de los gobiernos del eje de izquierda de la Concertación. Así, en sus dos primeros Mensajes Presidenciales al Congreso, el presidente Lagos anunció que la principal tarea de su administración sería hacer de Chile un país desarrollado para el 2010, año del Bicentenario de la Independencia de Chile.

Es probable que este giro y la posición ambivalente ante una conducción tecnocrática durante su mandato, se debiera originalmente a la necesidad de sumar sectores ante la difícil campaña presidencial, primero en las elecciones internas de la Concertación enfrentando al líder y candidato DC, el senador Andrés Zaldívar, y posteriormente en las dos vueltas de la elección presidencial ante el candidato de la oposición de derecha, Joaquín Lavín. Pero luego, al asumir la presidencia, recordemos que era el primer presidente de origen socialista luego de la experiencia dramática del gobierno de Salvador Allende y debía enfrentar el temor no solo de la derecha política, sino también de las élites empresariales y financieras (Silva, 2007: 81). En su período se vería obligado, por lo tanto, a demostrar una impecable conducción económica. Ello se expresó también en la confianza depositada por el Presidente en el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, cuyo rol y preponderancia lo convirtieron en un actor clave en el plano económico. Su perfil extremadamente técnico, pese a su pasado izquierdista, y su rechazo a la idea de una economía politizada le abrieron las puertas al alto mundo empresarial⁷⁰.

En términos programáticos, el gobierno de Ricardo Lagos se propuso alcanzar alianzas estratégicas con todos los actores del desarrollo, con el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidades a todos y todas las chilenas de cara al Bicentenario. Desde el punto de vista económico, y basándose en un análisis auspicioso de los logros en materia económica

⁷⁰ En opinión de Eyzaguirre, “en lo económico solo existe un buen manejo o un mal manejo, o una buena o mala economía y lo importante es la capacidad de todos los sectores de ponerse de acuerdo en términos de cómo se maneja hoy una economía moderna” (Declaración del 17/11/00, citada en Fazio, 2007: 36).

de los gobiernos precedentes, se planteó mantener los niveles de crecimiento y concentrar el esfuerzo en la creación de empleos que permitieran distribuir de manera justa los frutos del desarrollo, y de este modo disminuir la concentración del poder económico y sus consecuencias, promoviendo relaciones laborales modernas y justas.

En general, entre los años 2000 y 2005 el nivel de crecimiento promedio fue de 4,4% (inferior al de los gobiernos anteriores: 7,8% durante el gobierno de Aylwin y 5,5% en el de Frei). Durante su gobierno se registró una de las más altas tasas de desocupación alcanzadas por los gobiernos de la Concertación, que promediaron 8,8%. Solo los programas especiales de empleo impidieron que el índice llegara a 10%. Se destaca un aumento en los empleos ligados al sector público, empleos de emergencia y en el rubro de servicios personales y comerciales, así como una disminución en el área extractiva y la industria. El proceso de apertura económica, la inserción en la globalización a través de tratados comerciales con prácticamente todos los bloques del mundo, Estados Unidos y la Unión Europea y al final de su mandato incluso con China, llevó a la reducción de los gravámenes aplicados a los bienes de capital, los bienes intermedios y los bienes de consumo. Esta reducción arancelaria fue el factor que contribuyó a la expansión de la inversión productiva en los dos últimos años del periodo de Lagos⁷¹.

Un indicador positivo fue la alta inversión en infraestructura, financiada en parte con el gasto público y el sistema de concesiones (lo cual significa que recae en definitiva en los usuarios). Entre las obras en infraestructura se destacaron la expansión del metro y de la red de carreteras a lo largo del territorio nacional y el diseño del Transantiago. En el plano de las políticas sociales sobresalen la reforma de la salud orientada a una política de derechos, a la que nos referiremos después; el programa Chile Solidario, plan de políticas y medidas de atención y promoción directa de las familias en indigencia; reforma educacional, que llevó la escolaridad obligatoria a doce años. En otros planos, Valech sobre prisión política y tortura⁷² y las medidas de reparación en esta materia. En

⁷¹ La lectura crítica de Hugo Fazio (2007), por su parte, evidencia el estancamiento de las reservas internacionales y el aumento de la deuda externa pública debido a la colocación de bonos soberanos y consecuencias negativas de la apertura comercial para la estructura productiva.

⁷² Sobre el gobierno de Ricardo Lagos, dos visiones contradictorias, una apologética, en E. Ottone y C. Vergara (2006) y la otra, radicalmente crítica, en Fazio (2007).

el ámbito político, la reforma Constitucional de 2005, a lo que nos referiremos en otro capítulo, sin duda que significó un avance respecto de la situación heredada, pero no resolvió el problema de fondo al significar un proceso de generación democrática de una nueva Constitución.

Si bien tanto las metas de la igualdad y de alcanzar la sociedad desarrollada, o se abandonaron o estuvieron lejos de cumplirse, el gobierno de Lagos culminó con altos niveles de aprobación debido a sus logros en crecimiento e infraestructura, inserción internacional y políticas sociales. Pero probablemente el elemento más significativo sea la alta valoración de la autoridad presidencial y de su connotación republicana.

La reforma de la salud⁷³

Con la creación del sistema ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional) el gobierno militar reformó el sistema chileno de salud, hasta entonces principalmente público. Pero el acceso a estas instituciones no fue posible para la mayoría de la población chilena⁷⁴. Más aún, el sistema implementado durante la dictadura contribuyó a acentuar, por una parte, la segmentación del sistema de salud chileno y, por otra, la dicotomía público-privado.

Entre 1990 y 1995, el gobierno se centró en la elevación del gasto en salud. Se produjeron importantes modificaciones en los sistemas de pagos vigentes con el objetivo de incentivar la eficiencia y la calidad de los servicios entregados, entre otras modificaciones a la Ley 18.933⁷⁵. Al mismo tiempo se implementaron medidas para mejorar los contratos entre los prestadores privados de salud y sus cotizantes, a partir de un compromiso de gestión entre el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud⁷⁶. A partir de estas reformas, el siste-

⁷³ Para una revisión pormenorizada del proceso de reforma que hemos utilizado en este estudio, véase el trabajo de Rony Lenz (2007).

⁷⁴ Efectivamente, las tasas de afiliación apenas superaron un cuarto de la población chilena (FONASA, 2006, citado en Lenz, 2007).

⁷⁵ En 1995, y luego de un amplio debate en el Congreso Nacional, se modificó la Ley 18.933, con lo cual se redujeron algunas restricciones a la entrega de beneficios, aumentó la flexibilidad para cambiar de ISAPRE y se reglamentó el tema de los excedentes de cotización.

⁷⁶ En este último aspecto, se elevó de manera importante el aporte fiscal; se introdujeron mecanismos de pagos a prestadores orientados a dar mayor equidad y eficiencia al sistema de

ma de salud chileno pasó a ser mixto, esto es, con participación de los sectores público y privado en materia de seguros, financiamiento y entrega de los servicios de salud, pero en el que los sectores de más altos ingresos no contribuyen a la mantención del sistema público de salud.

Se trató, por tanto, de estrategias compensatorias de las falencias heredadas del régimen dictatorial, sin que se pudiera modificar estructuralmente la legislación, dada la falta de mayoría política impuesta por la institucionalidad política heredada, a la que nos hemos referido y sobre lo que volveremos, y que algunos califican como “democracia protegida” (Godoy, 2003). A esto se sumó la ausencia de un proyecto político común de salud en la Concertación (Lenz, 2007: 7).

La gestión Lagos decidió convertir la reforma del sistema de salud en la acción emblemática de su mandato. A diferencia de los esfuerzos anteriores, en la reforma AUGE (Acceso Universal de Garantías Explícitas), como se la conoció con posterioridad, se planteó la estrategia central de modificar la estructura legal del sistema de salud, con el objetivo de promover una mayor equidad y solidaridad en el sistema.

Efectivamente, diversos analistas coinciden en que el sistema de salud previo al AUGE tenía una serie de dificultades claramente identificables, entre ellas: un alto grado de inequidad en el acceso a los servicios de salud expresados en el sistema ISAPRE-FONASA; fuertes deficiencias en la gestión de los establecimientos hospitalarios públicos, expresadas en ineficiencia y descoordinación entre redes nacionales y regionales; falta de regulación del subsistema privado; inadecuación en el modelo de atención construido en base al binomio madre-hijo y a las enfermedades infectocontagiosas; inflexibilidad para adaptarse a los cambios epidemiológicos; y, finalmente, insuficiencia en el volumen de financiamiento del subsector público.

Los orígenes de la reforma al sistema de la salud se remontan a 1999, cuando en plena campaña presidencial, el entonces candidato de la Concertación, Ricardo Lagos, se comprometió frente a los actores del sistema de salud a avanzar y encabezar una reforma del mismo. Se trató, sin duda, de un acto inédito para los gobiernos de la coalición guber-

salud, y se fortaleció la figura financiadora del FONASA como elemento dinamizador del sistema, iniciando una política que privilegiaba a los beneficiarios por sobre la oferta de salud (Programa de Oportunidad de la Atención -reducción de listas de espera quirúrgicas-; Seguro Catastrófico -acceso gratuito a prestaciones de alta complejidad-; Programa del Adulto Mayor -acceso a prótesis y ortesis-, y Carta de Derechos del Paciente) (Lenz, 2007: 7).

nante, dadas las iniciativas correctivas, pero insuficientes de las gestiones anteriores. En esa oportunidad, el candidato mencionó la Carta de Derechos y Deberes en Salud, que garantiza un servicio de salud de oportunidad y calidad para toda la población, independientemente de su pertenencia al sistema público o privado. Asimismo, se comprometió a la creación de un Fondo Solidario de Salud para su financiamiento, a la mejora de la atención primaria, la reducción de las listas de espera hospitalarias y la regulación del sistema ISAPRE. Una vez en la presidencia, Ricardo Lagos estableció la creación de una Comisión Interministerial de Reforma⁷⁷, como organismo técnico encargado de generar la propuesta de reforma.

A nivel interno, previamente se había producido en el Ejecutivo una intensa discusión en torno al financiamiento de la reforma y otros ejes, mientras que en la Secretaría Ejecutiva se había estado trabajando desde el inicio en tres elementos considerados como centrales: colocar los objetivos y el discurso sanitario por sobre los problemas de gestión y financiamiento del sistema; generar derechos exigibles y garantizados para la población e impulsar un mejoramiento de la equidad en el sistema. Estos lograron consensuarse en la Comisión, por lo tanto, el punto de discusión entre el sector de la salud y las autoridades económicas fue cómo acotar la presión sobre los recursos fiscales de los costos asociados a tales cambios⁷⁸.

La fórmula de financiamiento revivió las divisiones entre las corrientes estatistas, las tendencias más liberales y los sectores pragmáticos que propiciaban fórmulas mixtas de organización del sistema de salud. Esta situación, a juicio de Lenz (2007: 13), ideologizó y polarizó el debate a nivel político. Edgardo Boeninger (2007) ha señalado que la reforma fue desde sus inicios un tema conflictivo, pues en ella se enfren-

⁷⁷ Integrada por los ministros de Hacienda, Trabajo y Previsión Social y Secretaría General de la Presidencia, presidida por el ministro de Salud. El papel otorgado al Dr. Hernán Sandoval, persona de confianza del Presidente, generaría una estructura bicéfala en el área de salud. Como veremos más adelante, en muchas ocasiones los intereses ministeriales, inicialmente encarnados en la ministra de Salud, Michelle Bachelet, chocarían con los presidenciales, encarnados en Sandoval en la comisión.

⁷⁸ La Secretaría Ejecutiva recurrió a una idea que había sido planteada a mediados de la década del noventa en el marco del proyecto de reforma de la seguridad social, desarrollado por el Ministerio de Salud (MINSAL), este es, el Plan Garantizado de Beneficios de Salud (PGBS). El PGBS definía con precisión las prestaciones de salud que el Estado se hacía responsable de asegurar al conjunto de la población (Larrañaga, 1996, citado en Lenz, 2007).

taron visiones contradictorias, transversales a todos los temas de impacto social con las disyuntivas Estado-mercado, provisión pública-oferta privada o sistemas mixtos.

Consistente con ello, se perfilaron respecto de la reforma tres posiciones claramente identificables.

Una de ellas propugnaba un modelo centrado en la salud pública. Toleraba las ISAPRES, pero buscaba reducir las al mínimo, al igual que al sector privado en general. La versión más radicalizada de esta posición habría optado por suprimir el sistema privado, medida que para algunos presentaba problemas de viabilidad dada la alta afiliación de la población al sistema, la cual llegaba a los dos millones y medio de personas. Esta postura era asumida por la izquierda de la Concertación (PS, PPS y PR) y por sectores de la DC, especialmente por parlamentarios médicos de profesión, así como también por la dirección del Colegio Médico. Se caracterizó en general por el rechazo al lucro privado en el área salud.

La versión diametralmente opuesta a la anterior, de corte privatista, era sostenida por los partidos de derecha (UDI, RN) y por las ISAPRES y su asociación gremial. Este sector miraba con escepticismo la posibilidad de alcanzar un sistema público de salud más eficiente y resguardaba los intereses de la industria privada en el área.

La tercera posición, finalmente, adhería a la idea de salud integrada, basada en la cooperación y las reglas comunes entre sectores públicos y privados, y reconocía la necesidad de realizar grandes reformas a ambos sistemas. Desde esta perspectiva, la salud pública continuaría siendo preponderante, pero se abrirían crecientes espacios para la participación privada (Boeninger, 2007: 162).

A principios de 2002 y aprovechando un cambio de gabinete, Lagos nombró al mediático Dr. Osvaldo Artaza (DC) como ministro de Salud. Su objetivo era volver a alinear a los sectores de la DC, quienes coincidían con la esencia de la reforma pero se negaban a dar señales en contra del sector privado y los sectores medios afiliados al sistema ISAPRE. En este contexto, la estrategia implícita del gobierno fue sacar la discusión del Ejecutivo y llevarla al Congreso. La elección de Artaza (más cercano a la izquierda de su partido), tuvo el objetivo de favorecer la fase de negociación legislativa, en la que participarían los sectores de izquierda y del campo médico de la Concertación (Lenz, 2007: 14).

Artaza anunció el Plan AUGE a la ciudadanía y centró la atención del debate en el tema sanitario (las cincuenta y seis patologías

cubiertas por el proyecto). Entretanto, el gobierno debió enfrentar, internamente, las críticas del sector más duro de la izquierda y a la “bancada médica”, cuyos integrantes ocupaban de manera estratégica la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, la cual se posicionaba con independencia de las posturas del gobierno; y externamente, a dos sectores que rechazaban las iniciativas de la coalición: los gremios de salud (el Colegio Médico) y la oposición de derecha. Un paro encabezado por los gremios de la salud instaló en la sociedad, a través de los medios de comunicación, el rechazo al Plan AUGE y a sus fórmulas de financiamiento. Sus demandas se centraban en el incremento del aporte fiscal y en el rechazo al envío del proyecto de ley al parlamento. Por su parte, la derecha opositora se concentró en la defensa de los afiliados al sistema ISAPRE y de la integralidad de sus cotizaciones. En esta coyuntura, las ISAPRES se mostraron favorables al plan, luego del giro discursivo del gobierno hacia el tema sanitario por sobre el del financiamiento. A pesar de esto, el debate volvió a centrarse en el tema del financiamiento.

Así, por presión de la DC y la derecha, fue descartándose progresivamente la alternativa de la redistribución de las cotizaciones. Dentro del Ejecutivo y la Concertación, por su parte, el incremento de las cotizaciones era visto como inviable por su impacto político y por afectar, principalmente, a los grupos medios y bajos⁷⁹ (Lenz, 2007: 15).

En ese escenario comenzó a barajarse la idea de la necesidad de un alza de los impuestos. Así, se instaló la posición del Ministerio de Hacienda como eje central de la discusión sobre el financiamiento de la reforma, inaugurando una presencia ineludible en el proceso de reforma posterior. En efecto, tal como afirma Lenz, el Ministerio de Hacienda se convertiría en un actor político de gran relevancia, dado su rol de cliente y financista de todo proceso de reforma (*op. cit.* 31). En ese sentido, el papel que fue adquiriendo esta cartera en el plano de las reformas sociales, se basó en la preponderancia de las medidas de control macroeconómico por sobre la política.

Efectivamente, como hemos señalado, uno de los ejes de la política macroeconómica, que se había ido institucionalizando en Chile, era el estricto control del gasto público. En ese marco no habría sido viable

⁷⁹ Mientras la tasa de cotización promedio asciende a 8,5% en el sistema de las ISAPRE (dada la libertad que tienen las instituciones de pactar con sus clientes este monto según el plan contratado), en el sistema público la tasa de 7% es pareja a todos los afiliados.

un proceso de reforma de salud que no incorporara al menos dos de los ejes críticos para las autoridades económicas: mecanismos eficaces de contención de costos e instrumentos que promovieran un uso más eficiente de los recursos (Lenz, 2007: 32). La reforma AUGE, logró superar esa resistencia económica.

En mayo de 2002, la propuesta de reforma del sistema de salud quedó conformada por cinco proyectos de ley: (1) La Ley AUGE, que creaba el Régimen de Garantías de Salud y establecía la extensión del régimen (FONASA, público e ISAPRE, privado), y las dimensiones a ser garantizadas: acceso, oportunidad, cobertura financiera y calidad⁸⁰; (2) La Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión Pública, cuyo objetivo era fortalecer el rol regulador del MINSAL y mejorar la gestión de los establecimientos públicos. Lo primero habría de lograrse mediante el traspaso de las funciones regulatorias desde los Servicios de Salud hacia las Secretarías Ministeriales y lo segundo, por medio de la creación de la figura del hospital autogestionado; (3) La reforma a la Ley 18.933, que establecía nuevas regulaciones a las ISAPRES y adaptaba el sistema privado al sistema AUGE; (4) La Ley de Financiamiento de la Reforma de la Salud y el Programa Chile Solidario, que incluía el alza de los impuestos sobre tabaco, alcohol, petróleo diésel y juegos de azar⁸¹, y un aumento del IVA de

⁸⁰ En relación a los mecanismos financieros, la ley contemplaba un aporte del Estado para la población pobre e indigente imposibilitada de pagar su cotización AUGE (costo llamado Prima Universal), el Fondo de Compensación Solidario, cuyo objetivo era compensar entre sí a las ISAPRE y FONASA, por concepto de ajuste al riesgo, sexo y edad, respecto de la Prima Universal; la introducción de cotizaciones a rentas variables, permitiendo la inclusión en el sistema del grupo de independientes de bajos ingresos; y la creación de un Fondo Maternal Solidario y un subsidio compensatorio para mujeres de menores ingresos. Este proyecto de ley también incorporaba los mecanismos a través de los cuales se crearían las garantías (principalmente entregándole al MINSAL la potestad de fijar el plan de salud AUGE), los mecanismos de control (creación de la Superintendencia de Garantías para fiscalizar al FONASA), y los instrumentos de gestión del financiamiento del nuevo régimen. En particular, es necesario aclarar que la ley no fijaba las cincuenta y seis patologías cuyo tratamiento gratuito sería garantizado para quienes cotizan, sino que establecía un procedimiento para definir las (Lenz, 2007).

⁸¹ La propuesta contemplaba subir el impuesto a los cigarrillos, puros y tabaco a 61%. Proponía alzas al Impuesto Ley de Alcoholes (ILA) de 27% a 28% para licores, piscos y whiskys, y de 15% a 19% para vino y cerveza. Asimismo, proponía un alza del impuesto a la importación de petróleo diésel equivalente a 0,2 Unidad Tributaria Mensual (UTM) por metro cúbico e incrementos en los impuestos a los vehículos que utilizaran diésel. Por último, duplicaba las tasas impuestas a los juegos de azar (Polla, Lotería de Concepción y tarjetas de apuestas) de 15% a 30%; las de los casinos de 0,07 UTM a 0,14 UTM y las de los hipódromos de 3% a 6%.

18% a 18,25%; (5). El quinto proyecto, finalmente, fue el de la Ley de Derechos y Deberes de las personas en materia de salud.

El envío del paquete de proyectos al parlamento obedeció a la estrategia presidencial de sacar la discusión del Ejecutivo, en particular del MINSAL, y evitar el *lobby* de los actores sectoriales. La bandera del proyecto que dio unidad a todo el paquete de reformas fue el AUGE, que consagró el enfoque y la praxis de las prioridades sanitarias como base de la política de salud. La oposición del Colegio Médico, cuyo argumento principal de rechazo era que el mecanismo propuesto derivaría en un serio deterioro de las patologías no incluidas en él, tuvo inicialmente una gran acogida en la población. Sin embargo, la arremetida comunicacional de Artaza tuvo una enorme efectividad y revirtió la opinión pública a favor del esquema AUGE. Luego de largos meses de negociaciones, y con el equipo político agotado en su capacidad comunicacional y negociadora, Artaza dejó su cargo, aprovechando un cambio de gabinete, entregando al presidente Lagos los objetivos propuestos y un subproducto importante: la negociación con los trabajadores de la salud de las modificaciones en los estatutos de los funcionarios⁸².

Su sucesor, Pedro García, debió concentrarse en lograr la aprobación de los proyectos en su segundo trámite en el Senado, escenario en el cual el sector liberal de la DC y la derecha eran los principales escollos; modificar la imagen de estructura bicéfala que proyectaba el MINSAL y que había sido funcional al diseño y a la primera fase de negociación de la reforma, pero que se planteaba como un obstáculo para la negociación política; y resolver el tema, aún pendiente, del financiamiento, sus fuentes y mecanismos (*op. cit.* 18).

La DC y su sector más liberal habían encontrado puntos de coincidencia con el área económica del gobierno, concretamente con el Ministerio de Hacienda. Un trabajo conjunto técnico-político entre la DC (Comisión de Salud y Parlamentarios), el MINSAL y el Ministerio de Hacienda logró articular una propuesta de indicaciones que el Presidente finalmente respaldó.

En pleno proceso de negociación, un evento externo tuvo fuertes implicancias en el proceso de aprobación a la ley de financiamiento. La crisis por la que atravesaba el sistema financiero en 2003, luego de la

⁸² Estas negociaciones introducían la vinculación de los futuros aumentos salariales a remuneraciones variables y al desempeño y cumplimiento de metas fijadas por la autoridad (Artaza, 2004, citado en Lenz, 2007).

estafa y quiebra de un grupo económico, puso en evidencia una serie de faltas en la regulación de instituciones financieras chilenas. La quiebra de la ISAPRE Vida Plena, perteneciente al grupo Inverlink, hizo insoslayable para todo el espectro político la necesidad de introducir normas regulatorias de la solvencia, la liquidez y la protección de los afiliados del sistema ISAPRE, en caso de quiebra. Esta crisis puso en jaque ciertos aspectos de la gobernabilidad, que convergieron en la decisión de nombrar como presidente del Banco Central a una persona del agrado de la derecha. Ello marcó durante el año 2003 y parte del 2004 un trasfondo que fue positivo para la reforma, pues la derecha disminuyó su resistencia a los paquetes de leyes.

En mayo de 2003, y con el objetivo de dar financiamiento a la reforma de salud y al programa Chile Solidario, el Ejecutivo planteó un alza explícita en el IVA, de 18% a 19%, con vigencia hasta 2007. Esta alza era fundamentalmente una medida compensatoria del ajuste tributario proyectado a partir de las negociaciones del TLC y de la disminución futura de los ingresos fiscales. En este contexto, la derecha no quiso modificar el sistema de impuestos y votó a favor de la ley de financiamiento de la reforma. Las otras medidas no tuvieron mayores resistencias en la derecha.

Hacia el 2004, el grueso de la reforma estaba aprobado. Sin embargo, las negociaciones para aprobar la Ley AUGE, el centro de la reforma, habían comenzado a entraparse. La principal razón de ello estribaba en un problema de diseño del Fondo de Compensación Solidario. El objetivo inicial del Fondo era promover la equidad entre el sistema público y el privado. No obstante, dadas las presiones de los sectores más liberales, el enfoque del Fondo se tuvo que centrar en dar mayor solidaridad al sistema, de los enfermos no AUGE con los de AUGE. Los resultados de este traspaso solidario en la práctica no resolverían el problema de la inequidad, sino por el contrario lo acrecentarían. Estos hechos, unidos a las amenazas de inconstitucionalidad que senadores de derecha levantaron en contra del mecanismo de financiamiento, provocó la caída del Fondo Solidario, que debió ser retirado por el Ejecutivo para salvar la reforma, a mediados de 2004.

La propuesta que logró el acuerdo político final (Boeninger, 2007: 164-167), contenía: el AUGE como sistema de garantías explícitas, obligatorio para los sectores público y privado; hospitales públicos autogestionados; creación de un Fondo Compensatorio Solidario Inter-

ISAPRES para la eliminación de la discriminación por diferencias de riesgo, por edad y sexo, que permite el traspaso de los afiliados dentro del sistema según nivel de riesgo. Esto implicaba, como hemos señalado, la derrota del Fondo Solidario propuesto por el gobierno y apoyado por la mayoría de la Concertación, que significaba el traspaso de recursos desde la ISAPRES al FONASA; renuncia a las medidas redistributivas de solidaridad, compensadas con otros factores⁸³; aumento de 1% del IVA para el financiamiento del AUGE, aprobado con reparos por la Concertación, y a cambio del compromiso del gobierno de establecer un *royalty* a la minería en un proyecto posterior; creación de la Superintendencia de Salud, con potestad sobre los sectores público y privado.

En términos de imagen política, fue un acierto del gobierno haber sido el autor de la totalidad de las indicaciones consensuadas en el Senado, para rectificar los textos considerados “estatistas” por la Cámara de Diputados. De este modo, la reforma apareció como un producto suyo y no como un conjunto de concesiones a la derecha. A juicio de Boeninger, si esto no hubiera ocurrido, el acuerdo habría fracasado; no habría sido aceptado políticamente por el gobierno, la izquierda de la Concertación y la DC: “la oposición aceptó esta condición con gran realismo político y como una demostración palpable de que enfrentó el tema con el espíritu cooperativo que muestra nuestro sistema político actual” (*op. cit.* 167).

Al final de la administración de Lagos, la mayoría de los proyectos habían sido aprobados y la reforma comenzaba su etapa de implementación.

La aprobación de la reforma de salud ratificó, a nuestro juicio, el predominio de la corriente pragmática sobre la liberal y la progresista, dentro de la Concertación, a lo que nos referiremos más adelante, y el poder de veto de la derecha y los grandes intereses económicos, en este caso, las ISAPRES. Este predominio se basó ahora en la alianza entre el Ministerio de Hacienda y la Democracia Cristiana, que luego se transformó en alianza entre el Poder Ejecutivo y la DC. Sin duda, la reforma aporta elementos significativos de equidad y regulación de la salud pri-

⁸³ Estos son: techos de cofinanciamiento exigible a los afiliados de las ISAPRES; regulación de las alzas de precios en los planes de salud con criterios objetivos y estrictos; reducción de la oferta de planes a cantidades y modalidades de fácil comprensión para el usuario (lo cual elimina la facultad de las ISAPRES de convenir planes de manera individual); aumento de exigencias patrimoniales y financieras a cumplir por el sistema privado y fortalecimiento del aparato regulatorio y fiscalizador. Ello redundó en un mayor control del sector privado.

vada, pero no transforma el sistema establecido por la dictadura, de hegemonía del sector privado con grandes ganancias de sus instituciones al costo de una salud considerada como mercancía y sin una efectiva contrapartida solidaria⁸⁴.

Conclusión. Liderazgo sin cambio de época

Desde las posturas de la izquierda no concertacionista, una de las principales visiones críticas sobre el gobierno de Lagos ha sido expuesta por el economista Hugo Fazio (2007). A su juicio, la gestión Lagos significó la profundización del modelo económico neoliberal, dados el fuerte impulso a la apertura económica y comercial, la renuncia a un proyecto nacional y el incremento de los niveles de desregulación y concentración económica. La identificación con el modelo se habría iniciado con los nombramientos de Nicolás Eyzaguirre en el Ministerio de Hacienda, cuya permanencia en la cartera es la más larga de la historia de Chile y de José de Gregorio, demócratacristiano también de perfil tecnocrático, como ministro de Economía y Minería, y además designado como presidente de la Comisión Nacional de Energía. Y se habría intensificado, a partir de diversas nominaciones en el Banco Central⁸⁵, que establecerían la correlación de fuerzas para la definición de la política macroeconómica. Además, según el mismo autor, la gestión presidencial se destacó por buscar permanentemente acuerdos con el empresariado y mantener estrechas relaciones con sus centros de estudios (Fazio, 2007: 15)⁸⁶.

⁸⁴ Un buen ejemplo del predominio del sistema heredado es que incluso en el AUGE, para acceder a la gratuidad del tratamiento no existe libre elección de médicos, hospitales, etc. Una visión distinta y positiva respecto del predominio pragmático en la reforma de la salud en Boeninger (2007:167).

⁸⁵ Entre ellos se destaca, en primer lugar, la designación de Vittorio Corbo en la presidencia del Banco Central, que generó una mayoría de derecha en la composición de su directorio hasta casi el final de su mandato, pero sobre todo la no elección del economista Ricardo Ffrench-Davis en la consejería del Banco Central. Esta decisión fue una señal de adhesión al modelo, en pleno proceso de apertura de la cuenta de capitales, que posteriormente se profundizó al suscribirse el TLC. Manuel Riesco señala que la entrega de la presidencia del Banco Central a un personero de la derecha obedeció a un pacto político con la oposición, luego del escándalo por corrupción que se tuvo que enfrentar en la primera mitad del gobierno y a los efectos de la política restrictiva implementada por Nicolás Eyzaguirre (Riesco, 2007).

⁸⁶ Un punto de encuentro en este sentido fue el Centro de Estudios Públicos (CEP), presidido por Eliodoro Matte, testera de uno de los grupos económicos más influyentes del país.

Lo cierto es que en el gobierno de Ricardo Lagos se recuperó el liderazgo presidencial y se restableció la confianza en los gobiernos de la Concertación, proponiendo nuevas metas y expectativas en torno a un cambio de época, especialmente porque en sus primeros mensajes habló de una nueva Constitución y no de una simple reforma, y porque él fue el artífice del discurso del bicentenario. La meta para el segundo centenario de la existencia de Chile como nación independiente fue planteada en términos de convertirse en un país desarrollado. Sin embargo, tal meta, pese a los enormes avances en materia de infraestructura, reformas sociales e inserción internacional, quedó lejos de conseguirse. También, se produjeron avances modernizadores y de democratización social significativos, como el Plan AUGE en salud y la visión de una sociedad de derechos garantizados; la Comisión Valech para los casos de tortura; las obras públicas y las respuestas a las primeras críticas de corrupción que llevaron a comienzos de 2003 a un nueva agenda de modernización del Estado, definidas básicamente en términos de eficiencia y transparencia, sin duda necesarias, pero insuficientes. Desde un punto de vista político, las reformas constitucionales del 2005, si bien eliminaron algunos enclaves autoritarios, como la inamovilidad de los comandantes en Jefe, los senadores designados, el papel tutelar de las Fuerzas Armadas, etc., contribuyeron a legitimar el modelo socioeconómico implícito en la Constitución y no cambiaron el sistema electoral. Puede argumentarse que ello era lo único posible dado el carácter de la oposición de derecha, pero entonces la cuestión central era no haber cancelado el debate futuro sobre una nueva Constitución, dándole a tales reformas el carácter de Constitución del siglo XXI. Del mismo modo, se promovió el voto voluntario, lo cual es una contradicción con el principio republicano que el mismo gobierno de Ricardo Lagos encarnó con tanta fuerza, error que sería reconocido años después por el propio Lagos⁸⁷.

⁸⁷ Véase: *El Mercurio*, 23 de mayo de 2010.

X. El gobierno de Michelle Bachelet y el “Estado de Protección”

Nuevo estilo y política de protección

En marzo de 2006 asumía el cuarto gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia Michelle Bachelet, militante socialista, hija de un general asesinado por la dictadura, víctima directa de ella y ministra de Salud y Defensa bajo el gobierno de Ricardo Lagos. Se trataba de la primera mujer presidenta de la historia chilena, quien anunciaba en su campaña un “gobierno ciudadano” y conformado paritariamente por hombres y mujeres. Paradójicamente, cuatro años después ella entregó por primera vez, desde que se recuperó la democracia en Chile, el gobierno a la oposición de derecha liderada por Sebastián Piñera. Su gobierno y ella tuvieron en el último período la mayor tasa de aprobación y popularidad de la historia política, justo cuando la coalición de partidos que la apoyaba era derrotada por primera vez y se debatía en una serie de divisiones internas⁸⁸.

La elección de Michelle Bachelet como candidata de la Concertación y luego como presidenta estuvo rodeada del mito de que se trataba de un fenómeno ciudadano ajeno a los partidos, un cambio cultural de la sociedad y la política chilena. La formación de un primer gabinete paritario y la afirmación que se trataba de un gobierno de ciudadanos y de una nueva forma de hacer política, reforzaron esta visión. Lo cierto es que la candidatura de Bachelet surgió de la Concertación y no es explicable sino por el cálculo interno de los partidos, no exento, por supuesto, de debate. Cabe recordar que las dos precandidaturas presidenciales

⁸⁸ Una evaluación sintética del gobierno de Bachelet, de la que utilizamos material en esta sección, en Garretón (2011). Una evaluación desde la perspectiva de género del gobierno de Bachelet, en Valdés (2010).

de la Concertación eran de mujeres. En cuanto al ejercicio del gobierno mismo, el estilo más acogedor y sensible y la atractiva presencia mediática que caracterizaron la acción de la Presidenta, así como la creación de consejos consultivos para determinadas políticas públicas (esto último ya hecho por los anteriores gobiernos de la Concertación, y sobre lo que volveremos más adelante), no fueron acompañados de ningún mecanismo o reforma institucional que consagrara establemente la participación ciudadana⁸⁹.

El gobierno de Bachelet puede ser dividido en dos períodos marcados por la diferencia en la claridad de las políticas de gobierno y en el nivel de aprobación y adhesión de la opinión pública.

Los dos primeros años, al cabo de los cuales el gobierno llegó a niveles muy bajos de aprobación, culminaron con un cambio de gabinete que reemplazó el gobierno paritario de hombres y mujeres y muchos de los “rostros nuevos”, que se habían incorporado en un inicio, fueron sustituidos por políticos de experiencia estatal y partidaria. Esta primera etapa se caracterizó porque el gobierno no logró imponer una agenda clara que cristalizara su idea de sistema o Estado de protección y fue sorprendido por una serie de movilizaciones planteando temas o problemas no considerados en el programa y los cuales pasaron a ser los puntos principales de una acción gubernamental más bien reactiva, pero que a su vez, generaría nuevas iniciativas y marcarían el estilo de resolución de los problemas.

La primera de estas movilizaciones fue la de los estudiantes secundarios a los pocos meses de iniciado el gobierno, de gran impacto en toda la sociedad chilena. Las principales demandas, además de condiciones básicas (transporte gratis, comida, etc.), se orientaron a generar cambios profundos en la estructura normativa (cambiar la Ley Orgánica Constitucional heredada de la dictadura) y en la gestión del sistema. El propósito fue lograr garantizar un papel activo del Estado, reducir los mecanismos de mercado y mejorar la calidad de la educación y la equidad dentro del sistema. En respuesta, el Gobierno creó un Consejo Asesor formado por un representante de los diferentes sectores del sistema educativo con el fin de promover una reforma, el cual entregó un informe diagnóstico con propuestas en diciembre del mismo año, que se tradujo en la elaboración del proyecto de Ley General de Educación

⁸⁹ Ver el programa de Bachelet, en Bachelet (2005).

(LGE) para reemplazar a la Ley Constitucional (LOCE). Luego de largos debates parlamentarios, el gobierno, arrinconado por la derecha opositora, por las Iglesias y los agentes privados de educación, forzó a los partidos de la Concertación a aprobar una ley en la que se cedía frente a la oposición en cuestiones emblemáticas, relativas al lucro en la educación, el papel de la educación pública y la estructura misma del sistema educacional. En todo caso, la nueva ley significó algún grado de mejoramiento de la cuestión educacional, ámbito que desde esas movilizaciones pasó a ser prioritario en la opinión pública.

La segunda movilización corresponde al conflicto de los trabajadores subcontratistas del cobre, sector laboral de enorme importancia dado el carácter que está tomando el trabajo en este siglo y en el futuro. Esta vez, el gobierno no solo debió aceptar sus demandas concretas como ocurrió con los estudiantes de educación media, sino que también, por influencia de la Iglesia, tuvo que abordar el problema de fondo, cual era el tema de la igualdad y equidad. Para ello, constituyó nuevamente un Consejo Asesor con representación de diversos sectores empresariales, técnicos, sindicales, intelectuales, etc. con el cual se buscaba generar políticas orientadas a fortalecer el capital humano con el propósito de incrementar la productividad, mejorar la distribución del ingreso y desarrollar relaciones laborales equilibradas, todo lo que apuntaba a disminuir la desigualdad sobre todo en el mundo laboral. Sin embargo, la misma composición del Consejo, pese a la sugerencia de políticas importantes en materia de subsidio, no enfrentó la cuestión de la reforma tributaria ni logró un cambio sustantivo en la legislación laboral reconocida internacionalmente como injusta; ni en el reforzamiento de los sindicatos⁹⁰.

La tercera movilización es de corte enteramente distinto y corresponde a las masivas protestas ciudadanas contra los problemas generados por el Transantiago, un proyecto de transformación radical del sistema de transportes en la capital, tanto a nivel de infraestructura (recorridos, flotas vehiculares, etc.) como de las formas de pago de los usuarios, diseñado bajo el gobierno de Lagos e implementado bajo el gobierno de

⁹⁰ Sobre estos Consejos, ver, entre otros, a Aguilera (2007). Para el Consejo Asesor Trabajo y Equidad, ver Bachelet (2007) e Informe Final Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008 [En línea] disponible en <http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf>. Para el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación: <http://www.consejoeducacion.cl>>

Bachelet. Más allá de las responsabilidades compartidas por ambos gobiernos, además de las que le corresponden al sector privado, en este fracaso, debido a un conjunto de problemas de diseño como también a conflictos de implementación, se asiste a una revuelta de la opinión pública o de la ciudadanía, precisamente porque no había sido consultada cuando se le invocaba como principal beneficiaria. Ello finalmente desencadenó una crisis a nivel social y político, deteriorando fuertemente la imagen de la presidenta Bachelet. Aquí estamos frente a la respuesta de una política pública, a diferencia de las movilizaciones anteriores que originan políticas públicas. Y la reacción del gobierno no fue la de crear un consejo, sino cambiar las autoridades políticas del transporte e iniciar su corrección. En los tres casos, la impronta es la misma: se retoma una demanda social o protesta, se atenúa el conflicto y se busca una nueva modalidad para enfrentar el problema con gran sensibilidad respecto de la ciudadanía o el movimiento en cuestión, pero nunca resolviendo el problema de fondo.

Porque la ausencia de un proyecto claro que guiara al gobierno más allá de problemas puntuales y actuara como principio orientador de las soluciones, dejaba a la perspectiva de Estado de protección sin referente concreto de políticas públicas y lo llevaba a entraparse en fórmulas que terminaban relegitimando las posiciones conservadoras que fueron derrotadas durante el desarrollo de los movimientos (Garretón, Cruz, Aguirre, 2012).

Probablemente, todo ello explique el origen de la crisis del apoyo a la Presidenta y su gobierno, los debates surgidos sobre el agotamiento de la Concertación después de diecisiete años de gobierno, y el surgimiento temprano del debate sobre candidatos para el siguiente período presidencial. Sin embargo, ya en esta fase se estaban elaborando políticas que se cristalizarían en los dos últimos años de gobierno.

La segunda etapa del gobierno estuvo marcada, por un lado, por la conformación de un equipo político más conservador que introdujo figuras experimentadas de la Concertación, terminando con la paridad de género en el gabinete. Por otro, por la consolidación de un conjunto de políticas públicas y de reformas estatales que permitieron darle cohesión y contenido a la idea de un gobierno orientado a un Estado de protección social; por un manejo satisfactorio en términos relativos de los efectos de la crisis financiera internacional y, probablemente como consecuencia de todo lo anterior, por un aumento extraordinario del

nivel de aprobación y popularidad del gobierno, incluido el ministro de Hacienda lo que suele ser más raro, y, sobre todo de la Presidenta. Sin embargo, todo esto se hace paralelamente a una situación de desprestigio de los partidos políticos y de procesos de división de dos de ellos que conforman la Concertación (Democracia Cristiana y Partido por la Democracia), con lo que esta pierde su mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual culmina con diversos candidatos presidenciales emergidos de la Concertación en la primera vuelta en diciembre de 2009 (solo uno de ellos la representa de forma oficial) y, finalmente, con la derrota de la Concertación en la segunda vuelta en enero de 2010 y el triunfo del candidato de la oposición de derecha. En esta segunda etapa, el tema del Estado o sistema de protección adquirió consistencia y se transformó, junto al manejo de la crisis económica, en el pilar fundamental de la adhesión popular.

Es posible resumir el desarrollo de este sistema de protección, cuyo objetivo es garantizar derechos sociales, en dos grandes iniciativas. La primera es la consolidación de diversas políticas de protección, algunas de las cuales habían sido generadas en gobiernos anteriores, pero que fueron reforzadas y complementadas con otras establecidas bajo este gobierno⁹¹ y cuyos beneficiarios son tanto personas en situación de pobreza como grupos mayoritarios de la población, incluyendo a las familias de clase media. La segunda es la reforma del sistema previsional, a la que nos referiremos en la próxima sección.

En el plano económico, esta segunda fase del gobierno de Michelle Bachelet está marcada primero, por el aumento sustantivo de los recursos del cobre, los que luego permitieron paliar los efectos de la crisis económica mundial. Dichos recursos fueron manejados inicialmente de manera conservadora, lo que dio origen a un duro debate

⁹¹ La red de protección PROTEGE incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, y tiene como base un conjunto de programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital: Chile Crece Contigo (primera infancia); becas de apoyo a la educación escolar y superior; subsidio de contratación a jóvenes; aumento de cobertura; atención gratuita de enfermedades y garantías explícitas de salud; subsidios para el acceso a una vivienda; atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad; seguro de cesantía; pensión básica solidaria; y bono por hijo(a) nacido(a) vivo(a) y/o adoptado(a). En septiembre del 2009, la presidenta Bachelet promulgó la Ley 20.379, que creó el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionalizó el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Ver: <http://www.redprotege.gov.cl/frmQuienesSomos.aspx?idarticulo=36>

sobre su uso. El gobierno decidió ahorrarlos con la idea de protegerse en el ‘período de vacas flacas’, como decían las autoridades de Hacienda, aunque no existía un proyecto claro en el cual invertirlos. Ello permitió enfrentar exitosamente la crisis sistémica, que afectó a los mercados de crédito de los países desarrollados, por lo que sus efectos fueron comparativamente menores en Chile respecto al resto de los países de América Latina (CEPAL, 2009a). No obstante la reducción de la tasa de crecimiento económico (3,2% al 2008), la reducción del PIB, el incremento progresivo de la tasa de desempleo y de la inflación anual (al menos durante los primeros tres trimestres del 2008), la generación de un superávit fiscal en 2008 permitió que el Estado lograra acumular recursos financieros que evitaron el endeudamiento interno o externo (CEPAL, 2009).

Las medidas económicas adoptadas en el manejo de la crisis, durante este gobierno, consistieron en ajustes a la política monetaria y financiera (facilidades al ámbito de la inversión extranjera y al sector empresarial, entre otras medidas); a la política fiscal (medidas tendientes a favorecer la inversión y el consumo); y a la política cambiaria y de comercio exterior (liquidez en moneda extranjera y mejoramiento del programa de cobertura de préstamos bancarios a exportadores) (CEPAL, 2009a)⁹².

Las medidas sociales, en el marco de la crisis económica, consistieron en un conjunto de bonos de apoyo a las familias más vulnerables. En agosto de 2009 se entregó el segundo bono de apoyo en dinero (aproximadamente US\$ 70), beneficiando a 4 millones de personas. En materia de desempleo, se entregó un seguro para compras de vivienda y un crédito hipotecario. En el área de educación se apoyó con insumos a los estudiantes más destacados de sectores socioeconómicos bajos⁹³.

Junto a las dos grandes políticas señaladas, cabe referirse a otras propuestas del gobierno en esta fase, algunas de las cuales cristalizaron en leyes y que abordaron los campos de la participación e información ciudadana y de lo que se llamó la calidad de la política. En general, casi

⁹² Durante 2009, la calificación del riesgo de Chile por parte de una de las agencias calificadoras pasó de A2 a A1, situándolo en el nivel más favorable de la región. Para ese año, las reservas internacionales alcanzaron valores superiores a los 24 mil millones de dólares, más que años previos. Como resultado de la buena evaluación del desempeño macroeconómico y político, en enero de 2010, Chile pasó a ser Estado miembro de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

⁹³ Véase: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090521/pags/20090521115754.html

todas las propuestas de reforma política destinadas a ampliar la participación política contaron con la renuencia de la derecha que, por ejemplo, logró imponer el voto voluntario y la no participación de chilenos en el extranjero. Las principales normas adoptadas se refieren a la Ley de Transparencia, que hace pública toda la información del Estado y los Ministerios, los Instructivos de Participación y la reforma constitucional que permite la Inscripción Automática y el Voto Voluntario (aunque sin promulgar la ley), esto último rompiendo con la tradición chilena.

El conjunto de los factores señalados puede explicar el enorme salto dado por la aprobación de la opinión pública a la Presidenta.

La reforma del sistema previsional⁹⁴

En el marco de uno de sus principales ejes programáticos, en el primer año de gobierno, la gestión de Bachelet se centró en impulsar una reforma del sistema previsional, a través de la creación de una Comisión Asesora para estos fines, cuyo informe final sirvió de insumo para el proyecto de ley de reforma que vio la luz a principios del mes de abril de 2008.

La reforma del sistema previsional llevada a cabo por la dictadura militar y sus equipos de economistas neoliberales en el año 1981, resulta emblemática de las transformaciones estructurales de la economía, realizadas durante la dictadura. Fue uno de los pilares esenciales del triunfo de la política económica de corte neoliberal, pues echó por tierra la responsabilidad estatal en materia previsional, promovió la creación de instituciones privadas encargadas de administrar los fondos de pensiones (las Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP), alivió la carga del Estado en materia de gasto fiscal, y promovió la creación de un mercado de capitales destinado a fortalecer la concentración económica en reducidos grupos.

El esquema creado por la reforma de 1981 tuvo como objetivo relegar al Estado al rol de asistir al segmento más pobre de la población, a través de las Pensiones Asistenciales (PASIS), beneficio al que la población podía acceder a partir de su calificación en la ficha de caracterización socioeconómica (ficha CAS). El Estado asumiría, además, la pro-

⁹⁴ Para una historia completa de la reforma previsional, publicada con posterioridad a esta investigación véase Arenas (2010).

tección de las personas que no alcanzaran a obtener una pensión mínima en el sistema de AFP, subsidiando el monto faltante, a través del instrumento llamado Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM).

En términos generales, la reforma previsional realizada bajo la dictadura se caracterizó por cuatro elementos principales: la capitalización individual, a través de una cuenta en que se depositan las cotizaciones de cada trabajador; la administración privada de fondos, a través de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), que junto con recaudar las cotizaciones realizan inversiones con ellas; la libertad de elección por el trabajador contribuyente tanto de su AFP y del posible traslado de una a otra, como de los fondos de inversión o del tipo de pensión que se va a recibir, y la “solidaridad de base” como la definió el principal impulsor de la reforma, el ministro José Piñera, consistente en una pensión mínima, de vejez, invalidez y muerte, garantizada por el Estado para aquellos trabajadores, que “al momento de pensionarse y siempre que hubieran trabajado un mínimo de 20 años, sus ahorros acumulados les alcanzaran solo para una pensión de monto inferior a la mínima” (Piñera, 1991).

A veinticinco años de funcionamiento de este sistema y luego de la alerta anunciada por diversos centros de estudios independientes⁹⁵, instituciones académicas y organismos internacionales, acerca de la crisis inminente que asolaría al sistema de previsión chileno, el gobierno de Michelle Bachelet, conforme a su compromiso programático y en el marco del nuevo estilo de formular políticas públicas con la incorporación de los diversos actores sociales y respondiendo a la ciudadanía, definió en el año 2006 la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. De carácter técnico, su mandato consistió en formular un informe que diera cuenta de la situación vigente del sistema previsional y sus proyecciones con el fin de reformarlo.

Durante el gobierno de Bachelet se constituyeron otras instancias consultivas sobre temas como los de infancia, educación, trabajo y equidad⁹⁶. Y

⁹⁵ El Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo (CENDA) tuvo especial protagonismo en la denuncia de la crisis del sistema instalado durante la dictadura. Para un análisis pormenorizado de su propuesta, véase Riesco (2007).

⁹⁶ La creación de comisiones o mesas de trabajo caracterizó a todos los gobiernos democráticos de la Concertación. Experiencias anteriores a la de este Consejo Asesor se llevaron a cabo en el marco de los Derechos Humanos (Comisión Rettig en el gobierno de Aylwin; Mesa de Diálogo en el gobierno de Frei; Comisión Valech sobre la tortura en el gobierno de Lagos), la ley indígena, la cuestión de la probidad, la educación general y superior, la institucionalidad cultural, entre otros.

aunque el sello específico de esta gestión fue la generación de un espacio para la formulación de política pública mediante la institucionalización de mecanismos consultivos que permitieran ampliar la participación ciudadana en la generación de políticas y toma de decisiones (Aguilera, 2007), lo cierto es que en el caso del Consejo Asesor para la Reforma Previsional, se trató exclusivamente de una Comisión de expertos, aun cuando en sus trabajos generaron instancias que permitían escuchar a diversos sectores involucrados, pero sin que ello afectara la autonomía del grupo de expertos para tomar las decisiones⁹⁷.

El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional estuvo presidido por el ex director de Presupuestos, el economista Mario Marcel, militante socialista y cercano a la Presidenta y se conformó por quince personas designadas directamente por ella, sin que se explicitaran los criterios de representación, aun cuando es indiscutible la presencia de criterios de equilibrio político (Aguilera, 2007). En términos generales, se trató de un grupo conformado por economistas de alto nivel, muchos de ellos docentes universitarios con estudios superiores de postgrado en universidades de prestigio mundial y con experticia o altos cargos en el ámbito público⁹⁸. Asimismo, cabe destacar la pertenencia de sus integrantes a los principales centros de estudios o *think tanks*, cercanos al gobierno o la oposición, lo que mantuvo la relativa diversidad político-ideológica reflejada en el Congreso Nacional y, por tanto, excluyó la presencia de actores políticos extraparlamentarios y de la sociedad civil, como representantes sindicales y empresariales, aun cuando tres de sus miembros tuvieron altos cargos en las AFP (Aguilera, 2007)⁹⁹.

Los actores sindicales y empresariales habían tenido visiones con-

⁹⁷ Una discusión de este tema en Garretón, Aguirre, Cruz *et al.* (2011).

⁹⁸ Dezalay y Bryant Garth (2002) han desarrollado un conjunto importante de estudios empíricos que muestran la importancia de la especialización en la configuración de las élites políticas en América Latina. Ello es especialmente claro en el caso de los economistas. Existe una abundante literatura que da cuenta de la inserción de los economistas en la gestión del Estado en el caso chileno (Montecinos, 1988; Puryear, 1994; Silva, 2011), algunos de los cuales muestran una relación entre neoliberalismo y tecnocracia, esta última como base de un nuevo tipo de legitimidad en la acción estatal (Silva, 2010: 32; Pávez 2009). Ver también Osorio (2010, 2011).

⁹⁹ Según el estudio de Aguilera (2007: 127), tres [miembros] provenían de Expansiva, ya mencionado; uno de Project America, *think tank* fundado alrededor del legado del gobierno de Lagos; uno de CIEPLAN, también mencionado; dos de Libertad y Desarrollo (LyD), vinculada a la Unión Demócrata Independiente, expresión del sector civil más cercano a la dictadura de Pinochet, y uno del Centro de Estudios Públicos (CEP), de derecha más liberal y democrática.

trapuestras respecto del sistema previsional, por lo que la composición del Consejo, pese a lo que planteara la Presidenta, sin duda representaba mejor los intereses de las empresas que los de los trabajadores, sector social con la mayor preocupación por el sistema. La participación de los actores sociales y otros estamentos de la sociedad civil tuvo cabida en las sesiones de audiencias, en las que pudieron exponer sus puntos de vista actores involucrados, centros de estudios y expertos. Sus resultados se usaron para hacer un diagnóstico resumen, que sirvió de insumo para la elaboración del informe final, el cual fue la base para el proyecto de ley enviado al Senado.

Una de las principales críticas al sistema de previsión, heredado de la dictadura, que apuntaba precisamente a su esencia, giraba en torno del sistema de capitalización individual y el marco desregulado en que se crearon las AFP, lo que cercenó derechos previos de los trabajadores. Es por esto que en un principio el objetivo principal de los sectores críticos fue la eliminación del sistema de capitalización individual-AFP y el regreso a uno contributivo solidario, que es el que sustenta principalmente los sistemas previsionales en todo el mundo. Para estos sectores, el imperativo de la reforma era reparar la injusticia original del sistema impuesto por la dictadura (Riesco, 2007: 109).

Bachelet tuvo plena conciencia de la importancia de la reforma como pivote de las tensiones que venían perfilándose dentro de la Concertación y de las críticas que tanto la sociedad civil como la izquierda progresista y extraparlamentaria hacían a las formas de conducción en materia de políticas económicas y sociales. Por tanto, en el imperativo de cumplir a cabalidad uno de los pilares de su programa, el mensaje que desde el gobierno se intentó instalar, fue el camino de trascender las tensiones generadas entre las visiones más liberales o pro mercado y las más pro estatales o intervencionistas, a través precisamente de la creación de un gran sistema de protección social¹⁰⁰.

Desde su calidad de instancia consultiva, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional logró, tras cuatro meses de debate, establecer un “rayado de cancha” respecto de los alcances que podría tener la Reforma en cuestión, lo que era claramente previsible dada la conformación del Consejo (Riesco, 2006). Ejemplo de ello, fue la nega-

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, el discurso del ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade, en una de las primeras apariciones ante el empresariado (Andrade, marzo de 2006, Foro ICARE), en que desmarca al gobierno de esta dicotomía mercado-Estado.

tiva a cuestionar el sistema de capitalización individual, esencia del sistema anterior y reflejo de las transformaciones estructurales llevadas a cabo durante la dictadura, argumentando que se requería un tiempo de maduración mayor que el transcurrido desde su instalación (Informe del Consejo Asesor Presidencial para la reforma Previsional, 2006: 4)¹⁰¹.

Sin embargo, en las audiencias, los sectores progresistas de la Concertación instalaban la necesidad de discutir la legitimidad de origen del sistema de capitalización individual y de evaluar alternativas a él (Fundación Chile 21, 2006). Asimismo, autoridades universitarias, sectores académicos, universidades y centros de estudios y representantes gremiales, denunciaron las falencias del sistema instalado por Pinochet, su inequidad, el enriquecimiento de las entidades financieras y la ilegitimidad de la reforma de 1981, afirmando la necesidad de generar una serie de garantías, de restablecer el principio solidario y rechazando la obligatoriedad del sistema de capitalización individual¹⁰².

En un proceso que duró alrededor de cuatro meses, la Comisión Marcel realizó, en cumplimiento de su tarea, un exhaustivo diagnóstico del sistema previsional chileno, identificando sus fortalezas, debilidades y desafíos futuros. A partir de él, la propuesta del Consejo para la Reforma Previsional planteó tres desafíos fundamentales: (1) universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; (2) minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez; y (3) transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad, a través del trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado. Esto significaba tener un sistema de pilares integrados entre sí: uno nuevo solidario, el contributivo y el voluntario. Luego se elaboraron setenta propuestas de reforma, distribuidas en once áreas de trabajo que abarcaron los siguientes temas: nuevo pilar solidario; cobertura; densidad de cotizaciones; cumplimiento del mandato de cotizar; equidad de género; competencia y organización de la industria de AFP; competencia y precio; inversión de los fondos de pensiones; pensiones en el pilar contributivo; ampliación del pilar voluntario; educación e información; institucionalidad y disciplina financiera (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 17). En julio de 2006 el informe final ela-

¹⁰¹ Véase el resumen ejecutivo del informe en: http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2006-07-07.2984660535/resumen_ejecutivo_cmarcel1.pdf

¹⁰² Puede verse el contenido completo de la declaración en: <http://alainet.org/active/11902&lang=pt>

borado por los quince consejeros elegidos fue entregado a la presidenta Michelle Bachelet.

La cobertura mediática del evento y la interpretación de los resultados del informe, hecha por los medios de comunicación, se centraron en tres temas contenidos en este, ninguno, por cierto, relacionado con el cuestionamiento de las bases de la reforma anterior.

En primer lugar, la polémica en torno a la idea de homologar la edad de jubilación de hombres y mujeres. Esta propuesta había provocado un amplio rechazo político en las semanas precedentes a la entrega oficial del informe, recogido por expertos que buscaron fórmulas para atenuar dicho impacto, mantener la posibilidad de las mujeres de anticipar su jubilación y fijar un periodo de excepción de diez años antes de que gradualmente comenzara la igualación (*La Nación*, 7/7/06). El debate mediático y de opinión pública sobre la propuesta de extender los años requeridos para la jubilación de las mujeres desvió la discusión de los temas centrales no abordados por el informe de la Comisión Marcel. La propuesta fue rechazada categóricamente por la presidenta Bachelet, quien estableció un comité interministerial integrado por los ministros de Trabajo y Hacienda, Osvaldo Andrade y Andrés Velasco, respectivamente, la Secretaria General de la Presidencia, Paulina Veloso y la titular del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Laura Albornoz, quienes definieron el cuerpo legal que fue enviado al Congreso a fines del año 2006.

En segundo lugar, la instalación de un pilar solidario en el sistema. Este ítem era fundamental para el gobierno e implicaba establecer una pensión básica universal subsidiada por un financiamiento compartido que no provocara la merma de la capitalización individual, pilar de las AFP.

Y, en tercer lugar, la necesidad de integración de los sectores independientes. La comisión había propuesto a estos trabajadores la obligatoriedad de cotizar.

La derecha reaccionó argumentando que el fisco contaba con los recursos suficientes para financiar la reforma, y que por lo tanto no era necesario que ella fuera costeadada por los contribuyentes. Según el informe entregado por los expertos, en efecto, la reforma debía ser sostenida por un alza en los impuestos. Especial tranquilidad ante las propuestas manifestó la UDI, dada la presencia en la comisión de una representante del *think tank* de esa corriente, Libertad y Desarrollo

(LyD)¹⁰³. De la misma manera, el presidente de la Asociación de AFP se mostraba conforme con los resultados de la Comisión Marcel.

Tanto los partidos de la Concertación como los de la coalición opositora (Alianza) resolvieron crear comisiones *ad hoc* para encarar el tratamiento del proyecto de ley en el parlamento. La DC fue la primera en conformar un grupo especial para ello y en establecer prioridades en la discusión. Una de sus principales críticas fue la ausencia de una reforma del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas. Y entre sus propuestas se destacaron las de fortalecer el pilar solidario del seguro de cesantía, hacer que los fondos de pensiones fueran pro-Pymes y abordar el daño que el sistema había causado al sector público. El PS y el PPD conformaron sus respectivas comisiones revisoras de la propuesta.

Las reacciones más críticas al informe se hicieron escuchar desde el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), vinculado a sectores de izquierda al margen de la Concertación y más cercanos al Partido Comunista y a otros actores de la sociedad civil, tales como los empleados públicos y la clase media asalariada, que no vieron mejoradas sus actuales condiciones con la propuesta del Consejo. A juicio del CENDA (2006), se mantenía en la propuesta del Consejo la esencia del régimen vigente: un sistema de pensiones contributivas administrado por empresas privadas y basado exclusivamente en la capitalización individual; se aumentaba la edad de jubilación de las mujeres y no se reparaba el daño previsional proveniente de la implantación del sistema, con lo que se rebajaban y lesionaban derechos adquiridos.

Dado su carácter asesor, las propuestas que emanaron del Consejo estuvieron sometidas a la revisión de las autoridades políticas que fueron, en definitiva, las encargadas de articular las iniciativas de la reforma, fijar sus prioridades y conducir las reformas administrativas y legales para su materialización. A fines del año 2006, la presidenta Bachelet presentó al Congreso un proyecto de ley de reforma del sistema previsional basado en las recomendaciones del Consejo Asesor y correspondió al Congreso Nacional analizar, en el curso del proceso legislativo, la iniciativa legal de modificación presentada por el Ejecutivo. El 11 de marzo de 2008 Bachelet firmó el decreto que promulgaba la Ley N° 20.255

¹⁰³ El Instituto Libertad y Desarrollo (LyD) es el *think tank* que tiene una estrecha vinculación con la UDI, y está compuesto, en su mayoría, por ingenieros comerciales formados en la Universidad Católica de Chile con estudios de postgrado en el extranjero. Se caracteriza por realizar todo tipo de asesorías, tanto al Ejecutivo como al Legislativo.

de reforma del sistema previsional chileno. Esta, como veremos, modificó ciertos aspectos pero mantuvo la esencia de un sistema de pensiones contributivas (y por tanto la continuidad con la matriz neoliberal) administrado por empresas privadas y basado en la capitalización individual.

El 19 de diciembre de 2006, el proyecto emanado del Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados, pasando de inmediato a la Comisión de Trabajo y Seguridad y a la Comisión de Hacienda. Una vez en el Congreso, uno de los temas que causó más polémica dentro de la coalición fue la propuesta parlamentaria para la creación de una AFP estatal. Este debate, en el cual se enfrascaron los ministros de Hacienda y del Trabajo, representó el *último round* de una serie de episodios en los cuales se enfrentaron las visiones divergentes de estos personeros. Por lo demás, dejó al descubierto los intentos del ministro de Hacienda de encabezar la reforma previsional encargada al ministro de Trabajo. Ya en diciembre de 2006, en un encuentro con el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), el ministro de Hacienda, Andrés Velasco, había señalado que “no es política del Gobierno promover la creación de una AFP estatal”, opinión que fue respaldada por el ministro de Economía, Alejandro Ferreiro. Con esta declaración, Hacienda ejecutó un segundo “rayado de cancha” respecto de la reforma. Esta discusión aún no se había dado en el Congreso, y la posibilidad de que el Banco Estado pudiera crear, a través de una filial, su propia Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) convocaba opiniones divergentes dentro de la coalición gobernante. Las declaraciones de Velasco provocaron serias reacciones de los presidentes de las comisiones de Trabajo y de Hacienda de la Cámara de Diputados, y del Presidente de la Comisión de Trabajo del Senado. En su opinión, Velasco intentaba conducir la labor legislativa de los parlamentarios, obligándolos a pronunciarse públicamente sobre este tema¹⁰⁴.

En realidad, la disputa por el liderazgo de la reforma era un tema que ya venían planteando algunos analistas. Se trataba, en síntesis, del reflejo de las disputas al interior de la Concertación entre visiones más liberales en lo económico y las más progresistas¹⁰⁵.

¹⁰⁴ En efecto, la conducción de un socialista en el Ministerio del Trabajo daba la oportunidad que por primera vez en los gobiernos de la Concertación un Ministerio sectorial social se convirtiera en uno de los ejes del programa presidencial. Ver estos debates en *La Nación* (2 y 7/1/07).

¹⁰⁵ Una alta fuente de gobierno definía las diferencias entre Velasco y Andrade tanto en el

El Parlamento discutió las recomendaciones de los diputados de la Concertación sobre la reforma previsional, entre las que se contaban las de permitir al Banco Estado participar en el negocio de las AFP y la entrega de la pensión básica solidaria a las mujeres cuando cumplieran sesenta años. Se propusieron, además, modificaciones de la iniciativa tanto en lo referido al sistema de capitalización individual como respecto del pilar solidario, todo ello en el marco de cambiar la que se consideraba la “concepción neoliberal de la subsidiariedad del Estado”. Para los sectores más progresistas, la creación de una AFP estatal representaba la posibilidad no solo de generar mejores pensiones y mayor competencia en el mercado, sino el retorno de la participación del Estado como contrapeso en el sector.

A mediados de 2007, los dilemas de la reforma previsional comenzaron a cristalizar en dos ejes temáticos: mejorar la competencia en la industria y universalizar la cobertura, que en ese momento alcanzaba apenas a la mitad de los trabajadores del país. En relación a este último punto hubo casi un total acuerdo acerca de la necesidad de incorporar al sistema de las AFP una cuota aceptable de solidaridad y equidad. Sin embargo, respecto de la competencia no hubo tal consenso, en la medida que ello cuestionaba los márgenes de ganancia de un sector fuertemente concentrado (LND, 17/06/07). La propuesta de la creación de una AFP estatal, por su parte, debió enfrentar los fantasmas del estatismo, que a ojos de la derecha económica estaba latente en la Concertación, y que desde los inicios del proceso de democratización política, la coalición sentía que debía conjurar para sostener el gobierno¹⁰⁶.

Finalmente, en un acuerdo amplio, los parlamentarios de la Concertación y el gobierno confluyeron para incluir en el proyecto un conjunto de indicaciones entregadas por los legisladores oficialistas. El cargo al empleador del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS); la posibilidad de que el Banco Estado y las aseguradoras constituyeran una filial para ingresar al negocio; medidas para asegurar el pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores, y la inclusión de incentivos para

estilo como en la cercanía con Bachelet, como un nudo gordiano. “Andrade resume lo que Bachelet quiere hacer y Velasco es lo que la Presidenta debe hacer. Andrade está en su corazón pero Velasco en su cabeza” (LND, 7/1/07).

¹⁰⁶ Otra opción barajada tanto en el gobierno como al interior de la Concertación fue que el Instituto de Normalización Previsional (INP) fuera transformado en una AFP. No obstante, se advirtió que tal entidad no estaba preparada ni legal ni organizacional ni comercialmente, para competir con entidades privadas motivadas por la maximización de ganancias.

que la clase media cotizara voluntariamente, fueron algunas de las mociones incluidas en el proyecto y que contaron con el apoyo del Ejecutivo. El consenso también incorporó indicaciones para que la rentabilidad del bono por hijo, el cual se entregaría a todas las mujeres, fuera igual al promedio de los fondos del sistema de AFP, y para que los sectores de ingresos medios, que hubieran efectuado cotizaciones de ahorro previsional voluntario (APV), recibieran una bonificación en el momento de jubilarse.

Una vez descartada la posibilidad de reestructurar radicalmente el sistema, un punto clave del debate sobre la reforma siguió siendo la creación de una AFP estatal como filial del Banco Estado. Tanto el gobierno como el resto de los sectores del oficialismo, aunque con cierta distancia por parte del Partido Demócrata Cristiano, se mostraron a favor de esta instancia durante el proceso legislativo e incluso el ministro Velasco, que en semanas anteriores se había manifestado contrario a su creación, terminó alineándose con la iniciativa, acordándose la inclusión del Banco Estado como actor en el negocio de la administración de fondos de pensiones, así como la indicación para que las compañías de seguros pudieran ingresar al mercado previsional.

En diciembre de 2007 y en el marco de otro protocolo, de acuerdo esta vez con las comisiones de Hacienda y Trabajo del Senado y los titulares de Hacienda y Trabajo, fueron acordados veintidós puntos del proyecto de ley y se definieron los plazos, los montos y los alcances de la reforma. Sus firmantes fueron los senadores de la Comisión de Hacienda y de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de las distintas bancadas y los ministros de Hacienda, Andrés Velasco, y de Trabajo, Osvaldo Andrade, en representación del gobierno.

La firma de este protocolo generó gran satisfacción y confianza en la capacidad de ambas coaliciones para llegar a acuerdos políticos. En ese sentido, tanto Andrade como Velasco se mostraron satisfechos con los resultados obtenidos. Lo mismo ocurrió con los senadores socialistas y la oposición. Solo el PPD se negó a suscribir el documento porque no contemplaba la creación de una AFP estatal; no obstante, este conflicto pasó inadvertido ya que con el acuerdo pactado no era necesaria la venia de su directiva para la aprobación del proyecto.

Cabe resaltar que el pacto excluía de manera evidente los cambios a la estructura del sistema previsional heredados de la dictadura. En efecto, el protocolo no incluyó la participación de los bancos en el siste-

ma de AFP, que era la fórmula a través de la cual gran parte del sector del ala más progresista de la Concertación pretendía la creación de una institución previsional estatal, que sirviera de reguladora al mercado. Tampoco se incluían limitaciones, previamente convenidas, a la concentración de la propiedad de las AFP (*La Nación*, 14/12/07).

Luego del acuerdo suscrito en diciembre y la finalización del segundo trámite constitucional en enero de 2008, el 11 de marzo del mismo año la presidenta Bachelet firmó el decreto que promulgaba la Ley N° 20.255 de reforma del sistema previsional chileno. El nuevo sistema de carácter solidario fue financiado con aportes del Estado y es complementario del anterior esquema de ahorro individual para pensiones, regulado en el Decreto Ley 3.500 y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Los principales beneficios otorgados por el primer pilar del nuevo sistema fueron la Pensión Básica Solidaria (PBS), que no tuvo un carácter contributivo y que beneficia a quienes no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional¹⁰⁷, y el Aporte Previsional Solidario (APS), el cual complementa la pensión contributiva que el beneficiario perciba. Por su parte, el aporte previsional solidario del Estado se iría incrementando cada año hasta alcanzar su valor en régimen en 2012¹⁰⁸. Según el protocolo de acuerdo establecido entre la Alianza, la Concertación y el gobierno, la reforma comenzó a operar en julio de 2008.

Si bien la reforma avanzaba en la creación de un pilar solidario y de una pensión mínima universal, no modificaba en su estructura el sistema heredado del modelo neoliberal impuesto bajo la dictadura. Ello quedaba claro en las declaraciones del ministro Andrade en mayo de 2008, anunciando el envío al Congreso de un proyecto de ley de creación de una AFP estatal, con lo que el debate sobre la reforma continuaba, aunque sin materialización efectiva. A su vez, los sectores más críticos de la Concertación¹⁰⁹ señalaron que “el privilegio acordado a la acumulación financiera de excedentes invertidos en el exterior con bajas tasas de retorno, la mantención de una regla fiscal que ha perdido todo

¹⁰⁷ Su valor es de 120 dólares aproximadamente desde julio de 2008 y subiría a 150 dólares aproximadamente, a partir de julio de 2009.

¹⁰⁸ Año en que el beneficio cubrirá todas las pensiones inferiores a los 510 dólares aproximadamente (Asociación de AFP de Chile, 2010).

¹⁰⁹ Documento “La Disyuntiva”, disponible en www.elmostrador.cl/c_pais/imagenes/Ladisuntiva.doc.

fundamento y que prácticamente ningún economista defiende, la excesiva postergación en el tiempo de los beneficios asociados a la Pensión Básica Solidaria y al Aporte Solidario en el proyecto de reforma previsional, la terminante negativa a la participación del Banco Estado en un negocio previsional ampliamente dominado por un oligopolio que ha eliminado la competencia y la generosa franquicia tributaria que principalmente para las grandes empresas representa el proyecto sobre depreciación acelerada, dan cuenta de un cierto patrón de compartimiento, de una determinada política, que fundamenta estas aprensiones sobre la falta de congruencia de la política gubernamental entre los dichos y los hechos” (AAVV, 2007: 8)¹¹⁰.

En síntesis, en la formulación de la reforma previsional se mantienen los rasgos básicos de lo que fueron las políticas de los gobiernos de la Concertación en materia del modelo socioeconómico heredado de la dictadura. Primero, la presencia contradictoria de un sentido ético y valórico para transformar la sociedad enfrentado al temor o incapacidad de afectar los intereses económicos y financieros de las élites económicas; predominando al final una visión pragmática en que se imponen los criterios del Ministerio de Hacienda. Segundo, la oposición cerrada de la derecha a todo proyecto que altere el *statu quo*, lo que lleva a negociaciones en que no pueden modificarse los núcleos duros del mismo. En este caso, la mantención de un sistema privado sin una institución estatal en el ámbito. Tercero, los cambios significativos en beneficio de los sectores pobres o vulnerables no van acompañados de una transformación estructural del sistema.

¹¹⁰ La crítica más completa y detallada a la ley de reforma previsional puede encontrarse en el documento del CENDA (2008), ver: <http://www.cendachile.cl/>. Entre los aspectos señalados, además de la ausencia de una institución estatal, están: que los beneficios otorgados son inferiores a los que son posibles manteniendo el actual nivel de gasto público; en la práctica se está aumentando la edad de jubilación de las mujeres a los sesenta y cinco años, puesto que se les exige esa edad para acceder a la PBS y el APS; se mantiene el indigno sistema de obligar a los pobres a demostrar su condición de tales para hacerse acreedores de beneficios muy modestos; prácticamente no toca a las AFP, por el contrario, las excluye del IVA y disminuye las regulaciones a que se hallan sujetas; casi la integridad de las cotizaciones previsionales que escapan a los cobros de las AFP continúan desviándose hacia préstamos y compra de acciones de grandes conglomerados privados; las pensiones de los sectores medios permanecen entregadas íntegramente a las AFP y sometidas a los vaivenes de los mercados financieros internacionales con el resultado que sus montos son inciertos y muy inferiores a los que ofrece todavía el sistema público.

Conclusión. Nuevo estilo y fin de ciclo

El gobierno de Bachelet realizó avances significativos en materia de protección social y agenda de género; mantuvo políticas macroeconómicas y políticas sociales de carácter neoliberal, con algunas modificaciones, en general, respondiendo a presiones y movilizaciones sociales y paliando los efectos de la crisis internacional con los recursos ahorrados del cobre; creó instancias de expresión de la sociedad civil para resolver conflictos y consensuar políticas públicas; insertó más a Chile en el contexto latinoamericano y dio pasos importantes en la resolución de la demanda boliviana de salida al mar. Todo ello y la especial cercanía de la Presidenta con la ciudadanía le dieron el más alto nivel de apoyo popular de los gobiernos democráticos. Sin embargo, hay dos grandes déficits en el período. Por un lado, y esto fue permanente en los gobiernos de la Concertación, no fueron superadas las dos grandes herencias de la dictadura que encierran a Chile en una época postpinochetista sin el salto a la sociedad democrática del bicentenario: la institucionalidad política cuyo eje es la Constitución y que permite el veto de la derecha, sector civil de apoyo de la dictadura, y un modelo económico intrínsecamente desigualitario, que impide la labor dirigente y redistributiva del Estado. Por otro, y esto es particular del gobierno de Bachelet, por primera vez se produjeron escisiones importantes en la coalición de gobierno y, por primera vez, la coalición de la Presidenta perdió las siguientes elecciones presidenciales, lo que es sin duda un fracaso político.

¿Cómo explicar el relativo éxito de su gobierno según las encuestas de popularidad, pero el fracaso político que significa la derrota de la coalición gubernamental más duradera y exitosa en la historia política de Chile contemporáneo?

Podemos retomar algunas de las cuestiones planteadas y señalar como hipótesis explicativa que el gobierno estuvo permanentemente atravesado por tres tensiones. La primera de ellas es entre un estilo de gran sensibilidad, pero sin un proyecto consistente que fuera un eje conductor o una dirección en el seno de la coalición.

La segunda es la tensión entre la orientación discursiva de corte más socialdemócrata y una dirección económica de corte más liberal. Y en este punto cabe recordar que desde el inicio y a falta de un verdadero nuevo proyecto socioeconómico de la Concertación, la Presidenta acudió al equipo programático de un *think tank* que se había definido por

una opción muy cercana a lo esencial del modelo neoliberal: Expansiva, fundada por el que sería más adelante su ministro de Hacienda, Andrés Velasco, quien de alguna manera jugó el papel equivalente a los Chicago Boys para Pinochet o CIEPLAN para el presidente Aylwin. La diferencia con este último es que se trataba ahora de un grupo de orientación básicamente tecnocrática, sin los contenidos ideológicos de centro izquierda, desarrollado al margen de la coalición, pero con gran capacidad de propuestas de políticas públicas en todos los ámbitos¹¹¹.

La tercera tensión es entre la popularidad y liderazgo de la Presidenta y su prescindencia en la conducción política de la coalición y en los partidos, más allá de buscar el apoyo de estos al gobierno.

¹¹¹ Ver un estudio completo sobre Expansiva en Pávez (2009).

Cuarta Parte
Balance y perspectiva

XI. Entre la administración, corrección o superación del modelo socioeconómico

¿Modelo heredado o modelo propio?

El debate en torno al llamado “modelo económico de la Concertación”¹¹², es decir, el conjunto de medidas y políticas en materia económica y social implementadas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde los inicios de la democratización política hasta el 2010 (cuando se inaugura un gobierno de derecha), aparece incipientemente al finalizar el primer gobierno concertacionista de Patricio Aylwin con las primeras críticas a las “promesas incumplidas” y al “programa abandonado”, pero se hace más radical al cuestionarse el modelo mismo¹¹³. Como hemos indicado, a mediados del gobierno de Bachelet el cuestionamiento sobre los éxitos y fracasos del “modelo chileno” resurge con fuerza desde distintos ámbitos académicos y políticos. Durante el 2007 se registraron numerosas publicaciones sobre esos temas, trabajos de carácter ensayístico, investigación académica y declaraciones políticas, orientados a entregar al público balances generales de las distintas gestiones gubernamentales, éxitos, fracasos y deudas del modelo, fundamentalmente en materia de desigualdades de distinta índole, distribución del ingreso y concentración de la riqueza. La pregunta sobre las bondades de un modelo económico que, si bien en términos de crecimiento e inserción a los mercados internacionales demostraba continuos éxitos no lo hacía

¹¹² Noción que, a juicio del economista Óscar Muñoz, es dada a tener múltiples connotaciones y llevar a equívocos. En ese sentido, el autor muestra cómo la mirada de éxito de los gobiernos de la Concertación ha llevado a que en distintos ámbitos se instale la noción de un “modelo económico chileno”. Frente a esto, nos muestra que es mejor hablar de “un diseño estratégico” que él considera “armónico y coherente” (Muñoz, 2007: 22).

¹¹³ De especial importancia son el trabajo de Hugo Fazio (1996) y el exitoso libro de Tomás Moulian con su tesis del transformismo (Moulian, 1997). Mis primeras críticas al “modelo concertacionista” datan de 1991. Véase Garretón (1991, 1995, 2007).

respecto de problemáticas fundamentales para sostener un proyecto democrático completo, se vuelve a plantear a partir de las movilizaciones de la sociedad civil registradas desde el año 2006 y se refiere a la posibilidad de modificar las directrices básicas del modelo económico seguido por la coalición e imaginar la posibilidad de una alternativa a los componentes neoliberales de la economía chilena.

En el inicio de sus gobiernos, la Concertación se vio ante la alternativa de decidir entre emprender un cambio radical en la estrategia económica, reimplantando un necesario intervencionismo estatal con un Estado muy debilitado, o aceptar las condiciones institucionales que se le imponían, limitándose a los ajustes que se consideraban indispensables para una mayor eficiencia económica y una mayor equidad social (Muñoz, 2007: 13). Como se ha indicado, esta fue la opción tomada. Para algunos, al finalizar el gobierno de Ricardo Lagos, los resultados demostrarían que fue el camino acertado, lo cual se confirmaría con la aprobación de casi 70% a su gestión y, por ende, la confianza del país en sus instituciones, aunque se reconocía que, a pesar de estos progresos en materia de eficiencia y crecimiento, los avances en términos de pobreza y distribución del ingreso se habían detenido. Pero al término de los gobiernos de la Concertación, con un modelo económico instalado y ampliamente legitimado por las élites empresariales, financieras, transnacionales y políticas, la pregunta inicial sobre la continuidad o cambio de modelo económico impuesto en dictadura recobró su vigencia a la luz de las transformaciones en la sociedad civil y los movimientos sociales y, como se analizó en un capítulo anterior, del desarrollo de nuevos proyectos progresistas en América Latina y el mundo.

El núcleo del debate respecto del modelo concertacionista en lo socioeconómico radica en su relación con el modelo neoliberal heredado, es decir, si lo que hizo la Concertación en esta materia fue una administración del modelo o realizó correcciones más o menos profundas que permitirían hablar de su transformación o superación. En este debate existe, sin embargo, un consenso en el éxito económico y social de los gobiernos de la coalición en lo que se refiere a crecimiento, inserción internacional, superación de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población, en especial de sectores populares¹¹⁴.

¹¹⁴ Ver, entre otros, el análisis de los datos del Censo de 2002 que recoge los cambios ocurridos en la sociedad chilena en los últimos diez años (1992-2002) en Comisión Bicentenario (2005).

Lo que varía es la apreciación respecto si ello se logró gracias al modelo heredado, como sostienen los sectores de derecha, a pesar de él o precisamente porque la Concertación se alejó de él. Para los sectores de izquierda fuera de la Concertación, como veremos, el éxito no es tan resonante, y precisamente el déficit en materia de transformación progresista se debería a la mantención del modelo heredado de la dictadura.

Para los que sostienen el alejamiento del modelo heredado y su superación en una combinación de políticas, “a la que no se le ha (bría,ed) hecho justicia teórica” (Ottone y Pizarro, 2003: 155), tales políticas son una expresión del progresismo, y un caso excepcional en América Latina, tanto en materia de crecimiento como en lo que se refiere a desarrollo democrático y equidad. A nuestro juicio, esta mirada tiende a ser auto complaciente en términos de desarrollo socioeconómico. En términos de reducción de la pobreza, se destacan los avances de una década dado que, citando la encuesta CASEN 2000, en 1990 había en Chile un 38,6% de pobres, y a finales de la década este porcentaje había disminuido a 20,6%. Las cifras son aún más notables en la reducción de la pobreza extrema, que disminuyó de 12,9% en 1990 a 5,7% en el 2000. Todo ello se explicaría por el crecimiento económico, los aumentos salariales y el impacto distributivo del gasto social. Para esta visión, dichas cifras no son solo el resultado de una “buena administración” (*op. cit.* 163) y tampoco serían expresión de continuismo, a pesar de que la Concertación no retrocedió ante lo que se ha mal llamado las medidas modernizadoras llevadas a cabo por el régimen militar. Ello no quitaría la existencia de un tema pendiente en el progreso hacia el desarrollo chileno impulsado desde la Concertación. Se trata de los altos niveles de desigualdad socioeconómica (que ya hemos mencionado en otro capítulo), lo que incluso es reconocido por los mayores defensores del modelo de la Concertación, niveles que serían inaceptables para un país en vías de desarrollo o modernización. Sin embargo, la visión más optimista reconoce que si se consideran las transferencias monetarias realizadas por el sector público, se verifica una mejoría del ingreso promedio de los hogares pertenecientes a los primeros deciles, específicamente de los que se ubican en el primer decil¹¹⁵. También ha-

¹¹⁵ Por ejemplo, en el año 2000 el ingreso promedio mensual de los hogares del primer decil se incrementó en un 31% por efecto de estos subsidios. Al agregar los subsidios monetarios al ingreso autónomo, se obtuvo que para el año 2000 la participación de los dos primeros deciles se incrementó de 3,7% a 4,3% y la correspondiente al decil más rico disminuyó de 42,3% a 41,7% (Ottone y Pizarro, 2003: 165).

bría cambios positivos en términos de movilidad social e infraestructura de la vivienda, y se destaca la ampliación del consumo de los hogares de bienes domésticos y de interconexión.

Para el economista Ricardo Ffrench Davis (2003), en la década del noventa, los gobiernos de la Concertación llevaron a cabo una estrategia de continuidad, bautizada como “reformas a las reformas”. Su objetivo principal fue disminuir la vulnerabilidad de la economía frente a un entorno externo de creciente volatilidad. Sus resultados fueron la expansión vigorosa de la capacidad productiva y la significativa reducción de la pobreza. Efectivamente, entre 1990 y el año 2000, la política económica tuvo el sello de las administraciones de la Concertación, que asumió la conducción del país en 1990. Los sucesivos gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) configuraron uno de los periodos de mayor prosperidad de la historia económica de Chile. La tasa de crecimiento promedio anual fue de 7% y se sostuvo entre 1989 y 1998, marcando un claro quiebre en la tendencia histórica de expansión del PIB. Al asumir, la administración de Aylwin concentró sus esfuerzos en estabilizar la economía después del *boom* electoral de 1988-1989, y en lograr imprimir un crecimiento más vigoroso, estable y sostenible al PIB. Para ello fue necesario incrementar la tasa de inversión, aplicar un manejo macroeconómico para obtener equilibrios sostenibles y reducir la vulnerabilidad ante *shocks* externos. Con ello, se daría respuesta a las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que un mayor sector de la población se beneficiara del proceso de modernización económica (Ffrench-Davis, 2003: 78). Con estas medidas se buscaba conciliar equilibrios macrosociales y macroeconómicos e instaurar una política económica que resultase legítima en el nuevo marco democrático.

Los sectores de derecha económica y política, tanto del ámbito empresarial como del académico, coinciden con los planteamientos críticos de la izquierda fuera de la Concertación en que lo que hubo fue una continuidad con el modelo neoliberal de la dictadura, discrepando obviamente en la valoración sobre tal continuidad. En su análisis de las reacciones de autoridades económicas del gobierno militar y de dirigentes empresariales, el economista y dirigente socialista Gonzalo Martner (2007) ve el discurso continuista por parte de la derecha como una estrategia de apropiación de los éxitos económicos posterior-

res a 1990¹¹⁶, indicando que si bien la estrategia del crecimiento con equidad era una alternativa al modelo neoliberal, las políticas redistributivas no tuvieron la fuerza suficiente, por lo cual se generó un modelo de desarrollo híbrido (Martner 2007: 36), coincidiendo con planteamientos anteriormente citados. A su vez, Muñoz (2007) desvirtúa el continuismo de la Concertación respecto del modelo neoliberal heredado, basado en las mismas críticas de los sectores neoliberales a ultranza, para quienes la Concertación ha significado el regreso al estatismo y al regulacionismo, con lo que obviamente se estaría fuera del modelo original.

En las miradas a la izquierda de la Concertación (principalmente desde vertientes más críticas) se han enunciado la tesis del transformismo. Según Tomás Moulian, las políticas seguidas desde 1990 serían una especie de engaño premeditado de los que han gobernado el país en democracia para mantener, después de 1980, la continuidad de lo que él llama la fase constitucional de la dictadura: “la actual coalición no ha creado un proyecto, más bien administra con *expertise* el diseño de modernización del Gobierno militar, marcado por el sello neoliberal” (Moulian, 1997: 75). Hasta finales del gobierno de la presidenta Bachelet, sobre todo en el período en que el Partido Comunista fue presidido por la dirigente Gladys Marín, esta fue la posición oficial del Partido y el núcleo de su oposición a los gobiernos de la Concertación. También de los economistas y centros de estudio ligados o cercanos al Partido¹¹⁷.

En la misma perspectiva crítica, los historiadores Gabriel Salazar y Julio Pinto señalan de manera enfática que “es un hecho que en mate-

¹¹⁶ En apoyo a su argumentación cita planteamientos de dos ministros de Pinochet, Pablo Barahona, “los socialistas de todos los colores han aprendido que en el mundo no se puede hacer otra cosa, sino seguir estas líneas centrales de apertura comercial, equilibrio fiscal, libertad de precios y ojalá pocas empresas públicas (...) Con todo lo que a Aylwin no le gustaba este sistema, se lo tuvo que tragar completo”, y Sergio de Castro, “Siempre he dicho y seguiré diciendo que el gran mérito del gobierno de Aylwin fue precisamente validar el modelo, porque al leer todo lo que publicaba CIEPLAN, eran incendios contra la política económica”. Asimismo, el presidente de Confederación de la Producción y del Comercio, Hernán Sommerville, “Aprendiendo lecciones del pasado, logramos en los noventa hacer un compromiso constructivo para mirarnos al futuro con moderación, incluso de mucha gente renunciando a sus legítimas posiciones. Logramos aceptar (sic) las reformas del gobierno militar y perfeccionarlas con un hilo de continuidad a través de un diálogo público y privado ejemplar. Hay que ir ajustando el modelo, pero si se me habla de cambiar los fundamentos, el no es tajante”. Todas opiniones citadas en Martner (2007).

¹¹⁷ Por ejemplo Fazio (1996, 2004, 2007) y Riesco (2007). Los centros en esta orientación son el CENDA y el ICAL.

ria de estrategias de desarrollo, los gobiernos de la Concertación han optado por mantener el curso adoptado por la dictadura”, excepción hecha de “una mayor sensibilidad frente a las inequidades sociales” (Salazar y Pinto, 1999: 61).

Messner y Scholz (1999), también desde una mirada crítica, han señalado que el modelo chileno se ha caracterizado por una orientación unilateral al concepto de Estado mínimo y una fe generalizada y excesiva de las élites chilenas en el mercado. Los autores muestran que el problema principal es que el mercado articula intereses individuales, lo cual en términos de la organización general de la sociedad dificulta la reflexión y el diseño de estrategias basadas en el interés general, debilitando las instituciones intermedias y obstaculizando la integración social. La gobernabilidad política en Chile ha sido posible gracias a la venia de las antiguas familias, las élites dirigentes, es decir, debido al pacto entre esta élite y la dirigencia postdictatorial. Se trata, como se la conoce comúnmente, de la época de los consensos¹¹⁸.

Desde la Concertación, algunos de sus economistas discuten las críticas provenientes de la izquierda no concertacionista, citadas anteriormente. Por ejemplo, Óscar Muñoz señala que no es certera la apreciación respecto de la minimización del Estado. Considera, en cambio, que son de mayor validez las referencias a los efectos de la alta concentración económica, generadora de una élite financiera dominante que ha contribuido a sesgar las orientaciones de las políticas públicas hacia el perfeccionamiento del sistema financiero más que hacia la institucionalidad del desarrollo productivo y social. Y en relación con los temas de desigualdad y el papel del Estado, Hardy (2004) sostiene que si bien el mercado no supone mecanismos redistributivos y de disminución de la pobreza, Chile ha pasado desde la exclusión social de la dictadura a un paradigma de integración desigual. Reconoce, por tanto, los progresos de la Concertación en cuanto a institucionalidad y políticas sociales. Sin embargo, según la autora, las desigualdades actuales están más relacionadas con situaciones de desigualdad de origen, con formas de discriminación y con la heterogeneidad productiva. Desde un punto de vista político, sostiene que en el ámbito social no existió en los gobiernos una autoridad con suficiente poder de decisión como en el caso del Ministerio

¹¹⁸ La búsqueda de consensos entre ambas coaliciones tenía fundamentos teóricos desarrollados en algunos de los centros académicos, a partir de la concepción de la política como compromiso democrático (Flisfisch, 1987).

de Hacienda para la economía. Más bien habría existido una autoridad coordinadora, sin un peso político comparable al de su par económico.

Por su parte, la idea ampliamente difundida de que los gobiernos de la Concertación representan la continuación o la mera administración de las transformaciones estructurales llevadas a cabo durante la dictadura, es discutida y refutada por Meller (2005), quien afirma que si los candidatos de derecha hubieran llegado al gobierno los resultados económicos habrían sido muy distintos. Las diferencias de fondo entre un modelo de derecha y el de la Concertación, estribarían en que el modelo neoliberal del régimen militar tuvo dos componentes principales. Primero, su objetivo era la maximización del crecimiento económico y todo el resto era un subproducto, por lo cual los problemas sociales y distributivos se resolvían gracias al “chorreo” (*trickle-down*). Segundo, el rol del Estado se restringía a la implementación de políticas asistenciales para los más pobres. En cambio, el modelo de la Concertación otorga importancia a la búsqueda de consenso en torno de las políticas a implementar. Al mismo tiempo, mantiene una preocupación permanente por el efecto distributivo de las políticas y genera programas especiales para los sectores pobres y excluidos, como lo prueba la reducción de la pobreza de 40% a 18%. Por otro lado, si bien los principios de estabilidad macroeconómica y de integración a la economía global coinciden con los implementados por el régimen militar, ellos serían los prevaletentes en el mundo actual y hay diferencias importantes en su aplicación en el rol del Estado, en particular en lo que se refiere a la cuestión distributiva y las políticas sociales, en las cuales el Estado desempeña un rol activo como complemento del mercado y corrector de sus fallas. Lo mismo sucede en relación con el marco regulatorio de los servicios de utilidad pública, la política tecnológica y la política para la protección del medio ambiente.

Comparando las políticas de derecha y la Concertación, Meller destaca diferencias significativas en los niveles macro y microeconómico y respecto del papel del Estado. En cuanto al nivel macroeconómico, por un lado, ante los *shocks* externos la Concertación implementó políticas contracíclicas para minimizar las consecuencias negativas de una recesión (desempleo y precariedad en las familias). En cambio la derecha preferiría un ajuste instantáneo, que induciría a una recesión más profunda (y supuestamente más breve), y presionaría por una mayor flexibilidad laboral. Por otro, la Concertación en general priorizó políticas

activas para tener un crecimiento económico con poca variabilidad, dado que los sectores más pobres no cuentan con ahorros para amortiguar las variaciones en el consumo generadas por variaciones en el ingreso. La derecha, por su parte, optaría por políticas más pasivas, pues en definitiva considera que se debe dejar que la economía se ajuste por sí sola.

A nivel microeconómico, la derecha considera que el libre mercado resuelve todo y minimiza los efectos que puedan tener ciertas fallas en el mercado. En cambio, la Concertación privilegia una mayor competencia en los mercados, protegiéndola a ella y no a los que compiten. Por ende, y en relación a la intervención estatal, en general la Concertación la considera necesaria cuando existan fallas en el mercado y en sus mecanismos de coordinación.

Respecto del rol del Estado, para la derecha consiste esencialmente en proteger la propiedad privada y vigilar el cumplimiento de los contratos. Por su parte, la mirada concertacionista, consciente de las inequidades de la sociedad chilena, reconocía en el Estado el contrapeso crucial a los grupos económicos y el principal gestor de mecanismos compensatorios de los efectos nocivos del mercado.

Por último, para este autor, la diferencia quizás más importante radica en la tendencia de economistas ortodoxos (y también heterodoxos) a confundir instrumentos con objetivos: la vieja referencia a la racionalidad parcializada de los medios por sobre fines. En ese sentido, la postura concertacionista reconoce que la eficiencia y el *laissez faire* no resuelven el problema de la igualdad de oportunidades (Meller, 2005).

Con el fin de mostrar la diferencia entre el modelo neoliberal original y el modelo de la Concertación, Muñoz (2007) analiza los distintos modelos o, como prefiere llamarlas, experiencias de desarrollo de las últimas tres décadas. A su juicio, el modelo original se caracteriza por el predominio del mercado para inducir el crecimiento económico. Señala que dicho modelo ha evolucionado en distintas fases. La primera de ellas (1974-1982) es la del Consenso de Chicago, caracterizada por la autorregulación de la economía a través del mercado. La crisis de 1982, que socavó las bases del reciente acuerdo, dejó sentadas las condiciones para un nuevo diseño neoliberal: el del Consenso de Washington (1985-1990). Esta segunda fase se centró en el libre mercado privatizado, pero con regulaciones financieras, mayor pragmatismo de la política cambiaria y monetaria e inicio de una institucionalidad social, escasa y focalizada en la pobreza extrema. La tercera fase, iniciada en 1990, es la del

modelo de la Concertación. Si bien adhiere al sistema de mercado como fundamento general, desarrolla, a su vez, con fuerza y con recursos una institucionalidad social y de bienestar, enfocada en los sectores más necesitados; reconoce las fallas del mercado; expande las regulaciones a los sectores de monopolios naturales y desarrolla una política de fomento productivo destinada al aumento de la productividad. Sus tres pilares fundamentales son: primero, gobernabilidad política a través de una coalición de centroizquierda, que en forma inédita establece una mayoría electoral y democrática y permite proyectar política a largo plazo; segundo, un gobierno cuyo discurso económico refuta la idea de que los mercados se autorregulan en forma automática y, en cambio, afirma que se requiere el fortalecimiento de la acción del Estado junto con el desarrollo de instituciones, políticas públicas y regulaciones que aseguren la estabilidad macroeconómica; tercero, la solidaridad social lograda a través del consenso para aumentar la carga tributaria y financiar con recursos sustantivos un conjunto de programas sociales, similar al modelo de economía social de mercado posterior a la Segunda Guerra Mundial.

A juicio de Muñoz, la particularidad del modelo económico de la Concertación y su contribución al desarrollo del país es haber podido ensamblar, en forma bastante eficaz, una difícil transición democrática desde una dictadura férrea y monolítica con gobernabilidad democrática, pero también con estabilidad, eficiencia económica y equidad social. El fortalecimiento del Estado y la profundización de la economía de mercado habrían permitido las positivas relaciones entre Estado y privados. En ellos se ha sustentado la gobernabilidad económica. A esto debe agregarse la disminución de la pobreza y el impulso al crecimiento económico. Pero no se han modificado sustantivamente “los parámetros estructurales de inequidad distributiva heredados históricamente porque ellos son de más lenta transformación, como la educación de calidad, la transformación productiva que abra oportunidades de buenos empleos, el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, entre otros factores” (Muñoz, 2007: 29). Y la inequidad es un factor de tensión social y política que vulnera las posibilidades de desarrollo democrático.

Finalmente, Manuel Castells (2005) hace su propia descripción del modelo chileno de la Concertación. A su juicio, el caso de Chile, a diferencia del resto de Latinoamérica, se ha caracterizado por un crecimiento económico sostenido desde 1984, con una aceleración del crecimiento en los noventa, y una leve recesión al final de esa década, seguida

por un crecimiento moderado entre 2000 y 2003 y un repunte en 2004. El resultado de los indicadores de crecimiento, así como también de los de competitividad y reducción de los niveles de pobreza, muestran a la experiencia chilena como un ejemplo de las posibilidades de integrar un modelo económico que fomente el crecimiento con la extensión de beneficios, aunque de forma desigual, a la mayoría de la población. Castells indica que en Chile se han llevado a cabo dos modelos de desarrollo: uno de tipo autoritario liberal excluyente y otro democrático liberal incluyente (Castells, 2005: 57-58). Los dos han sido llamados liberales, dado el énfasis que ambos han puesto en el mercado y en la apertura económica internacional como elementos esenciales del crecimiento económico. No obstante, pese a este denominador común, se trata de modelos diametralmente distintos.

Por “modelo autoritario liberal excluyente” se entiende a aquel modelo de desarrollo que excluye de los beneficios del crecimiento a gran parte de la población mediante el ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado, y que prioriza los mecanismos del mercado sobre los valores de la solidaridad social, sin la aplicación de políticas públicas correctoras de las desigualdades y privilegios de las élites sociales y económicas (*op. cit.* 58). Este modelo corresponde al periodo del régimen dictatorial. Por “modelo democrático liberal incluyente” se entiende un modelo de desarrollo gestionado a partir de un gobierno democrático, producto de la libre elección de los ciudadanos. Si bien mantiene los mecanismos de mercado como forma esencial de asignación de los recursos, se encarga de la implementación de políticas públicas orientadas a la inclusión del conjunto de la población en los beneficios del crecimiento, específicamente mediante políticas redistributivas y tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este modelo es también incluyente porque establece mecanismos de negociación y consulta a los actores sociales, para la generación de consensos entre los representantes de los distintos intereses de la sociedad. Según el autor, fue instaurado a partir de la década del noventa y se caracterizó fundamentalmente por una economía abierta con amplia liberalización en los procesos de intercambio y de mercados internos, pero con la presencia estratégica del sector público en términos de regulación de la política macroeconómica, crediticia y de comercio exterior.

Tensiones y contradicciones en los gobiernos de la Concertación

Como puede apreciarse, uno de los temas centrales de debate y controversia durante todos los gobiernos de la Concertación fue su relación con el modelo socioeconómico neoliberal heredado de la dictadura. Y decimos que es uno, porque el otro fue la relación con la institucionalidad legada por aquella, lo que hemos denominado los enclaves autoritarios. Y en los dos casos hubo reformas significativas, pero no superación o reemplazo de ambas herencias, cuyo resultado fue, a la vez, corrección de componentes neoliberales y autoritarios y consolidación de rasgos fundamentales de ambos.

Hemos indicado que en el primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, se establecieron los parámetros de lo que podemos llamar el modelo concertacionista tanto en lo socioeconómico como en lo político y, con modificaciones de estilo, ello se mantuvo en lo esencial en los otros tres gobiernos: prioridad a la estabilidad económica; políticas sociales destinadas a los sectores más vulnerables; propuestas frustradas de modificar el marco institucional heredado; negociaciones con la oposición para aprobar las leyes; predominio de la figura presidencial por sobre los planteamientos de los partidos. En todo ello no hubo diferencias sustanciales entre los gobiernos dirigidos por demócratacristianos o por presidentes del ala más de izquierda (socialistas-PPD) ni tampoco apelación a movilizaciones o movimientos sociales.

Si retomamos las políticas estudiadas en este trabajo, encontramos el mismo patrón: reforma tributaria al inicio del gobierno de Aylwin, sin que ocurra una redistribución estructural del ingreso; reforma del Estado en el gobierno de Frei, sin nuevas relaciones entre Estado y sociedad; reforma de la salud en el gobierno de Lagos y previsional en el de Bachelet, sin cambio en los sistemas respectivos y en las relaciones de poder entre el mercado, expresado en un sector privado altamente concentrado y con cuantiosas ganancias, un sistema público debilitado y sin fuerza reguladora y un mundo social relativamente inerme frente a los poderes de dicho sector privado. Negar la importancia de estas políticas y el carácter beneficioso para los sectores más vulnerables, sería no solo injusto sino ignorante. Pero tampoco puede cuestionarse que en ninguno de los casos se alteró significativamente la estructura e institucionalidad heredadas.

A las resistencias de la derecha política y de los intereses de los grupos económicos relacionados con ella, que surgieron y se consolidaron bajo el régimen militar y su proceso de privatizaciones, respaldados por el sistema institucional heredado de la dictadura, se deben agregar problemas propios de los gobiernos y de la coalición de centro-izquierda que juegan en la conformación de este patrón.

En primer lugar, un clima ideológico en el que predominaba la visión sobre la ausencia de alternativa al capitalismo y en que había que evitar el regreso a un Estado dirigente o a grandes movilizaciones populares que afectaran el crecimiento y la estabilidad económicos. En ese clima se tiende a ahogar cualquier debate de alternativas a lo que parece posible. El desmantelamiento de los centros académicos independientes; la débil recuperación de las universidades públicas; la falta de medios de comunicación; la preocupación de los intelectuales en el aparato público y de los partidos por la administración del gobierno, impidieron la generación de espacios de debate y deliberación que cuestionaran y replantearan los límites de lo posible. A ello debe agregarse el clima triunfalista de los defensores del modelo neoliberal en el campo de la derecha. Así, a partir de un modelo socioeconómico instalado, se constituyó un núcleo ideológico pragmático de sectores de gobierno, combinación de las visiones liberal y pragmática de la Concertación, y de oposición, que favorecía la mantención del modelo socioeconómico.

En segundo lugar, en relación a lo anterior, hay que volver al tema de la coexistencia de diversas visiones al interior de la Concertación. En el lenguaje de los medios de comunicación se habló frecuentemente de “dos almas” de la Concertación, que atravesaban a los diversos partidos: liberales o conservadores y progresistas o estatistas; ambas con denominaciones variables según las preferencias de quien catalogaba. Lo cierto es que, como hemos señalado otras veces (Garretón, 2007), coexistieron a lo largo del período no dos sino tres visiones o “almas”.

La primera era una visión de derecha, aunque obviamente desde dentro de la Concertación y, por lo tanto, distinta de la derecha política, de carácter democrático y antirrégimen militar, pero cercana a esta respecto del modelo socioeconómico neoliberal, sobre todo en materias fundamentales como la reducción del papel del Estado; la primacía del crecimiento sobre la igualdad; las privatizaciones y la falta de una propuesta de reforma tributaria. Este sector fue decisivo en las altas esferas de gobierno y en el campo comunicacional. Además, jugó un papel

orientador para la segunda alma o visión que es la propiamente pragmática, menos preocupada de cuestiones ideológicas que de la administración del poder y la superación de los problemas y conflictos inmediatos y, por ende, muy dependiente de las encuestas respecto de demandas y aprobación del gobierno. Como ello produce políticas contradictorias, a la larga en materia socioeconómica y también política, se privilegiarán los contenidos del alma liberal por aparecer como la única solución posible y la que menos altera los equilibrios y el orden. Primará aquí, entonces, la visión tecnocrática o economicista común a ambas “almas” por encima de la que busca alternativas y constituye la tercera visión, que puede llamarse progresista. Esta última busca, entre otras cosas, devolver al Estado y a la política su papel dirigente y central y una corrección profunda del modelo de desarrollo, de modo de garantizar el crecimiento con igualdad. Pero su problema fue la dificultad de vincular estas metas con propuestas de políticas públicas diferentes.

En tercer lugar, todo ello se expresó, en una tensión permanente entre la orientación discursiva de corte más socialdemócrata y una dirección económica de corte liberal. De la crítica radical, en la década del ochenta, al modelo socioeconómico (al punto de colocarlo al mismo nivel de perversión del régimen político) se pasó a una crítica parcial a sus efectos desigualadores. No se entendió así (como dijo la OECD respecto de la educación) que el modelo neoliberal, al que se le dejó de llamar como tal, estaba construido para generar desigualdades y suprimir el papel del Estado. Es decir, estos no eran meros efectos sino objetivos buscados, por lo que su sola corrección, como efectivamente hicieron los gobiernos de la Concertación, podría morigerar pero no superar estos rasgos intrínsecos.

Esta tensión tuvo efectos importantes en la conducción gubernamental, expresados en el predominio de los ministros de Hacienda. En un sistema de presidencialismo exacerbado y sin mecanismos de resolución de conflictos al interior de la coalición (que no fuera la decisión del Presidente), las políticas consistían finalmente en la imposición, por parte del Presidente, de los criterios emanados de Hacienda¹¹⁹.

¹¹⁹ A juicio de sectores críticos de la Concertación, en el documento *La Disyuntiva*, “El control presupuestario se transforma en el instrumento principal de jerarquización de las decisiones. Es en esa instancia en donde, sin debates, pero a través del ejercicio de un fuerte poder de hecho, terminan adoptándose buena parte de las decisiones públicas, con el pretexto de su impacto financiero... En las condiciones institucionales de Chile, surge así el

Pero además de los dos factores señalados: la oposición de la derecha a toda transformación sustancial del modelo socioeconómico y los problemas y contradicciones en el interior de la Concertación, hay otro elemento importante que conspira contra la superación del modelo socioeconómico y político heredado. Se trata de la precariedad de los actores sociales afines a tal transformación. En efecto, su desarticulación y atomización bajo la dictadura y resurgimiento bajo la forma clásica de relación o imbricación con los partidos políticos, que deben preocuparse de la administración del gobierno, los dejó sin expresión autónoma. Atribuir esta situación a una decisión expresa de los partidos de desmovilizar a los actores sociales (Portales, 2000), nos parece un juicio equivocado en la medida que lo que persistió fue una forma clásica de relación entre lo social y lo político que no se modificó en el nuevo contexto e impidió la constitución de actores sociales con capacidad de crítica frente a la política de los gobiernos. En ello la responsabilidad sería tanto de los actores políticos como de los actores sociales.

La existencia de factores tanto estructurales e institucionales, como ideológicos y políticos¹²⁰ obligan a apartarse de dos visiones simplistas al momento de hacer el balance. La primera señala que estamos ante una simple administración del modelo heredado, debido a que la Concertación finalmente era la expresión, en democracia, de los mismos intereses que generaron el modelo neoliberal, los cuales ya no necesitaban del poder militar. En esta visión, la Concertación habría conscientemente desmovilizado a los actores sociales que pugnaban por transformaciones más sustantivas. La segunda indica que no había espacio para una profundización en las reformas estructurales para superar el orden neoliberal y que lo realizado ya significaba un sustantivo alejamiento de dicho orden¹²¹. Res-

Ministerio de Hacienda como una institución aparte, instancia técnica destinada a ponerle límite a los “excesos de la política”, interlocutor privilegiado del mundo empresarial y la comunidad financiera internacional, que a través de sus analistas de riesgo está permanentemente monitoreando la marcha del país de acuerdo a sus particulares puntos de vistas e intereses” (AA.VV., 2007).

¹²⁰ En otras partes hemos señalado también como factor de limitación de la potencialidad transformadora de la Concertación lo que llamábamos la “trampa del éxito”, es decir la incapacidad de innovar cuando los resultados económicos y políticos medidos por ciertos estándares son exitosos (Garretón, 2007).

¹²¹ Hemos dicho que la primera posición está representada tanto por Fazio (1996, 2004, 2007) como por Portales (2000). La segunda por Boeninger (1997, 2007), Ottone y Pizarro (2003) y más recientemente por quien fuera Ministro y dirigente de la Concertación, Ricardo Solari (2011).

pecto de la primera, precisamente lo que hemos intentado mostrar es que no había en la coalición propiamente un proyecto neoliberal ni que lo central de las políticas estaba orientado a consolidar ese modelo. Como hemos visto, ellas iban destinadas a corregir el modelo, aunque no a superarlo o reemplazarlo por otro, y aunque su efecto fuera consolidarlo. Y en ello jugaron un conjunto de factores complejos, los cuales no pueden reducirse a una teoría conspiracionista de la Concertación como agente del neoliberalismo o de la desmovilización de actores sociales. Porque también hay que pensar en las propias responsabilidades de la ciudadanía y actores sociales muchas veces motivados por tendencias de consumo individualista, exacerbadas por el creditismo y consiguiente endeudamiento (Moulian, 1997), en el primer caso, o de intereses puramente corporativos, en el segundo, sin visión del interés público o de país. Respecto de la visión que solo ve en la oposición de derecha el obstáculo para una superación del modelo heredado, hay que recordar que hubo diversos momentos, incluso en el origen de la Concertación, donde cabían opciones alternativas y que fue la conducción de un núcleo liberal-pragmático la que impuso una dirección particular entre las muchas posibles e impidió un debate político y mediático sobre las alternativas.

XII. Balance, tareas pendientes y nuevo proyecto progresista

Los enclaves no superados

El proyecto histórico de la Concertación consistía básicamente, más allá de consolidar una débil democracia conquistada en el plebiscito y en la primera elección presidencial y parlamentaria, en superar las herencias constitutivas de la sociedad postpinochetista generando un nuevo orden socioeconómico y político que podríamos llamar la sociedad democrática o del bicentenario.

Los gobiernos de la Concertación recibieron como legado de la dictadura cinco elementos fundamentales estrechamente vinculados entre sí. En primer lugar, el clima de impunidad y de división entre los chilenos, principalmente a partir de sus crímenes y violaciones de derechos humanos. En segundo lugar, una institucionalidad que consagra un régimen semidemocrático con un empate político, a través del sistema electoral binominal, entre las fuerzas identificadas con la herencia de la dictadura y las fuerzas democráticas. Empate que se proyecta a todas las instituciones impidiendo su transformación, expresado principalmente en la Constitución, las leyes orgánicas constitucionales y las de quórum calificado, el nombramiento de autoridades y miembros de diversas instancias del Estado (Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Consejo de Televisión, por citar solo algunos ejemplos), todo lo cual impide la real expresión de las mayorías y la soberanía popular. En tercer lugar, como resultado de esta segunda herencia, por un lado, el predominio de poderes fácticos (Fuerzas Armadas, medios de comunicación, sectores empresariales, Poder Judicial, etc.) y, por otro, la expansión de la fuerza político-electoral de la derecha, que de alrededor de un tercio de la votación durante la mayor parte del siglo XX, se consolidó a partir del plebiscito de 1988 en, poco menos de la mitad de los votos. En cuarto

lugar, actores sociales (con la excepción de los sectores mencionados) debilitados tanto en su capacidad de expresión propia como en sus vínculos con la política y el Estado. En quinto lugar, un modelo socioeconómico preservado por esa institucionalidad que genera y reproduce desigualdades y concentraciones de poder y riqueza insuperables y que limita seriamente el papel dirigente, corrector y regulador del Estado.

Si bien muy lenta y gradualmente se mejoró solo parcialmente el clima de impunidad en materia de derechos humanos, se neutralizó el poder fáctico de las Fuerzas Armadas y el tejido de actores sociales pudo, en parte, recuperarse con los problemas que mencionaremos más adelante; la sociedad de los gobiernos democráticos concertacionistas quedó atada a la sociedad de la dictadura por dos cadenas o enclaves: por un lado, el modelo socioeconómico o modelo neoliberal, con papel hegemónico del mercado en los diversos ámbitos de la vida social, rol subsidiario del Estado y profunda desigualdad estructural y, por otro, el modelo político institucional, expresado principal aunque no exclusivamente en la Constitución de 1980 y cuya razón última era impedir cambios significativos en el modelo socioeconómico.

El enclave neoliberal: Hegemonía del mercado, desigualdad y Estado subsidiario

La desigualdad, principalmente expresada a través de la concentración y distribución de ingresos, junto al papel debilitado y subsidiario del Estado, consagrado en la Constitución, constituyen las dos herencias principales en el plano socioeconómico del modelo neoliberal implantado bajo la dictadura militar. Chile era el segundo país de América Latina en igualdad de distribución de ingreso a comienzos de la década del setenta y el segundo en desigualdad en los noventa. La alta desigualdad es resultado originalmente del empeoramiento de la distribución desde el momento de los ajustes a mediados de la década del setenta, pero no es solo una consecuencia o efecto no deseado o no anticipado, sino también parte del proceso de constitución del modelo neoliberal en que la economía queda al margen de regulaciones del Estado. Predominio irrestricto del mercado como forma de organización social, Estado subsidiario y desigualdad socioeconómica son las tres puntas indispensables del triángulo neoliberal chileno.

Según datos corroborados por la CEPAL (2006), en el año 2006 Chile se encontraba entre los países con altos niveles de concentración del ingreso entre 1990-1992. Por su parte, en la investigación encargada por el Consejo Presidencial para el Trabajo y Equidad creado por el gobierno de Michelle Bachelet¹²², se señala que, según varios coeficientes, Chile es uno de los países con peor desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina e incluso del mundo. Según el coeficiente de Gini estimado, que mide la concentración de los ingresos autónomos, el país ocupaba el lugar decimotercero en la peor distribución del ingreso entre 40 países medidos y en el período 1987-2006 registró un valor promedio de 56,7 muy superior al valor promedio de 38 para los países de la OECD hacia fines del 2000 (Solimano, 2010). Dicho coeficiente disminuye moderadamente con las transferencias monetarias del Estado. Por otro lado, según los datos de la encuesta CASEN en 2009 el 10% más rico ganaba cuarenta y seis veces más que el 10% más pobre (MIDEPLAN, 2009). Esta alta concentración del ingreso se corresponde también con una alta concentración de la riqueza y propiedad en el sector industrial, financiero, AFP, ISAPRES, como por ejemplo lo muestra el dato que indica que en 2005 los cinco grupos económicos más grandes de Chile serían propietarios, directa o indirectamente, del 47,6% del valor de activos de las empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Santiago (Solimano, 2010).

Y esta desigualdad se reproduce en todos los ámbitos de la vida social como educación, salud, previsión social, en todos los cuales rige el principio de hegemonía del mercado y subsidiariedad del Estado, y también en el campo de la participación política, por nombrar algunos¹²³.

Así, pese a la disminución dramática de la pobreza heredada de la dictadura, desde cerca del 40% a un 15%, durante los gobiernos de la Concertación, los datos empíricos evidencian que en este período la desigualdad relativa de la distribución del ingreso por quintiles no varió significativamente. Incluso a juicio de algunos defensores del modelo concertacionista, la crítica válida al modelo económico de la Concertación es que no pudo modificar, más allá de algunos cambios marginales,

¹²² Véase el trabajo completo en: http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf

¹²³ Datos sobre las diversas dimensiones de la desigualdad en: Solimano (2010) y Mayol (2012). Para educación, OCDE (2004) y Cox (2011); salud, Lenz (2007); previsión, Riesco (2007). Datos de la desigualdad en la participación electoral según nivel socioeconómico en Corvalán y Cox (2012).

la distribución relativa del ingreso sino que, por el contrario, hubo un enriquecimiento de los sectores más ricos de la población (Muñoz, 2007). Si bien el tema atravesó muchos debates de la Concertación e incluso en la campaña de la primera vuelta de Ricardo Lagos se apeló significativamente a ello (abandonándolo posteriormente) predominó la visión de la igualdad de oportunidades o de la equidad, que llevaba a políticas focalizadas de corrección del mercado, subsidios o aumento del gasto social, pero sin reformas estructurales redistributivas. En efecto, por diversas razones de tipo ideológico (Garretón, 2000a) se impuso en la década del noventa el tema de la equidad en reemplazo del de la igualdad, que había primado desde la década del sesenta hasta entonces, a lo que nos referimos en un capítulo anterior. Así, en 1990 la CEPAL (1990) denominó a su modelo, en respuesta a la arremetida neoliberal, *Transformación Productiva con equidad*, definiendo el problema como uno de igualdad de oportunidades y de mejoramiento del piso de los más pobres y no de distancia estructural entre ricos y pobres¹²⁴. Esta fue la visión predominante en la Concertación, pues para ella la desigualdad fue una consecuencia corregible del modelo y no el objetivo buscado de este, como lo haría ver la OECD (2004) en diversos informes sobre el sistema educacional que replicaba los rasgos del modelo socioeconómico. De ahí que primara la idea que el crecimiento económico acompañado de las políticas de redistribución del gasto social focalizado en los sectores de menores recursos, subsidios y transferencias del Estado (Valda, 2007) eran los instrumentos principales para corregir al mercado y reducir las distancias sociales, lo que llevó a desestimar reformas tributarias y estructurales que aseguraran establemente una distancia razonable y mínima entre ricos y pobres. Salvo la moderada reforma tributaria durante el primer gobierno presidido por Patricio Aylwin (analizada en un capítulo precedente), los gobiernos de la Concertación fueron renuentes a transformaciones sustanciales en la estructura tributaria, una de las más permisivas respecto de las grandes riquezas empresariales y más castigadora de los sectores medios. Incluso, en el Informe del Consejo de Trabajo y Equidad, se definió *a priori* no abordar el tema tributario. Su presidente, Patricio Meller, señaló explícitamente que los problemas asociados a la mala distribución de los ingresos eran multidimensionales y

¹²⁴ La misma CEPAL modificará su concepción dos décadas después con la apelación explícita a la cuestión de la igualdad (2007, 2010).

que el tema de la reforma tributaria desviaba la atención de la complejidad del problema, concentrándose en el tema del trabajo¹²⁵.

Pero el triángulo constitutivo del modelo neoliberal chileno, hegemonía del mercado, Estado subsidiario y desigualdad socioeconómica, estaba respaldado por el modelo político heredado.

El enclave autoritario: Institucionalidad política y democracia incompleta

La transición desde la dictadura de Pinochet, desencadenada con el plebiscito de 1988, dio como resultado una democracia incompleta¹²⁶, pues su institucionalidad fue en gran parte impuesta por la dictadura, por lo que estaríamos frente a gobiernos elegidos de manera legítima y vigencia de libertades públicas, pero difícilmente el régimen institucional podría ser calificado como democrático. Así, nos encontramos ante enclaves autoritarios heredados de la dictadura y de amarres o acuerdos de transición que limitan el carácter democrático, es decir, la plena expresión de la soberanía popular, ello tanto en el plano institucional como de los poderes fácticos¹²⁷.

Es cierto que lo afirmado contradice la visión optimista sobre la democracia chilena expresada en los diversos *rankings* internacionales y calificada, por muchos, de transición ejemplar. Ello porque estamos frente a una contradicción entre esta democracia incompleta y el buen desempeño de los gobiernos democráticos de la Concertación con respecto al crecimiento económico, la superación de la pobreza y la inserción en la economía global, por nombrar solo algunas variables, aunque los niveles de desigualdad se mantienen relativamente constantes, pese al leve mejoramiento en los últimos años, gracias a la focalización de subsidios y gasto social. El rasgo básico de la democratización política chilena sería, entonces, esta tensión entre, por un lado, la herencia de un marco institucional y socioeconómico que da lugar a los aspectos deficitarios de la

¹²⁵ En frase de un destacado dirigente de la Concertación y ministro en el gobierno de Patricio Aylwin, “la igualdad puede esperar, la pobreza no”, y la igualdad podría pensarse cuando el país creciera al 7%.

¹²⁶ Nos basamos en esta sección en Garretón y Garretón (2010). Véase también Garretón (2003b). Para un análisis contextual de la Constitución del 80, Ruiz-Tagle y Cristi (2006).

¹²⁷ Sobre los enclaves autoritarios, concepto y análisis para Chile, véase Garretón (1995, 2000).

democracia y de su desempeño y, por otro, la existencia inédita de una sólida coalición política, la Concertación de Partidos por la Democracia que explicaría, sobre todo, los aspectos positivos.

En dicha tensión juega un papel central la Constitución política impuesta por la dictadura en 1980 en un plebiscito fraudulento. Estamos en presencia del único caso en el mundo de una Constitución dictada bajo una dictadura militar que rige en un régimen democrático.

Esta Constitución, en su contenido, consagra un modelo socioeconómico neoliberal, en el sentido que le hemos dado a este término a lo largo de estas páginas: principio hegemónico del mercado, en todos los ámbitos de la vida social; Estado subsidiario y predominio del derecho de propiedad sobre los otros derechos. En el plano político, ausencia de mecanismos participativos; papel desmedrado de la política expresado, entre otros elementos, en el presidencialismo y centralismo exacerbados y papel tutelar de las Fuerzas Armadas, aun cuando ello se modificara en las reformas de 2005.

El contenido mencionado de la Constitución, la que fue modificada en algunos rasgos por los acuerdos entre la dictadura y la oposición en un nuevo plebiscito, esta vez correcto, en julio de 1989, queda asegurado en su perpetuidad e intangibilidad a través de diversos mecanismos-enclaves. Ellos son la incorporación al Senado de miembros nominados al margen de elecciones populares: senadores elegidos por la Corte Suprema, el Presidente de la República, el Consejo de Seguridad Nacional; la incorporación al Senado de los ex presidentes de la República, sin una distinción sobre si fueron o no elegidos democráticamente; altísimos quórum para modificar la Constitución Política (2/3 de sus disposiciones más importantes y 3/5 para el resto); un sistema electoral minoritario (aunque presentado como mayoritario) binominal, en el que, salvo en el caso de que una de las combinaciones políticas doble a la segunda mayoría (o primera minoría), se produce un empate en prácticamente todas las circunscripciones o distritos; la calificación que la Constitución hace, para una gran cantidad de materias, entre leyes normales, leyes de quórum calificado y leyes orgánicas constitucionales¹²⁸.

¹²⁸ Para estas dos últimas materias se exigen quórum superiores a la mayoría simple: 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Las leyes de quórum calificado requieren de la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio. Además, las leyes que interpreten preceptos constitucionales requieren del voto de 3/5 en cada cámara. Incluso los tratados internacionales, si inciden en materias que deben ser objeto de leyes orgánicas constitucio-

Los dos primeros de estos mecanismos-enclaves fueron derogados por la reforma del 2005 bajo el mandato del presidente Lagos, pues ya habían perdido importancia para los partidos ligados a la dictadura, mientras los otros siguen vigentes, provocando una fuerte distorsión de la voluntad popular en el Parlamento, por una parte, y una exclusión de los sectores ajenos a las dos fuerzas mayoritarias¹²⁹, por la otra. Así, no es posible modificar el sistema binominal o todas las leyes que sobre materias propias de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado adoptó Pinochet y su junta legislativa en los últimos días antes de dejar el poder.

La mayor cantidad de conflictos sociales producidos en el período democrático, de origen en el modelo socioeconómico, han tenido por causa la imposibilidad de obtener los quórums requeridos para modificar la Constitución o las leyes de quórums especiales. Muchas otras iniciativas legales e incluso tratados internacionales se estancaban por el mismo motivo.

El núcleo básico de la Constitución, resguardo inmutable de un determinado orden socioeconómico, no fue eliminado o reemplazado por las reformas constitucionales de 2005 durante el gobierno de Lagos. Aunque senadores nominados y vitalicios fueron eliminados al igual que el papel tutelar de las Fuerzas Armadas a través del Consejo de Seguridad Nacional, y otros aspectos fueron también derogados, este núcleo permaneció inalterable. La reforma de Lagos no se pronunció sobre el sistema de elección binominal, aunque lo bajó de rango constitucional a ley de quórum calificado. Pero lo más grave al respecto es que al cambiar la firma de Pinochet por la de Lagos, quien proclamó la existencia de una nueva Constitución, se clausuró el debate constitucional sin que el pueblo chileno pudiera tener auténticamente lo que algunos (Ackerman, 1999) han llamado “momento constitucional”.

nales o de quórum calificado, no podrán ser ratificados si no se reúnen los quórums necesarios para adoptar o modificar estas últimas.

¹²⁹ Solo en la elección parlamentaria de diciembre de 2009, un sector ajeno a una de las dos listas principales obtuvo algunos escaños, en tanto el Partido Comunista tuvo que hacer un pacto con la lista de la Concertación para elegir parlamentarios como parte de dicha lista.

Balance: Neoliberalismo corregido y progresismo limitado

En el balance de los gobiernos de la Concertación no puede desconocerse el mejoramiento sustantivo en todos los planos respecto de la situación original al comienzo de la democratización tanto en lo político, con el reemplazo de la dictadura, como en lo socioeconómico, donde bastaría con citar que Chile se convirtió en uno de los países de América Latina con mayor ingreso per cápita y mayor reducción de la pobreza. Ninguno de los éxitos obtenidos puede atribuirse, como equivocadamente han señalado posiciones a las que ya nos hemos referido, a las transformaciones ocurridas bajo el régimen militar ni menos a su persistencia en el nuevo régimen democrático sino, por el contrario, ellos se explican por las correcciones y alejamiento del modelo heredado. En cambio, tales herencias explican parte de los problemas y aspectos negativos de los veinte años de gobiernos de la Concertación.

Pero si hubo correcciones al modelo socioeconómico heredado, no hubo superación de la sociedad postpinochetista¹³⁰, lo que no significa que estamos en una sociedad neoliberal como sostienen algunos (Gómez Leyton, 2010). Más allá de una discusión teórica sobre lo que es una sociedad neoliberal definida estrictamente como neoliberal, la persistencia de elementos neoliberales no permite definirla propiamente como tal. A lo más, podría hablarse de una sociedad dual, no en el sentido de coexistencia de dos sistemas completos en un mismo territorio o en un mismo Estado, como lo fue el dualismo estructural de los años sesenta, sino de la coexistencia de principios estructuradores tanto neoliberales como progresistas, con predominio de unos u otros. Las políticas analizadas en este libro dan cuenta de ello. Se trata más bien de una hibridez entre elementos neoliberales y no neoliberales en lo socioeconómico, entre elementos democráticos y no democráticos en lo político. Esta hibridez caracteriza lo que llamamos la sociedad postpinochetista. Hemos indicado más arriba por qué no puede hablarse de un régimen democrático pleno y en lo que se refiere al plano

¹³⁰ El término postpinochetista alude, por un lado, a que ya no se está ni en la dictadura de Pinochet ni en el mismo orden socioeconómico que regía en esa dictadura, pero que tampoco se ha alcanzado una democracia plena por la vigencia de una institucionalidad que garantiza la intangibilidad de rasgos fundamentales del modelo socioeconómico heredado (Garretón, 2007).

socioeconómico, además de las desigualdades y del rol reducido del Estado, de la alta concentración de la riqueza. Tanto la vigencia de principios neoliberales en todos aquellos campos en que otrora el Estado jugaba un rol dirigente (salud, trabajo y seguridad social, urbanismo y vivienda, educación) como la desarticulación de actores sociales y el predominio de poderes fácticos, no permiten hablar de un orden neoliberal superado¹³¹.

Estamos, entonces, frente a un orden socioeconómico que no es el mismo que el modelo implantado por la dictadura, pero que comparte algunos rasgos fundamentales. Es lo que llamamos el neoliberalismo corregido.

¿Quiere decir esto que el proyecto de la Concertación fracasó o que no era progresista? No puede decirse que los gobiernos de la Concertación hayan sido fracasos en materia socioeconómica o en materia política. Fueron muy exitosos y permitieron una recuperación democrática, la consolidación de un régimen postautoritario y la corrección en un sentido progresista del modelo socioeconómico con un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente de sectores populares (Comisión Bicentenario, 2005). Pero, como proyecto democratizador incompleto, fracasó en la generación de un nuevo modelo socioeconómico que reemplazara el neoliberal heredado, y en el desarrollo de un nuevo sistema institucional con una nueva Constitución. Ya nos hemos referido a las causas externas e internas a la Concertación que explican esta incapacidad de superar los dos pilares de la sociedad postpinochetista.

¹³¹ Respecto de campos como la salud y la previsión, hemos mostrado que hubo reformas importantes, pero se mantuvo la estructura del sistema implantado por la dictadura en que el principio de mercado y los grandes intereses privados son hegemónicos. En el caso de la educación, el reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza por la Ley General de Educación en el gobierno de Bachelet, dejó intactos los principios de competencia y lucro y las estructuras del sistema educativo orientadas a la desigualdad. Esto ha permitido que el sistema educacional chileno haya pasado de ser, hasta los años setenta del siglo pasado, básicamente gratuito, sin fin de lucro y público, a ser uno de mayoría de educación privada, con fin de lucro y pagado, y que su educación superior sea de las más desiguales, segmentada, cara y de menor aporte del Estado del mundo (Ver sobre el sistema educacional y las movilizaciones estudiantiles de 2006 (Garretón, 2007) y de 2011, Atria (2012), Mayol (2012), González y Montealegre (2012) . El concepto de poderes fácticos (Garretón, 2007) alude aquí a aquellos actores económicos y sociales que ejercen su dominación más allá de las atribuciones que la sociedad les ha otorgado legítimamente y escapan al control político y ciudadano, como son los grandes grupos económicos, los medios de comunicación, las empresas y servicios privatizados como ISAPRES, AFP, empresas de comunicación, telefonía, electricidad, aviación, etc.

¿Fueron progresistas el proyecto y la práctica de los gobiernos de la Concertación? Recordemos que hemos definido como constitutivos del progresismo en América Latina el contexto de refundación de las relaciones Estado-sociedad, el principio crítico del capitalismo, la convocatoria y representación de sectores populares, las reformas estructurales para revertir el modelo neoliberal y fortalecer el papel del Estado y la sociedad en la economía. Ello conlleva dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales a las cuales nos hemos referido en otro capítulo. Desde esta perspectiva, estamos ante un progresismo limitado. Pero tal límite no debe atribuirse al hecho de ser una coalición de centro-izquierda, más que estrictamente de izquierda, sino al carácter de la conducción política de la coalición y sus gobiernos.

Hablamos de progresismo limitado en un doble sentido. Estructuralmente, porque los dos pilares del modelo de sociedad heredados de la dictadura, el papel predominante del mercado con la generación de desigualdades y la institucionalidad democrática incompleta, fueron corregidos, pero no superados o reemplazados por una nueva relación Estado-sociedad ni por una nueva Constitución. Ideológicamente, porque el proyecto mismo de la Concertación no privilegió ni puso como prioritario el componente antineoliberal. Es decir, más allá de una vocación antineoliberal en su origen, no hubo un horizonte ideológico ni un modelo de superación de la sociedad postpinochetista. Ello se expresó en la coexistencia de un modelo y aspiraciones de corte más socialdemócrata que apuntaban a la idea de un Estado o sistema de protección, por un lado, con uno más liberal y una conducción ortodoxa consecuente, en general cristalizada en los ministerios de Hacienda, de corte más ortodoxamente liberal, por otro¹³².

¹³² Sobre la identidad progresista de la Concertación, véase Salas (1996). Por nuestra parte, con fines puramente ilustrativos quisimos evaluar el grado o nivel de progresismo de la coalición y sus gobiernos, a partir de la información recolectada en esta investigación sobre proyectos, propuestas o declaraciones de los actores. Consideramos las dimensiones económica (propuestas antineoliberales, igualdad), social (derechos, ciudadanía, participación), política (lucha contra los enclaves autoritarios y profundización democrática, derechos humanos) y cultural (diversidad, minorías, pluralismo, libertades) y asignamos puntajes de 1 (menor progresismo) a 4 (mayor progresismo), lo que daría un máximo de 16 puntos para cada partido o gobierno. La atribución de puntajes es sin duda subjetiva y discrecional, pero los resultados impresionísticos son sugerentes. Así, los partidos anotan en promedio 10 (equivalente a 62,5% de progresismo) y los gobiernos 7,25 (45%), es decir, un nivel más alto de progresismo en los partidos que en los gobiernos, lo que daría cuenta de los debates y del tipo de hegemonía que se impuso en estos últimos, siendo los más progresistas el PS seguido

Volvemos con esto al punto de partida de este capítulo. El proyecto político de la Concertación se agotó o terminó sin haber realizado su proyecto histórico. Ello significa no solo que quedaron tareas pendientes sino la necesidad de una nueva propuesta de sociedad que diera cuenta tanto de las transformaciones ocurridas como del tipo de país que se quería construir.

Perspectiva: ¿Hacia un nuevo proyecto progresista?

Recordemos lo planteado en un capítulo anterior sobre la nueva problemática de nuestro continente. Al igual que en toda América Latina, lo que estaba y está en juego en Chile es la reconstrucción de la relación entre economía y política, entre Estado y sociedad, sin lo cual el régimen político pierde su relevancia como la forma institucional de organización del poder político. Ello porque el neoliberalismo como ideología y como conjunto de políticas, provocó la desarticulación de estas relaciones. Y en el caso chileno dicho modelo fue instalado en dictadura, haciendo coincidir entonces los procesos de democratización política con los de superación del modelo socioeconómico heredado. La propuesta alternativa al neoliberalismo provino del progresismo, como expresión renovada de la izquierda extendiéndose a los sectores de centro. En Chile, el sujeto que encarnó esta respuesta fue la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda que agrupaba a todos los partidos de oposición a la dictadura con la excepción del Partido Comunista, el cual realizó una oposición de izquierda a los gobiernos de esta coalición. El balance de estos gobiernos muestra, como lo hemos indicado, la consolidación de un régimen político postautori-

por el PPD y el gobierno de Lagos, seguido por el de Bachelet. La dimensión económica es la que alcanza el nivel más bajo de progresismo tanto en los partidos como en los gobiernos, en tanto las dimensiones cultural y social son las de más alto nivel de progresismo en los gobiernos, y en los partidos el nivel más alto lo alcanza la dimensión política. El PRSD tiene niveles medios de progresismo en todas las dimensiones al igual que la DC, con la excepción que, en este caso hay un muy bajo nivel en la dimensión cultural. El PS tiene un nivel alto en las dimensiones política y cultural y el PPD alcanza su nivel más alto en las dimensiones social y cultural. El gobierno de Aylwin tiene niveles medios en lo político y económico y bajo en las otras dos dimensiones, y en el caso de Frei hay un nivel bajo en todas las dimensiones. El gobierno de Bachelet alcanza los niveles más altos en lo social y cultural, en tanto el gobierno de Lagos alcanza su mayor nivel en las dimensiones política, social y cultural.

tario, la corrección del modelo socioeconómico en el sentido de una mayor regulación, superación de la pobreza y el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los chilenos. Pero también muestra que el doble amarre de la sociedad chilena al orden social de la dictadura, principio de mercado generador de desigualdades e institucionalidad política que impide la transformación del modelo socioeconómico, no fue superado.

De modo que, al terminar los gobiernos de la Concertación, la gran tarea pendiente del progresismo es, por un lado, la superación de la sociedad postpinochetista en su doble dimensión socioeconómica y político-institucional y, por otro, la propuesta de un nuevo proyecto para la sociedad chilena del siglo XXI¹³³.

Respecto de la primera cuestión, completar la tarea pendiente de los gobiernos de la Concertación de superar la sociedad postpinochetista exige, por una parte, devolver al Estado su papel dirigente no solo respecto del mercado y el desarrollo sino en la capacidad de redistribución de riqueza. Es cierto que esta tarea se confunde en parte con la segunda, que apunta a un proyecto nacional de largo plazo, uno de cuyos principales horizontes es la construcción de una sociedad igualitaria, pero también aparece como condición necesaria para ello. Por otra parte, requiere el establecimiento de una nueva institucionalidad política a través de una nueva Constitución. En la medida que esta aparece como condición para realizar otro tipo de transformaciones en la sociedad, pareciera ser que la prioridad debiera ser dada a la movilización cultural, social y política en torno a esta segunda tarea pendiente. En todo caso, ambas tareas exceden, y así lo demostraron los veinte años de gobierno de la Concertación, la capacidad de esta coalición como sujeto político social. Volveremos al final sobre esto.

La segunda cuestión tiene que ver con un nuevo proyecto progresista para una sociedad que se haya liberado de las amarras fundamentales con el orden social heredado de la dictadura, aunque algunos de sus componentes forman parte de este mismo proceso de liberación. Y la respuesta a la pregunta por el tipo de sociedad que se desea, debe abandonar el “individualismo metodológico” en la elaboración y construcción de proyectos colectivos, como es un proyecto nacional. En la década-

¹³³ Ver, en este sentido, la importante contribución del ex presidente Ricardo Lagos en esta materia (Lagos 2008, 2010; Lagos y Landerretche eds. (2011). Ver también: Hardy, ed. (2010).

da del sesenta primaba un nacionalismo o societalismo ideológico metodológico en la elaboración de proyectos: se pensaba en qué sociedad se quería y se le daba un contenido. Hoy día parece haberse pasado al otro extremo, aunque cierta conciencia culposa lleva a combinar individualismo liberal con socialdemocracia. Lo cierto es, que hoy predomina la idea de pensar a partir de las personas o los individuos (las “preocupaciones de la gente”), básicamente a través de encuestas¹³⁴. Pero la política consiste no en pensar a partir exclusivamente de los individuos. Para eso hay otros actores en la sociedad. La política consiste en pensar en la sociedad, aunque de manera diferente en que se la pensó en otra época en que se partía desde una ideología utópica que tenía ya fijada la sociedad a la que había que llegar.

Y es solo a partir de un horizonte deseado que cabe examinar las tendencias que atraviesan la sociedad, aunque estas son muy cambiantes porque se basan en supuestos que se transforman permanentemente, dependiendo de crisis naturales o económicas o de otro tipo de factores sobre los que no hay predicción o control posibles.

Entre estas tendencias cabe señalar las que tienen que ver con la cuestión demográfica y el aumento proporcional de la población mayor de edad o con la limitación de recursos naturales y los requisitos de un desarrollo sustentable. Pero también aquellas que se refieren a la conformación de nuevos estratos socioeconómicos, con descomposición y la virtual desaparición de las clases medias tal como las conocimos, o a las transformaciones de las formas de convivencia expresadas en la segregación de las ciudades, la masificación de nuevas tecnologías de comunicación, la diversificación de las formas de organización familiar, la pérdida de referentes colectivos en los comportamientos y el individualismo que lleva a procesos de desolidarización y al predominio de una visión de la sociedad o el país más como agregado de individuos o grupos que como una comunidad política (Garretón, 2000).

Y aquí es donde se plantea el tema básico del proyecto, con lo que volvemos a temas analizados en el capítulo IV. Una manera de pensar un proyecto es averiguar cómo satisfacer a los distintos grupos, cómo proveer a las necesidades e intereses de individuos y grupos sociales o los pisos mínimos para todos. Y para eso se hacen encuestas. Otra manera es definir algunos ámbitos que pueden ser discutibles y sobre los cuales

¹³⁴ Ver sobre este tema, Garrigou (2007).

se debe realizar el debate, con el objetivo de establecer las metas que se aspiran. Pero ello supone la definición de una problemática central que evite convertir un proyecto en una lista indefinida de políticas y medidas públicas, fórmula equivalente a convertir a una sociedad o país en una suma o agregado de individuos. Y esta problemática o cuestión central, tanto en Chile como en América Latina, como lo hemos reiterado, es bajo distintas modalidades la reconstrucción de la polis, de una comunidad socioeconómica, cultural y política, que en nuestro caso, supone una nueva institucionalidad y una nueva Constitución.

El problema crucial del futuro democrático es la reconstrucción de un sistema político con un Estado dirigente que reemplace tanto a los ideologismos del pasado como a las versiones neoliberales recientes. Se trata de volver a la subordinación de la economía a la política con fórmulas alternativas a las tradicionales, que pasen por devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supranacionales, un rol dirigente en el desarrollo, establecer marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado, y asegurar el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. Se trata también, en otras palabras, de introducir los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados, reconociendo su relativa autonomía funcional.

La superación del modelo neoliberal supone también, a nivel económico, la definición de un nuevo modelo productivo compatible, a la vez, con la sustentabilidad medioambiental, la generación de trabajo de calidad, la integración social y la inserción en la comunidad latinoamericana; y de un modelo distributivo que asegure movilidad social y redistribución, así como desconcentración de la riqueza y control y regulación de los poderes financieros¹³⁵.

En este sentido, como hemos dicho, el punto clave que haría la diferencia entre corrección o superación del modelo sería la redistribución de la riqueza, que le entregaría al Estado los recursos y la capacidad de dirección del desarrollo. En esa dirección, cabe pensar en una nueva estructura tributaria que aumente los impuestos a las grandes empresas y al capital especulativo y corresponde dotar al Estado chileno de una mayor participación en la economía y en la sociedad, en el control de servicios básicos para la ciudadanía, como por ejemplo, una salud pública de calidad; una educación pública y laica hegemónica con un espacio acotado para la educación priva-

¹³⁵ Ver sobre el modelo socioeconómico, Sunkel e Infante editores (2009).

da; un transporte público y estatal y un sistema de protección social estatal que compita con ventajas sobre la alternativa privada. Aquí hay que plantear la cuestión de aquellos sectores que fueron privatizados en la ola autoritaria neoliberal (educación, salud, previsión y otros servicios públicos). La cuestión básica en esta materia es devolverle a lo público su carácter hegemónico y mayoritario en cada uno de ellos, dándole a la provisión privada de servicios un carácter subsidiario y, sobre todo, que evite su carácter de poder fáctico. Hay que recordar que en estos ámbitos la percepción del abuso y la falta de responsabilización se hacen intolerables para los ciudadanos. Es fundamental la intervención de la sociedad, vía el Estado y vía estructuras de participación social, en la fiscalización de los servicios públicos, de comunicación y otros. En algunos países la fórmula es tener en cada campo un ente estatal. Por ejemplo, la idea de la AFP estatal en el caso de la previsión, pero también en el campo de la comunicación, así como en los medios donde cabe generar condiciones de pluralismo y el reforzamiento de la televisión pública, que en los hechos ha dejado de serlo, o de la electricidad y energía y en una cantidad de otras instancias que son servicios públicos, pero están en manos privadas. Si no es así, la idea de los derechos garantizados se transforma en una ilusión, porque la mayor parte de las actividades para satisfacer esos derechos están en manos privadas. ¿Requiere todo ello una reestatización? Probablemente, y no parece ser un problema siempre que se asegure control ciudadano. ¿Es eso volver atrás? No, es ir hacia adelante, porque la vuelta atrás han sido el mercado y la privatización. Pero, como decimos, ello supone fortalecer, al mismo tiempo, los controles y participación de los actores sociales y los ciudadanos.

Lo que lleva a plantearse ¿cuál es la estructura de participación que se quiere para controlar al Estado y a la clase política, cuyo complemento es la reforma del sistema de representación y de partidos? Si se quiere que la clase política sea realmente representativa no basta la crítica. Es necesario hacer algún tipo de reforma política que incluya, ante todo, cambios en el sistema electoral; rediseño de los distritos; introducción de un sistema de paridad de género y de cuotas en otras dimensiones; provisión de financiamiento básico para que los partidos desarrollen tareas de investigación y formación cívica y tecnificación de la labor legislativa, además de desarrollar una estructura de participación y *accountability*¹³⁶.

¹³⁶ Hemos desarrollado extensamente los temas de la reforma política en Garretón (2007).

En el plano de fortalecimiento de la comunidad nacional, hay al menos dos cuestiones centrales. Primero, se trata de convertir a las regiones en reales espacios de democracia con gobiernos elegidos y proyectos de desarrollo propios. La actual regionalización no fue pensada sobre la base de núcleos productivos o culturales que apunten al fortalecimiento de los tejidos sociales locales, sino de una manera estrictamente administrativa. Ello ha llevado a una relación de centralización que ha precarizado y en cierta medida abandonado el desarrollo del resto de las regiones. Segundo, el desarrollo de la diversidad de esta comunidad con el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y de un Estado plurinacional.

Por último, señalemos la necesidad de discutir qué se quiere respecto de la inserción en América Latina y su integración. Aquí, la meta debiera ser la creación de una estructura política que coordinara al menos las fórmulas de integración económica, es decir, preservando las identidades nacional-estatales. Se trata de la construcción de una comunidad política supranacional en el mundo globalizado.

Nada de ello es posible, como hemos dicho, en el actual marco institucional heredado de la dictadura, subordinado a una Constitución impuesta en un plebiscito fraudulento y con correcciones significativas, pero que no generaron un orden plenamente democrático. A nuestro juicio, este es el aspecto prioritario: generar un proceso constituyente democrático como han hecho todos los países que salieron de las dictaduras. Este es, sin duda, el principal déficit de la llamada transición chilena, responsable principal de la no superación del modelo socioeconómico heredado.

En síntesis, de lo que se trata es de rescatar la idea de un proyecto nacional como convocatoria y no solo como representación de demandas de diversos sectores. Dicho proyecto debe hacerse cargo tanto de las tareas pendientes como de un nuevo horizonte y de una nueva propuesta de sociedad, dando cuenta tanto de las transformaciones ocurridas como del tipo de país a construir. Pero esto a su vez plantea la cuestión del sujeto político social que encarne y realice las tareas pendientes y el nuevo proyecto¹³⁷.

¹³⁷ Sobre el tema del sujeto son interesantes las contribuciones de Ernesto Laclau. Una pequeña síntesis en Laclau (2010). A diferencia de su posición que ve una tensión entre instituciones y populismo en la constitución del sujeto, pensamos que hay tres dimensiones involucradas no reductibles las unas a las otras: instituciones, pueblo y política.

Dicho sujeto ya no puede ser solo la Concertación, quien fuera el sujeto de la democratización política chilena, porque su propio proyecto quedó incompleto. Es decir, no puede afrontar sola las nuevas tareas, porque existe hoy una oferta política diversificada en nuevos sectores de izquierda. Hay, entonces, la necesidad de reconstruir partidos, referentes y bloques en el campo del centro y la izquierda, es decir, el campo del progresismo.

Pero no basta con ello, porque se ha producido un cambio sustancial en la política chilena. En efecto en la historia de Chile, al menos desde los años veinte del siglo pasado, todos los grandes proyectos sociales, la industrialización, las reformas estructurales de los sesenta, la vía al socialismo, la lucha contra la dictadura y la democratización política, tuvieron como actores o sujetos principales a los partidos políticos y sus coaliciones, ya fuera el Frente Popular, la Democracia Cristiana, la Unidad Popular, las diversas coaliciones y frentes contra la dictadura o la Concertación. Tales partidos y alianzas, como lo hemos sostenido permanentemente, expresaban también al movimiento social en lo que hemos llamado la imbricación entre lo político y lo social (Garretón, 1987). Es decir, no había en el campo de centro-izquierda ni partidos sin movimientos sociales ni estos sin aquellos. El sujeto partidario era sujeto político y social a la vez. Y era en el interior de los partidos o sus coaliciones que se daba la cuestión de la autonomía de los actores sociales.

A nuestro juicio, las movilizaciones de estudiantes secundarios de 2006, y las de mapuches, movimientos de orientación sexual, regionales, medioambientales y otras, que tuvieron su máxima expresión en las movilizaciones de estudiantes universitarios en 2011; la ausencia de participación electoral de un tercio del electorado; las muy bajas tasas de credibilidad de los partidos; el debilitamiento de las lealtades electorales; la desarticulación de los actores clásicos y la aparición de nuevos actores, entre otros fenómenos, dan cuenta de este cambio sustancial que hemos mencionado: se ha producido una ruptura en la relación de imbricación entre actores sociales y políticos. Y esto significa que un nuevo sujeto político-social ya no podrá ser solamente partidario ni tampoco podrá prescindir de los partidos. No solo la Concertación no da cuenta de todo el espectro político partidario progresista, sino que todo este tampoco da cuenta del conjunto de nuevos actores sociales. Quizás por primera vez en la historia contemporánea de Chile, todo proyecto pasa por un proceso de reconstrucción de las relaciones entre política y

sociedad, es decir, por la construcción de un nuevo sujeto político-social que no son ni los partidos ni los actores sociales cada uno de ellos por separado, sino el conjunto de ambos en una compleja relación de autonomía y coordinación.

El futuro de las tareas que dejaron pendientes los gobiernos de la Concertación y de un nuevo proyecto progresista para Chile, depende de ello.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2007): “La Disyuntiva”, declaración sectores progresistas de izquierda de la Concertación”, en *El Mostrador* [En línea] disponible en <http://www.elmostrador.cl/c_pais/imagenes/Ladisyuntiva.doc>
- ACKERMAN, B. (1999): *La política del diálogo liberal*, Gedisa, Barcelona.
- AGUILERA, C. (2007): “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet. Consejos Asesores Presidenciales”, en *América Latina Hoy* N° 46, Ediciones Universidad de Salamanca, España.
- AGUILÓ, S. (2002): “Chile entre dos derechas” [En línea] disponible en <<http://www.derechos.org/nizkor/chile/conciencia.html>>
- ALEXANDER, J. (1987): *Las teorías sociológicas después de la segunda Guerra Mundial*, Gedisa, Barcelona.
- ÁLVAREZ-URÍA, F. (2001): “Neoliberalismo, tercera vía y socialdemocracia”, en *Revista CLAVES de Razón Práctica* N° 111, Madrid.
- ANDERSON, P. (2003): “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en Sader, E. y Gentili, P. (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado crisis y exclusión social*, segunda Edición, CLACSO, Buenos Aires.
- ANDRADE, O. (2006, 30 de marzo): “Foro ICARE: ¿Cómo viene el 2006?” [En línea] disponible en <<http://www2.icare.cl/memoria2006.pdf>>
- ANINAT, E. (1994): *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública presentado por el Ministro de Hacienda don Eduardo Aninat Ureta*, Departamento de difusión de la SECC, Santiago, Chile.
- ARENAS, A. (2010): *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, Chile.
- ARNSON, C.; ARMONY, A.; SMULOVITZ, C.; CHILLIER, G. Y PERUZZOTTI, E. (comps.) (2009): *La nueva izquierda en América Latina: derechos*

- humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson International center for Scholars, Washington DC.
- ATRIA, F. (2012): *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*, Editorial Catalonia-CIPER, Santiago.
- AVENDAÑO, O. (2010): “Organización, identidad y fuerza electoral: los partidos de derecha en el período 1989-2010”, en Salazar, M. y Osorio Rauld, A. (editores), *Democracia y antagonismos en el Chile contemporáneo: perspectivas post-transicionales*, Editorial Akhilleus, Santiago, Chile.
- AVENDAÑO, O. Y FIGUEROA, R. (2002): “La persistente tensión entre poder y desarrollo: El problema de la redistribución”, en *Revista de Sociología* N°16, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- AYLWIN, P. (1994a): *Discursos presidenciales*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [En línea] disponible en <http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/>
- AYLWIN, P. (1994b): *Crecimiento con equidad: discursos escogidos 1992-1994*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
- BACHELET, M. (2008): “Discurso de Su Excelencia la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria al Constituirse el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad” [En línea] disponible en <http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf>
- BACHELET, M. (2005): *Estoy Contigo. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010* [En línea] disponible en <http://www.bcn.cl/elecciones/pdf/programa-MB.pdf>
- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington DC.
- BLOFIELD, M. (2003): “Guerra Santa. La izquierda y la derecha frente a los temas valóricos en Chile democrático”, en Dávila, M. y Fuentes, C.A. (eds.), *Promesas de cambio: La izquierda y la derecha en el Chile contemporáneo*, Editorial Universitaria, Santiago.
- BOBBIO, N. (1995): *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Editorial Taurus, Madrid.
- BOENINGER, E. (2007): *Políticas Públicas en democracia*, Uqbar Editores, Santiago, Chile.
- BOENINGER, E. (1997): *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
- BORON, A. (1999): “Pensamiento único y resignación política: los lími-

- tes de una falsa coartada”, en Boron, A.; Gambina, J. y Minsburg, N. (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Colección CLACSO-EUDEBA [En línea] disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tempos/tempos.html>>
- BRUNNER, J.; HOPENHAYN, M.; MOULIAN, T. Y PARAMIO, L. (1993): *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*, FLACSO, Santiago.
- BURAWOY, M. (2003): “For a sociological Marxism: the complementary convergence of Karl Marx and Karl Polanyi”, en *Politics and Society*, Vol. 31, N° 2 [En línea] disponible en <<http://burawoy.berkeley.edu/Marxism/Sociological%20Marxism.P&S.pdf>>
- CAMERON, M. Y HERSCHBERG, E. (2010): *Latin America's left turn. Politics, policies and trajectories of change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- CAMPERO, G. (1984): *Los gremios empresariales en el periodo 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Santiago, Chile.
- CASTELLS, M. (2005): *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA) (2008a): “CENDA denuncia escandalosas pérdidas de los fondos de pensiones desde el inicio de la crisis mundial”, Presentación de CENDA ante la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados [En línea] disponible en <<http://www.g80.cl/noticias/noticiacompleta.php?varbajada=2893>>
- CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA) (2008b): “Reforma previsional: Solución fiscal para las pensiones más bajas. Las demás siguen a merced de las AFP y los mercados financieros” [En línea] disponible en <www.estafaprevisional.cl/noticias_ep/cenda.doc>
- CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA) (2007): “Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, consideradas en conjunto, 1982-2006” [En línea] disponible en <<http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/anteriores/propuesta-de-reforma-presentada-al-consejo-asesor>>

- CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA) (2006): *Crítica de la propuesta del Consejo asesor presidencial para la reforma previsional* [En línea] disponible en <http://www.cendachile.cl/node/65>
- COMISIÓN BICENTENARIO (2005): *Foro Bicentenario*, Comisión Bicentenario, Presidencia de la República, Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir*, CEPAL, Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2009a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, CEPAL, Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2009b): *La reacción de los Gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de políticas anunciadas hasta el 30 de junio de 2009*, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2008): “Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005” [En línea] disponible en <<http://www.eclac.org/deype/publicaciones/xml/1/33931/LCL2911e.pdf>>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2006a): *El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social* [En línea] disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_Capitulo_I.pdf>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2006b): “Poverty and Income Distribution”, en *Social Panorama of Latin America*, CEPAL-Statistics and Economic Projection Division, Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL, Santiago.
- CORTÁZAR, R. Y VIAL, J. (eds.) (1998): *Construyendo Opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN/DOLMEN Ediciones, Santiago, Chile.

- COX, C. (2011): *De la revolución en educación de Pinochet al presente. Hitos de política y evolución socio-cultural*, Ciclo de Diálogos Educación habla de Educación, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. Y WATANUKI, J. (1975): *The crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.
- DALE, G. (2012): “Double movements and pendular forces: Polanyian perspectives on the neoliberal age”, en *Current Sociology*, Vol. 60, Nº1, International Sociological Association.
- DÁVILA, M. Y FUENTES, C. (2003): *Promesas de cambio: izquierda y derecha en el Chile contemporáneo*, Editorial Universitaria/FLACSO, Santiago.
- DE CASTRO, S. (Presentador) (1992): *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- DEZALAY, Y. Y GARTH, B. (2002): *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, ILSA-UNAM, México.
- DIDES, C. (2005): *El discurso conservador en el debate público sobre anti-concepción de emergencia en Chile: análisis a partir de la prensa escrita (2001-2005)*, Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios de Género y Cultura, mención Humanidades, Universidad de Chile, Santiago.
- DIRMOSER, D. (2005): “Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad* Nº 197, Caracas, Venezuela.
- DRAKE, P. (2009): *Between tyranny and anarchy. A history of democracy in Latin America 1800-2006*, Stanford University Press, Stanford.
- DUBET, F. (2010): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Siglo XXI Editores, México.
- EZCURRA, A. M. (1998): *¿Qué es el Neoliberalismo?: evolución y límites de un modelo excluyente*, Ideas, Buenos Aires.
- FAZIO, H. (2007): *Lagos: el presidente “progresista” de la Concertación*, LOM Ediciones, Santiago.
- FAZIO, H. (2004): *TLC- Chile: El amarre del modelo*, LOM Ediciones, Santiago.
- FAZIO, H. (1996): *El programa abandonado: balance económico y social del gobierno de Aylwin*, LOM Ediciones, Santiago.

- FERNÁNDEZ DE LA VEGA, M. T. (2006): “Socialismo y nueva ciudadanía”, en *Revista Foro*, Vol. 21, N° 57, Año 6, Santiago.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2004): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2003): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, tercera edición, C. Sáez Editor, Santiago.
- FLISFISCH, A. (1993): “Los desafíos del Estado chileno en la década de los noventa”, en Bodemer, K. (ed.), *La reforma del Estado: más allá de la privatización*, FESUR, Montevideo.
- FLISFISCH, A. (1987): *La política como compromiso democrático*, FLACSO, Santiago, Chile.
- FOXLEY, A. (2000, mayo): “Entrevista Alejandro Foxley”, en *Revista Cosas*, Santiago, Chile.
- FOXLEY, A. (1988): *Experimentos neoliberales en América Latina*, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- FRIEDMAN, M. Y FRIEDMAN, R. (1983): *La Libertad de elegir*, Ediciones Orbis, Madrid.
- FUNDACIÓN CHILE 21 (2006): *Presentación de Chile 21 ante la Comisión Asesora de la reforma previsional*, Fundación Chile 21, Santiago.
- GARCÍA, M. Y VERA, S. (1998, junio): “Dirección y gerencia pública. Gestión para el cambio”, Presentado en el IV Encuentro Internacional sobre modernización del Estado.
- GARRETÓN, M. A. (2011): “Liderazgo de género y fin de un ciclo político en Chile. El gobierno de Michelle Bachelet”, en Cheresky, I. (compilador), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Prometeo-CLACSO, Buenos Aires.
- GARRETÓN, M. A. (2010): “Fin de ciclo y perspectivas de la centroizquierda”, en Hardy, C. (editora), *Ideas para Chile. Aportes de la centroizquierda*, LOM Ediciones, Santiago.
- GARRETÓN, M. A. (2007a): *Del post-pinochetismo a la sociedad democrática. Política y globalización en el bicentenario*, Random House Mondadori, Santiago, Chile.
- GARRETÓN, M. A. (2007b): “Las Ciencias Sociales en Chile. Institucionalización, ruptura y renacimiento”, en Trindade, H. (coord.), *Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada*, Siglo XXI Editores, México.
- GARRETÓN, M. A. (2006): “Modelos y liderazgos en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 205, Caracas, Venezuela.

- GARRETÓN, M. A. (2003a): “La (in)conducción política del segundo Gobierno democrático”, en Muñoz, O. y Stefoni, C. (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, FLACSO-Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Garretón, M. A. (2003b): “La revolución como contenido sin método revolucionario”, en Baño, R. (ed), *Unidad popular 30 años después*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
- GARRETÓN, M. A. (2003c): *Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- GARRETÓN, M. A. (2000a): *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM Ediciones, Santiago.
- GARRETÓN, M. A. (2000b): *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens, Rosario.
- GARRETÓN, M. A. (1999a): “Chile: Political learning and the Reconstruction of Democracy”, en McCoy, J. (ed.), *Political learning and redemocratization in Latin America: Do politicians learn from political crises?*, North-South Center Press University of Miami, Miami.
- GARRETÓN, M. A. (1999b): “Balance y perspectivas de la democratización política chilena”, en Menéndez, A. y Joignant, A. (editores), *La caja de pandora. El retorno de la transición chilena*, Planeta Ariel, Santiago.
- GARRETÓN, M. A. (1999c): “Chile 1997-1998: The revenge of incomplete democratization”, en *International Affairs*, Vol. 75, N° 2.
- GARRETÓN M. A. (1997): “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 148, Caracas, Venezuela.
- GARRETÓN, M. A. (1996): “Economía y mercado. Aspectos socio-políticos” en *Revista Medellín*, Vol. XXII, N° 85, Colombia.
- GARRETÓN, M. A. (1995): *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.
- GARRETÓN, M. A. (1991): *Discutir la “transición”. Estrategias y escenarios de la democratización política chilena*, Documento de Trabajo Serie Estudios Políticos, N° 15, FLACSO, Santiago, Chile.
- GARRETÓN, M. A. (1987): *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile* (Cap. VI), Editorial Andante, Santiago.

- GARRETÓN, M. A. (1982): “Modelo y proyecto político del régimen militar chileno”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 44, N° 2.
- GARRETÓN, M. A.; CRUZ, M. A. Y AGUIRRE, F. (2012): “La experiencia de los Consejos Asesores Presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 74, N° 2.
- GARRETÓN, M. A.; CRUZ, M. A.; AGUIRRE, F.; BRO, N.; FARIAS, E.; FERRETI, P. Y RAMOS, T. (2011): “Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del Consejo Asesor para la educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile”, en *Revista Polis*, Vol. 30, Universidad Bolivariana, Santiago, Chile.
- GARRETÓN, M. A. Y GARRETÓN, R. (2010): “La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- GARRETÓN, M. A. Y DE LA FUENTE, G. (2004): “Reforma del Estado”, en *Proyecto Calidad de la política*, Fundación Chile 21, Santiago.
- GARRETÓN, M. A.; CAVAROZZI, M.; CLEAVES, P.; GEREFFI, G.; HARTLYN, J. (2004): *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*, LOM Ediciones, Santiago.
- GARRIGOU, A. (2007): *La Embriaguez de las encuestas*, LOM Ediciones, Santiago.
- GENTILI, P. Y SADER, E. (1999): *La trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social*, CLACSO-Eudeba, Buenos Aires.
- GERMANI, G. (1965): *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- GIDDENS, A. (2000): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid.
- GODOY, O. (2003): “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 23, N° 2, Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile.
- GÓMEZ LEYTON, J. C. (2010): *Política, Democracia y Ciudadanía en una Sociedad Neoliberal Chile, 1990-2010*, Editorial Universidad ARCIS/CLACSO, Santiago.
- GONZÁLEZ, S. Y MONTEALEGRE, J. (2012): *Ciudadanía en marcha. Educación superior y movimiento estudiantil 2011: curso y lecciones de un conflicto*, Editorial USACH, Santiago.

- HABERMAS, J. (2000): *La constelación posnacional: ensayos políticos*, Editorial Paidós, Barcelona.
- HABERMAS, J. (1989): *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid.
- HARDY, C. (ed.) (2010): *Ideas para Chile. Aportes de la centroizquierda*, LOM Ediciones, Santiago.
- HARDY, C. (ed.) (2004): *Equidad y protección social: desafíos de políticas sociales en América Latina*, LOM Ediciones/Fundación Chile 21, Santiago.
- HAYEK, F. A. (1986): *El individualismo: el verdadero y el falso*, Centros Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- HAYEK, F. A. (1982): *Los principios de un orden social liberal*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- HAYEK, F. A. (1978): *Camino a la servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.
- HESSEL, S. (2010): *Indignez vous*, Indigène, Montpellier, Francia.
- HUNEEUS, C. (2000): *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago, Chile.
- HUNEEUS, C. (1997): “Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los “Odeplan Boys” y los “Gremialistas” en el Chile de Pinochet”, en *Revista Ciencia Política*, Vol. XIX, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- IBÁÑEZ, A. (1983): “Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939”, en *Cuadernos de Historia* N° 18, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- IBARRA, D. (1990): “Los acomodados de poder entre el mercado y el Estado”, en *Revista de la CEPAL* N°42, Santiago, Chile.
- KRUGMAN, P. (2009): *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Editorial Crítica, Barcelona, España.
- LACLAU, E. (2010): “Discurso, antagonismo y hegemonía en la construcción de identidades políticas”, en *Tres Pensamientos Políticos*, UBA Sociales Publicaciones, Buenos Aires.
- LAGOS, R. Y LANDERRETICHE, O. (editores) (2011): *El Chile que viene. Ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030*, Editorial Catalonia, Santiago.
- LAGOS, R. (2010): “A modo de epílogo. Recordando el futuro”, en Lagos, R. *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus, Santiago, Chile.

- LAGOS, R. (2008): *El futuro comienza hoy*, Editorial Copa Rota, Santiago.
- LAGOS, R. (1999): *Primer Gobierno del Siglo XXI. Programa de Gobierno: Para Crecer con Igualdad*, Santiago, Chile
- LAHERA, E. Y SMITH, F. (2006): “Los contrapuntos de la Concertación”, en *Colección Ideas* N° 71, Año 7, Fundación Chile 21, Santiago, Chile.
- LANDER, E. (1994): *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia: ensayos sobre Venezuela y América Latina*, FACES, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- LANDERRETCHÉ M, O. (2010): “Doscientos años y cincuenta más: economía política de las políticas económicas en Chile”, en Lagos, R. *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus, Santiago.
- LANZARO, J. (2008): “La socialdemocracia criolla”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 217, Buenos Aires.
- LANZARO, J. (2007): “La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia”, Presentado en el Coloquio: “Amérique Latine: Nouvelles gauches? Nouvelles démocraties?”, Universidad de Montréal, Canadá.
- LARRAÑAGA, O. (1999): “Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile”, en *Serie Reformas económicas* N°35, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- LENZ, R. (2007): “Proceso político de la reforma AUGE de salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Una Mirada desde la Economía Política”, en *Serie Estudios Socioeconómicos* N° 38, CIEPLAN, Santiago.
- LOZANO, W. (2005): “La izquierda latinoamericana en el poder: interrogantes sobre un proceso en marcha”, en *Revista Nueva Sociedad* N°197, Buenos Aires.
- MANGABEIRA UNGER, R. (2010): *La alternativa de la izquierda*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MARCEL, M. (1997): “Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile”, en *Colección Estudios* N°45, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Santiago, 33-83 pp.
- MARCEL, M. (1993): “Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública”, en Lahera, E. (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN/FLACSO/Foro 90, Santiago, Chile.
- MARTÍNEZ, J. Y DÍAZ, A. (1995): “Chile: la gran transformación”, en *Do-*

- cumento de Trabajo* N°148, SUR-Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago.
- MARTNER, G. D. (2007): *Remodelar el modelo. Reflexiones para el bicentenario*, LOM Ediciones, Santiago.
- MAYOL, A. (2012): *No al lucro: de la crisis del modelo a la nueva era política*, Random House Mondadori, Debate, Santiago.
- MELLER, P. (2005): “Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento”, en Meller, P. (ed.), *La paradoja aparente: equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Editorial Taurus, Santiago, Chile.
- MELLER, P. (1999): “Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década del 90)”, Presentado en la Conferencia “*Chile 1990-1999: The model country for democracy and development?*”, University of California, San Diego.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, A. Y JOIGNANT, A. (1999): “De la democracia de los acuerdos a los dilemas de la polis: ¿Transición incompleta o ciudadanía pendiente?”, en Menéndez-Carrión, A. y Joignant, A. (editores), *La caja de pandora. El retorno a la transición chilena*, Planeta Ariel, Santiago.
- MENESES, F. Y FUENTES, J. (1998): “Estado y proceso económico”, en Toloza, C. y Lahera, E. (eds.), *Chile en los noventa*, Presidencia de la República- DOLMEN Ediciones, Santiago, Chile.
- MESSNER, D. Y SHOLZ, I. (1999): “Sociedad y competitividad en Chile”, en Esser, K. (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2007): *Protocolo de acuerdo. Proyecto de reforma previsional*, Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2009): *CASEN. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional*, Mideplan, Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1995): *Balance económico social 1994-1995*, MIDEPLAN, Santiago, Chile.
- MONCKEBERG, M. O. (2001): *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Ediciones B, Santiago, Chile.
- MONTECINOS, V. (1998): “Economist, politics and the State: 1958-1994”, CEDLA, Amsterdam.
- MONTERO, C. (1997): *La revolución empresarial chilena*, DOLMEN Ediciones-CIEPLAN, Santiago, Chile.

- MOREIRA, C.; RAÚS, D. Y GÓMEZ LEYTON, J. C. (2008): *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Editorial TRILCE, Montevideo.
- MOULIAN, T. (2010): *La forja de ilusiones: el sistema de partidos (1932-1973)*, Editorial Akhilleus, Santiago, Chile.
- MOULIAN, T. (1997): *Chile actual: anatomía de un mito*, LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- MOULIAN, T. Y VERGARA, P. (1980): “Estado, ideología y políticas económicas en Chile 1973-1978”, en *Colección Estudios N°3*, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Santiago, Chile.
- MOULIAN, T. Y VERGARA, P. (1979): *Políticas de estabilización y comportamientos sociales: la experiencia chilena, 1973-1978*, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Santiago, Chile.
- MUÑOZ, O. (2007): *El modelo económico de la Concertación: 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Editorial Catalonia, Santiago, Chile.
- MUÑOZ, O. (1998): “Estado, mercado y política: Chile en los años noventa”, en Cortázar, R. y Vial, J. (eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de Siglo*, CIEPLAN/DOLMEN Ediciones, Santiago, Chile.
- MUÑOZ, O. Y STEFONI, C. (coords.) (2003): *El periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, FLACSO/Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- MUÑOZ, O. Y FRENCH-DAVIS, R. (2003): “Las políticas económicas y sus efectos”, en Muñoz, O. y Stefoni, C. (coords.), *El periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, FLACSO/Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- OCAMPO, J. A. (2005): *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, CEPAL, México.
- O'DONNELL, G. (1997): *Contrapuntos: estudios escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G.; IAZZETTA, O. Y VARGAS C., J. (eds.) (2004): *The quality of democracy: theory and applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- OMINAMI, C.; BITAR, S. Y EDWARDS, E. (1988): *Cambiar la vida*, Editorial Melquíades, Santiago, Chile.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2004): *Informe Chile 2004 sobre educación escolar*, OCDE, Santiago, Chile.
- OSORIO, A. (2011): “Saberes racionales, modernización del Estado y éli-

- tes políticas. Apuntes de investigación”, en *Debates Críticos*, Revista Institucional de la Universidad ARCIS N°1, ARCIS, Santiago, Chile.
- OSORIO, A. (2010): “Clase política, Estado y racionalización en Chile (1924-1990)”, en Salazar, M. y Osorio Rauld, A. (editores), *Democracia y antagonismos en el Chile contemporáneo. Perspectivas post-transicionales*, Editorial Akhilleus, Santiago, Chile.
- OTTONE, E. Y VERGARA, C. (2006): *Ampliando Horizontes*, Debate, Santiago, Chile.
- OTTONE, E. Y PIZARRO, C. (2003): *Osadía de la prudencia: un nuevo sentido del progreso*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.
- PANIZZA, F. (2009): *Contemporary Latin America. Development and democracy beyond Washington consensus*, Zed Books, New York.
- PÁVEZ, P. (2009, julio): “Expansiva: centro de pensamiento y ¿Caballo de Troya de la política pública neoliberal en Chile?”, en *Ponencia 21 Congreso Mundial de Ciencia Política*, Santiago, Chile.
- PETKOFF, T. (2005): “Las dos izquierdas”, en *Revista Nueva Sociedad* N°197, Buenos Aires.
- PIÑERA, J. (1991): *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*, Editorial Zig-Zag, Santiago, Chile.
- PIZARRO, C. (1995): “La primera reforma tributaria durante el Gobierno de transición: Concertación y debate”, en Pizarro, C. et al. (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/ UNICEF, Santiago, Chile.
- PLEYERS, G. (2010): *Alter-Globalization. Becoming actors in the global age*, Polity Press, United Kingdom.
- POLANYI, K. (1989): *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid.
- PORTALES, F. (2000): *Chile: una democracia tutelada*, Editorial Sudamericana, Santiago.
- PORTALES, F. (2011): *Los mitos de la democracia chilena*, Editorial Catalonia, Santiago.
- PORTES, A. (2001): “El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados”, en Franco, R. (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI Editores/CEPAL, México.
- PROGRAMA DE GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1989, marzo): Documentos La Época.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1998):

- Informe de desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- PURYEAR, J. (1994): *Thinking politics: intellectuals and democracy in Chile, 1973-1988*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- QUIROGA, Y. Y ENSIGNIA, J. (eds) (2010): *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Vol. 2, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago.
- RAMÍREZ, F. (2006): “Mucho más que dos izquierdas”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 205, Buenos Aires.
- RAMOS, C. (2009): *La transformación de la empresa chilena. Una modernización desbalanceada*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.
- REVISTA NUEVA SOCIEDAD (2008): *Los colores de la izquierda*, Nueva Sociedad N° 217, Buenos Aires.
- REVISTA NUEVA SOCIEDAD (2006): *América Latina en tiempos de Chávez*, Nueva Sociedad N° 205, Caracas, Venezuela.
- REVISTA UMBRALES (2011): “El debate de la izquierda”, en *Umbrales de América del Sur* N° 11, Buenos Aires.
- RIESCO, M. (2006, 24 de Marzo): “Rayado de cancha”, en *El Mostrador* [En línea] disponible en <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2006/04/01/columnas-de-marzo/>>
- RIESCO, M. (2007): *Se derrumba un mito: Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y previsión*, LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- ROSANVALLON, P. (2011): *La société des égaux*, Seuil, París.
- RUIZ TAGLE, P. Y CRISTI, R. (2006): *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- SADER, E. (2009): *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Siglo XXI Editores/CLACSO Coediciones, Buenos Aires.
- SALAS, J. (1996): “Una mirada a la identidad progresista de la izquierda concertacionista”, en Hardy, C.; Erazo, A.; Escobar, S.; Landerreche, O. y Morales, R. (eds.), *Reflexiones socialistas sobre Chile*, Ediciones La Liebre, Santiago, Chile.
- SANTIBÁÑEZ, D. (2000): “Estrategia de modernización de la gestión pública: el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia”, en *Revista MAD* N°3, Departamento de Antropología, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- SEN, A. (2010): *La idea de la justicia*, Editorial Taurus, Madrid.
- SILVA, P. (2011): “La élite tecnocrática en la era de la Concertación”, en Joignant, A. y Güell, P. (editores), *Notables, tecnócratas y mandarinés. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
- SILVA, P. (2010): *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
- SILVA, P. (2007): “Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet”, en *Revista de Sociología* N° 21, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- SILVA, P. (1991): “Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, N°2.
- SOARES, L. (2001): “O financiamento internacional da política social na America Latina”, en Soares, L. T., *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*, Editora Vozes San Pablo, Brasil.
- SOLARI, R. (2011): “Descontento ciudadano: jaque al paradigma de gobernabilidad”, en *Revista Mensaje* N° 602, Vol. LIX, Santiago, Chile.
- SOLIMANO, A. (2010): “Desigualdad económica y contrato social. La experiencia chilena”, en *Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios* N° 2, Cámara de Diputados, Valparaíso, Chile.
- SUNKEL, O. & INFANTE, R. (eds.) (2009): *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile 2009*, CEPAL, Santiago, Chile.
- SUNKEL, O. (2006): “Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados”, en *Brasil y Chile: una mirada hacia América*, UNESCO/FLACSO, Santiago, Chile.
- TOLOZA, C. Y LAHERA, E. (eds.) (1998): *Chile en los noventa*, Presidencia de la República/DOLMEN Ediciones, Santiago, Chile.
- TOURAINÉ, A. (2010): *Après la crise*, Editions du Seuil, París.
- VALDA, D. (2007): “Comparación de las distribuciones de ingreso en Chile con las de otros países, antes y después del gasto e impuestos”, en *Documento de Trabajo*, Consejo Presidencial Trabajo y Equidad, Santiago, Chile.
- VALDÉS, J. G. (1989): *La escuela de Chicago: operación Chile*, Grupo Editora Zeta S.A., Buenos Aires.
- VALDÉS, T. (2010): *¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet*, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago, Chile.

- VERGARA, J. (1983): “Popper y la teoría política neoliberal”, en AA.VV, *Liberalismo, neoliberalismo y conocimiento científico*, Crítica y Utopía Latinoamericana, Buenos Aires.
- VERGARA, P. (1985): *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, FLACSO, Santiago, Chile.
- VIAL, J. (1998): “La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad”, en Toloza, C. y Lahera, E. (eds.), *Chile en los noventa*, Presidencia de la República/DOLMEN Ediciones, Santiago.
- VIAL, J.; BUTELMAN, A. Y CELEDÓN, C. (1990): “Fundamentos de las políticas macroeconómicas del gobierno democrático chileno. 1990-1993”, en *Colección de Estudios* N° 30, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- VILAS, C. (2005): “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 197, Buenos Aires, Argentina.
- WALLERSTEIN, I. (1998): *Utopística. O las opciones históricas del siglo XXI*, Centro de Investigación Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades, UNAM/Siglo XXI Editores, México.
- WALLERSTEIN, I. (2008): “The demise of neoliberal globalization” en *Commentary* N° 226 [En línea] disponible en < <http://fbf.binghamton.edu/226en.htm> >
- WEYLAND, K. (2004): “Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record”, en *Latin American Politics & Society*, Vol. 46, N° 1, 135-157 pp.
- WEYLAND, K.; MADRID, R. Y HUNTER, W., (eds.) (2010): *Leftist Governments in Latin America Successes and shortcomings*, Cambridge University Press, United States of America.
- WIEVIORKA, M. (comp) (2009): *Otro mundo es posible. Discrepancias, sorpresas y derivas en la antimundialización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WILLIAMSON, J. (ed.) (1990a): *Latin American adjustment. How much has happened?* Institute for International Economics, Washington DC.
- WILLIAMSON, J. (1990b): “What Washington means by policy reform”, en Williamson, John (ed.) *Latin American adjustment. How much has happened?* Institute for International Economics, Washington DC.
- ZALDÍVAR, A. Y MULET, J. (2005): *Una mirada al presente para pensar el futuro. Democracia Cristiana*, Instituto de Estudios Internaciona-

les de la Universidad de Chile/Embajada de Brasil/Fundación Ford,
Santiago, Chile.

Recursos en Internet

AGENCIA LATINOAMERICANA DE INFORMACIÓN:
<http://alainet.org/active/11902&clang=pt>

ASOCIACIÓN DE AFP DE CHILE:
<http://www.afp-ag.cl/>

BANCO MUNDIAL, PUBLICACIONES 2007:
<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K7/Resources/Spanish.pdf>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, DISCURSOS DE EDUARDO FREI:
http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1994.pdf

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS:
www.cepchile.cl

CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES ALTERNATIVOS (CENDA):
<http://www.cendachile.cl>

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANCE:
<http://www.centroavance.cl>

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN:
<http://www.consejoeducacion.cl>

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL:
<<http://www.consejoreformaprevisional.cl>>

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA EL TRABAJO Y LA EQUIDAD:
<http://www.trabajoyequidad.cl/view/index.asp>

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL:
<http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/InformeFinal/Resumen-Ejecutivo.pdf>.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE LOS ACADÉMICOS DE CHILE.
“Por una Reforma Previsional Solidaria”: <http://alainet.org/active/11902&lang=pt>

ESTUDIO CENDA-INP, 2005:
www.estafaprevisional.cl/noticias_ep/cenda.doc

ESTUDIO CENDA, 2007:
<http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/antiores/resultados-para-sus-afiliados-de-las-afp-y-cias-de-seguros>

HISTORIA DE LA LEY 20.418:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010482&buscar=20418>
Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

DISCURSO PRO PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE MICHELLE BACHELET (29/06/09):
<http://www.ine.cl/canales/ciudadania/SitioPart.html>

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS (IIE-WASHINGTON DC):
<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

INTERNATIONAL COMPETITIVENESS OF NATIONS REPORT, 1997:
http://immi-to-australia.com/pics/advant/2007_WorldEconomicForum.pdf

FUNDACIÓN CHILE 21:
<<http://www.chile21.cl>>

MENSAJE PRESIDENCIAL MICHELLE BACHELET (21 DE MAYO 2008):
<http://www.chile.ca/documents/mensaje-presidenta-es.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE:
http://www.minhda.cl/ministerio.php?opc=showContenido&url=&id=12372&nav_id=10247 &actual=10247

INFORME FINAL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL TRABAJO Y EQUIDAD, 2008:
http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf

RESUMEN EJECUTIVO INFORME CONSEJO REFORMA PREVISIONAL, 2006:
http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2006-07-07.2984660535/resumen_ejecutivo_cmarcel1.pdf

SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA CHILE CRECE CONTIGO:
<http://www.redprotege.gov.cl//frmQuienesSomos.aspx?idarticulo=36>
Socialist International: <http://www.socialistinternational.org>

Revistas y periódicos

ANSA (Agencia internacional): 10 de marzo de 2007.

El Mercurio (Santiago): 11 de mayo de 2008.

El Mostrador (Santiago): 15 de mayo de 2008.

El Mostrador (Santiago) online: http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_nueva.asp?id_noticia=24654s

La Época (Santiago): Ediciones de marzo de 1989.

La Nación (Santiago): Ediciones del 2 y el 7 de enero de 2007, 12 y 19 de junio de 2007, 14 de diciembre de 2007 y 9 de mayo de 2008.

La Nación Domingo (LND) (Santiago): Ediciones del 17 de junio y 17 de julio de 2007.

La Segunda (Santiago): Edición del 21 de octubre de 2005.

La Tercera (Santiago): Ediciones del 23 de octubre y el 11 de noviembre de 2005.

Revista Qué Pasa (Santiago): Viernes 1 de abril, 2011.

Radio Cooperativa (Santiago): Miércoles 12 de septiembre.

